



2079
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA PLANEACION DEMOCRATICA Y EL DESARROLLO
DE PROYECTOS EN EL SECTOR TURISMO; EL CASO
DE BAHIAS DE HUATULCO, OAXACA.**

**TESIS PROFESIONAL PARA ACREDITAR
LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

FRANCISCO A. CALDERON CORDOVA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

SEPTIEMBRE, 1989



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Contenido

Introducción	7
I) La planeación en la Administración Pública Federal	25
A) Breve análisis de la planeación en México	25
B) La Planeación democrática y el Plan Nacional de Desarrollo	36
II) La planeación en el Sector Turismo	49
A) El Turismo y la Administración Pública	49
B) Estrategis de desarrollo	56
B.1) 1968-1970	56
B.2) 1970-1976	58
B.3) 1976-1982	62
B.4) 1982-1987	67
C) Generalidades del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados.	77
III) Desarrollo de proyectos en el Sector Turismo; el caso de Bahías de Huatulco, Oaxaca	91
A) El proyecto de Bahías de Huatulco, Oaxaca	95
B) Partícipes en la planeación del proyecto	130
C) Resultados de la investigación de campo	144
D) Análisis de los primeros resultados	174
IV) Planeación democrática o planeación burocrática	189
A) Planeación democrática y sus limitaciones	190
B) Planeación democrática y turismo	196
C) Planeación del desarrollo y participación alternativa.	202
ANEXOS	

INTRODUCCION

Frecuentemente cuando el estudiante de la ciencia de la Administración Pública escucha hablar de la planeación, su lógica académica o doctrinal le remite a la fase (o función) inicial del proceso administrativo, y a una casi incontable gama de teorías organizacionistas que delatan la complejidad de este fenómeno, y que pretenden dar una definición -o, en el mejor de los casos, varias- tácita o definitiva de la planeación. Pero lo cierto es que la práctica cotidiana y extra-académica de la planeación pudiera rebasar cualquiera de estos intentos de conceptualización, y demostrarnos y confrontarnos a una realidad, en mucho, más compleja que aquella prevista en los manuales de generalidades. Si bien, en general, la planeación pudiera ser entendida como la función de establecer objetivos y metas a realizar en determinado período o plazo, para el desarrollo futuro de una organización (pública o privada), por otra parte, esta definición no agota la cabal dimensión de la función de planeación, inserta en todo proceso administrativo.

Por lo anterior, considero que es necesario y valioso definir a la planeación en la especificidad de aquel ámbito en el que se le pretenda estudiar, para así no divagar en características generales que, si bien son provechosas, restan claridad a la planeación como objeto de estudio. El estudio que aquí presento se abocará entonces a la definición de la planeación en la administración pública federal mexicana, lo que supone el conocimiento previo del lector calificado de aquellas diferencias esenciales de dicha función administrativa, entre una organización pública y una privada. También es un requisito fundamental para la lectura de este trabajo, el manejo preciso de la terminología que maneja la actual administración presidencial (1982-1988) para definir conceptos, tales como: planeación del desarrollo, planeación democrática o consulta popular, entre otros. Por otra parte -y como resultado de las opiniones vertidas durante la revisión del presente texto-, no considero que sea necesario definir términos tales como "democracia", "concertación", "consenso", "participación" u otros análogos, porque me parece que ello implicaría perderse en discusiones que nos alejarían del estudio específico (ya de por sí cuantioso) hacia el que he conducido esta investigación. En todo caso, la doctrina jurídica o la historia política de nuestro país bien pudieran esclarecer lo que estos conceptos implican, amén del extenso análisis que al respecto contiene mi trabajo.

En un primer momento, pudiéramos sentirnos satisfechos con aquella definición que considera a la planeación como: "...una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución, a corto, mediano o largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer un marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones

ello ha sido causa y efecto de un grave desequilibrio político en el sistema de convivencia social de los mexicanos, así como de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Me parece que gran parte de los problemas que en la actualidad confronta el sistema político mexicano, son debidos -entre otras causas- a la poca tradición participativa (por llamarle de algún modo) que existe entre las instituciones estatales y las diversas comunidades que conforman a la nación. Una prueba de ello es el reconocimiento, tal vez tardío pero finalmente confrontado, que se ha hecho sobre la necesidad de democratizar la toma de decisiones durante las tres últimas administraciones presidenciales, aunque con ello no estoy afirmando que esto haya sido posible. El hecho es que la necesidad de abrir nuevos canales de participación para la sociedad, es ahora -en mi opinión- una exigencia que ha logrado trascender e incrustarse en el orden político establecido por la Constitución.

Es conveniente introducir, desde este momento, un glosario en el que se aclaren algunos conceptos que parecieron no quedar claros. Así mismo, me gustaría hacer referencia a algunas fuentes en donde se pueden despejar las dudas en referencia a las acepciones de determinados conceptos:

- **Planeación del desarrollo:** Conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignatura correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios. La planeación del desarrollo, en un país como México, es una atribución que atañe al Estado; sin embargo, las vertientes históricas de esta función administrativa prevén la participación de todos los sectores de la sociedad en la conformación y fijación de los grandes objetivos nacionales. La planeación del desarrollo que no observa la concertación de todos los grupos sociales en la fijación de los objetivos nacionales, y que deja al Estado como único actor de la planeación, es referido generalmente como "planificación".

Planeación del desarrollo (o planeación del desarrollo nacional, en algunos casos en los que la redacción así lo exige), deriva de una concepción de desarrollo integral de la sociedad y opera con un modelo de país, proyecto histórico a largo plazo, que se desarrolla a través de los campos político, económico, social e incluso cultural; en lo político -por ejemplo-, supone una alianza nacional en torno a ciertos objetivos o propósitos comunes, orientadores de la acción de todos los grupos de la nación; en lo económico, implica la definición de un conjunto de estrategias de desarrollo en el tiempo y en el espacio; en el campo administrativo, requiere la adecuación de la organización del aparato público, en función de la misma planeación.

La planificación del desarrollo difiere de la planeación del desarrollo, porque en la primera el Estado es el único partícipe de la fijación de los objetivos económicos, políticos, sociales e incluso culturales de la nación, en tanto que, en la segunda, existe

c) En ocasiones, el lector se encontrará con la expresión planeación "democrática" (entrecomillada la palabra democrática), que hará referencia a cualquiera otra acepción del término, diferente a la presentada por la administración actual.

Se puede consultar:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; Artículo 26.

"Planeación Democrática".

Miguel de la Madrid; INAP, México 1983.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en *Revista de Administración Pública*; 55/56, julio-diciembre 1983, INAP, México.

Consulta Popular; Revista publicada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El trabajo que ahora presento, constituye un análisis de la planeación del desarrollo que en la actualidad se realiza en México, particularmente en aquellos aspectos vertebrales que vinculan a la participación de la sociedad con dicha función político-administrativa. En el nivel más general del estudio que presento, se trata de determinar si efectivamente, y tal como lo sostiene el conjunto de principios ideológicos a los que llamaré la filosofía política de la Planeación Democrática, existe en nuestro país una planeación del desarrollo nacional legitimada en la voluntad expresada por los grupos sociales, a través de un proceso de consulta popular como el que establece el Artículo 26 Constitucional. En rigor, pretendo demostrar la hipótesis de que la planeación democrática y sus postulados de participación política de la sociedad en el direccionamiento estratégico del desarrollo económico, político, social y cultural, más que un verdadero sistema de concertación y de consulta que haya sido implementado, fortalecido y administrado eficientemente en las diferentes etapas de la planeación en México, por el contrario, no ha trascendido el ámbito del discurso político y autolegitimizador de los actos del gobierno actual. Esto es posible determinarlo, científicamente, a través de la evaluación de la consulta popular como un mecanismo concreto que vincula a la participación política con la planeación democrática.

Partiendo de la premisa de que la planeación democrática de la actual administración presidencial (1982-1988) no ha sido capaz de generar niveles idóneos de participación política en la planeación del desarrollo nacional y, por tanto, el mecanismo de la consulta popular no ha sido instrumentado y vitalizado con suficiencia, mi investigación particulariza dicha afirmación a un sector específico de actividad -el sector Turismo- de la administración pública federal. He considerado que, al no existir participación política en la planeación del desarrollo de este sector, debe entonces existir un considerable impacto sobre los fenómenos y ámbitos que involucra la actividad turística en nuestro país. Dicho impacto es ponderable al estudiar sus repercusiones en las variables económica, política, social y cultural, de la actividad turística; la presentación de un estudio de

Tomando como una premisa la anterior afirmación, procedí a traducir mi hipótesis general, a replantearla, para el caso de cada uno de los ámbitos que he seleccionado. Así, he considerado que el impacto que ejerce la ausencia de la consulta popular en lo político, se traduce en una importante desarticulación de la dinámica tradicional (o vigente) de la organización política existente en el universo afectado por la planeación, y que es posible ponderarla científicamente al particularizar el análisis a un estudio de caso. Con respecto al ámbito económico, este impacto puede ser abordado a través del estudio de variables tales como el ingreso, el trabajo, el capital, la composición sectorial de la producción, los índices de bienestar de la población y otras, y observando su comportamiento global durante determinado período de tiempo en el que se acusa la presencia de la planeación como agente del cambio. En lo social, el impacto que genera la ausencia de participación en la planeación, afecta la composición tradicional de los grupos que constituyen a la comunidad, y tales cambios pueden ser explicados por cierta variación en los objetivos mismos que le dan sentido a la agrupación social; esto es, por ejemplo, cuando una comunidad tradicionalmente ha tenido vocación para la pesca o la agricultura, y debido al desarrollo que la planeación induce en su contexto cotidiano pasa a dedicarse a actividades propias del servicio al turismo. Finalmente, el impacto generado en lo cultural por la ausencia de participación en la planeación, se refiere a la gama de variaciones que sufren los modos de vida tradicionales en un grupo social, en contraste con nuevas formas de organización en lo económico, lo político y lo social.

Ha existido cierta confusión, durante las revisiones al texto que ahora presento, en relación a los niveles de análisis a través de los que he comprobado mis hipótesis. En los primeros dos capítulos de la investigación, la dimensión histórica de la planeación comprueba cabalmente -en mi opinión- que no ha existido una participación directa de la sociedad civil en la planeación del desarrollo nacional y, por tanto, este hecho pudiera explicar los desequilibrios económicos, políticos, sociales e incluso culturales, más característicos de la historia contemporánea mexicana. Sin embargo, las exigencias de un enfoque científico de la planeación y de la participación política no se conformarían con esto, y en el segundo capítulo particularizo la hipótesis a un sólo sector de la administración pública federal: el sector Turismo. Aquí también se demuestra la hipótesis planteada. Ahora bien, dada la importancia que tiene la aparición de la consulta popular, como un mecanismo concreto que vincula planeación con participación, en la historia reciente de la administración pública (1982-1988), se volvió necesario sustentar mis conclusiones anteriores en un análisis más detenido sobre la consulta popular. Por ello, en el capítulo tercero presento una investigación de campo sobre el desarrollo del proyecto del sector Turismo para las Bahías de Huatulco, en Oaxaca, en el que consideré posible -por la gran importancia del proyecto- que existiría tal mecanismo de participación en la planeación. Tal ha sido el nivel más particularizado de mi hipótesis, así como de las conclusiones que en un principio parecieran no satisfacer el rigor científico de una investigación como la presente.

papel primordial que juega la participación y la consulta popular en la consecución de sus objetivos políticos. Una vez entendido lo anterior, se hace una revisión detallada de la estructura jurídica y administrativa a través de la cual toman forma los preceptos de la Planeación Democrática, y en la que se explican en definitiva las particularidades de la función de planeación al interior de la administración pública federal mexicana. Las modificaciones a algunos artículos constitucionales, así como la creación de diversos instrumentos jurídicos y administrativos destinados a normativizar y organizar a la planeación, constituyen una pieza fundamental en el análisis de la participación política en la planeación del desarrollo nacional.

Posteriormente al entendimiento de la filosofía de la Planeación Democrática, así como del Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual se pretenden alcanzar sus objetivos, me aboco al análisis de la expresión "más acabada" del proceso de la planeación del desarrollo nacional: El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND). De acuerdo al contexto estudiado, mi trabajo pretende -a partir de este capítulo- establecer una problemática concreta respecto a la participación política en México, sosteniendo la hipótesis (derivada del estudio del PND) de que no existe una eficiente organización e instrumentación de la consulta popular, esta última, expresión básica de la filosofía política que en la actualidad sostiene a la actividad de la planeación. En el PND, me detengo a localizar aquellas pautas en las que se establece la organización e instrumentación de la consulta popular, en un primer intento por determinar la lógica operacional de la base de todo el sistema de planeación. Hasta aquí -en el capítulo primero- el estudio de la planeación se da en sus niveles teóricos, exclusivamente, deteniéndose en lo que constituye el discurso político de la planeación democrática; la interpretación derivada de este estudio, se fundamenta en las variables históricas que se abordan en el primer apartado.

Desde este capítulo inicial, se consideran también algunas ideas centrales que constituirán a la problemática, abordada a lo largo del trabajo, y que se relacionan directamente con mi hipótesis general. Sin embargo, la problemática misma se explica en diferentes niveles de análisis que sólo es factible exponer a través de un orden, determinado por el contexto que contiene al objeto de estudio. En relación al nivel global de la planeación en la administración pública federal, las hipótesis básicas que contiene esta primera parte de la tesis, como representativas de la problemática de la participación política en la planeación, consideran criterios tales como:

- que la historia contemporánea de la planeación en México se remite a un esfuerzo constante por imprimir mecanismos de coordinación y control entre los órganos de la administración pública federal, y que desde sus orígenes reconoce a la participación social como elemento central de su función (aunque en la práctica no sea así). Así, es posible ubicar el estudio de la participación política en el contexto histórico de los mecanismos jurídicos (o de Derecho Administrativo) y administrativos (estrategias institucionales y políticas), así como llevar a cabo su evaluación histórica demarcada por diversos fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales;

- que en el nuevo marco del SNPD, la participación política de la sociedad civil en la planeación del desarrollo nacional es contemplada como un derecho público por medio de mecanismos jurídico-administrativos definidos, y en donde la consulta popular es el vínculo más representativo de la planeación y la participación política. Como se entiende en esta filosofía política, la participación de la sociedad en la planeación, propiciada por la supuesta existencia de un mecanismo permanente de concertación de demandas entre los diversos grupos sociales (el foro de consulta popular), es el eje central del funcionamiento (ideal o paradigmático) de todo este sistema conceptual. Su inexistencia supone, por lo tanto, que el sistema tampoco ha sido factible;

- que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se ubica al interior de la estructura institucional de la administración pública federal y, por tanto, su análisis puede delimitarse al nivel sectorial, regional o institucional. Esto, con el objeto de introducir al lector a aquellos niveles de análisis por los que se desarrolla la investigación. Ha sido de mi interés estudiar la planeación del desarrollo nacional en su nivel sectorial (concretamente el sector Turismo), por ser éste el más representativo de la generalidad del sistema de planeación; así mismo, es dentro de la esfera de la acción de los órganos públicos federales en donde ubicaré el análisis de la función de planeación;

- que es posible llevar a cabo un análisis político de la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo nacional, a través del estudio de la consulta popular, como mecanismo institucional que instrumenta la administración pública para vincular a la participación con la planeación, o viceversa;

- que, respecto a los ámbitos de interés y de incidencia para la planeación, "...el punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo, el ordenamiento de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando, en todo momento, inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida";⁴

- que el carácter "democrático" que el actual régimen (1982-1988) le ha dado a la planeación del desarrollo, radica esencialmente en la importancia que se le ha impreso a la participación social y a la consulta popular. Cabe subrayar que el hecho de que el Estado mexicano haya inscrito un cambio histórico en la naturaleza de los partícipes de la planeación, responde también a las exigencias de la evolución contemporánea del

⁴ Véase: "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación", en El Sistema Nacional de Planeación Democrática; Revista de Administración Pública (RAP), 55/56, julio-diciembre 1983.

modelo de desarrollo económico y del sistema político mexicano -sin ignorar el contexto internacional, ni los cambios sociales y culturales de la segunda mitad del siglo XX. S.M. Lipset,⁵ considera que "...cuanto mayores son los cambios en la estructura de la sociedad u organización que un grupo gobernante intente introducir, tanto más la dirección desea e incluso requiere de un alto nivel de participación de sus ciudadanos o miembros";

- que el estudio de la dinámica de la planeación en su nivel sectorial (esto es, el estudio de los programas derivados del PND, así como su realización), pudiera arrojar resultados concretos y significativos para la evaluación global del SNPD. Siguiendo la lógica de la normatividad instrumental del sistema de planeación, es posible ubicar el presente trabajo en un nivel de concreción más específico y más adecuado para abordar la problemática de la participación política de la sociedad en la planeación del desarrollo. La consulta popular es un mecanismo presente en este nivel estructural del sistema. Así, el estudio del proyecto del sector Turismo para las Bahías de Huatulco, Oaxaca, constituirá mi estudio de caso;

- que, de acuerdo a lo expuesto, la viabilidad de la planeación democrática radica en la capacidad que alcance para interpretar las demandas de la sociedad, así como en la consolidación de sus vertientes (obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción) que integran al sistema. De tal forma, la expresión normativa y operativa del sistema de planeación en el contexto global de la administración pública federal, es la estructura que mi análisis deberá abordar para introducirse al estudio de la problemática de la participación política. ¿Qué tanta importancia tiene realmente la consulta popular en las etapas que constituyen a la función de la planeación?

Si bien las consideraciones que aquí presento no son las únicas que serán subrayadas desde el primer capítulo, sí son fundamentales para indicar la ubicación de la participación política en la planeación como mi objeto de estudio. Introducirse a esta problemática no sólo remite a la consulta popular como mecanismo específico de participación en la planeación, sino también a los programas y organismos públicos en donde se desenvuelve. Por esto, considero que el estudio del actual SNPD solamente puede ser completo si se estudia también en un nivel específico de su estructura y de sus particularidades políticas, económicas, sociales y culturales. De esta manera, he seleccionado al sector Turismo de la administración pública federal -y, por tanto, del SNPD-, como nivel específico de análisis de la problemática de la participación social en la planeación.

En el nivel de análisis que alcanza y aborda el primer capítulo, la problemática que he seleccionado para el trabajo de tesis se explica como aquella incongruencia existente entre los postulados de participación política de la sociedad en la planeación del desarrollo nacional, y los esfuerzos institucionales encaminados a instrumentar dicha acción

⁵ Lipset, S.M.; Political Man, citado en: "Bases para la Planeación Económica y Social de México"; varios autores; Ed. Siglo XXI, 13a. edición, México, 1986, p. 89.

política e introducirla en la gestión cotidiana del poder público. Como bien podrá observarse, la historia reciente delata una creciente importancia de la participación política en los criterios de planeación, aspecto poco acusado con anterioridad.

En un segundo capítulo de la presente tesis, he seleccionado al sector Turismo de la administración pública -coordinado por la Secretaría de Turismo (SECTUR) y otras instituciones-, por diversas causas que interesan a esta investigación y que explicaré detalladamente al plantear la problemática, pero fundamentalmente por su posición estratégica en el contexto del desarrollo nacional. El sector Turismo, en el marco de la planeación en México, ha sido -en mi opinión- uno que ha podido desenvolverse de manera sostenida a largo plazo y ha consolidado estrategias de manera importante, y en éste será posible enmarcar estructuralmente mi investigación de campo e hipótesis que sustentan a este estudio. Como elementos del SNPD, y encargados del desarrollo del sector y de sus objetivos específicos en programas, las entidades y dependencias de la administración pública federal que coordinan las actividades turísticas son en sí un nivel concreto de la globalidad sistémica y, en consideración de su integralidad (explícita en el PND) con los demás sectores de actividad, su dinámica particular podría traer conclusiones susceptibles de ser generalizadas a todos los niveles que aquí serán analizados.

Este capítulo pretende dar al lector una visión general (jurídica, económica, administrativa, histórica, etc.) del sector Turismo de la administración pública, así como de la función de planeación que éste ha realizado y realiza, para así delimitar el estudio del SNPD a un nivel de análisis en donde sea factible establecer parámetros de medición (en lo económico, político, social y cultural) respecto a la problemática del sector en materia de planeación del desarrollo y participación política. Aquí, mi investigación se dividirá en tres apartados básicos: el primero, que es un estudio histórico de los principales mecanismos de planeación que han regulado a esta actividad, de la que el Estado es partícipe importante, así como de la actividad turística en México, que ha venido constituyéndose en sector estratégico de la economía. En un segundo apartado, el estudio histórico de la evolución del sector se centrará en los mecanismos y estrategias de planeación así como en sus logros y desarrollo más general, con el fin de identificar la política de desarrollo más característica del sector Turismo durante la década de los setenta y, al parecer, la de los ochenta. Así, se contará con una idea general respecto al desarrollo del sector -en este último apartado del segundo capítulo- caracterizada por un modelo de planeación turística (o política de desarrollo) que hasta la actualidad permanece vigente y, en última instancia, encaja en la lógica estructural y funcional del SNPD.

Como he subrayado más arriba, los dos primeros capítulos pretenden (además de sus objetivos explícitos) producir un documento único en donde se concentre y sintetice toda aquella información respecto a la planeación en México y, en particular, de la planeación turística, que durante la realización de la presente tesis encontré escaseamente en algunas librerías especializadas y en instituciones del sector Turismo. En el marco de la investigación documental que realicé durante los dos capítulos iniciales, es posible demostrar la incongruencia que sostengo existe entre los postulados generales de participación política de la sociedad civil en la planeación democrática, y su expresión concreta en el ejemplo de la planeación del desarrollo observada en las instituciones del sector

Turismo de la administración pública. Sin embargo, ha sido necesario confirmar estas apreciaciones generales (aparentemente suficientes) en una investigación más particularizada, delimitada a otros niveles de análisis en donde sea factible abarcar la dinámica misma del proceso de planeación turística en diversas fases de su desenvolvimiento. Por esto, el capítulo tercero se detendrá sobre un caso concreto de planeación sectorial, en donde es posible ubicar el mecanismo de la consulta popular en el contexto del desarrollo de los proyectos públicos. Me introduzco al estudio del proyecto de un desarrollo turístico en las Bahías de Huatulco, Oaxaca, mismo que está inscrito dentro de aquel modelo o política de desarrollo sectorial que, en el capítulo segundo, identifico como representativo de la actividad integral de planeación del desarrollo nacional. Esta política de desarrollo (o modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados), es periodizada de acuerdo a las administraciones sexenales que van desde 1970 y hasta 1988.

Como expresión concreta del proceso de planeación que he seleccionado -el polo turístico de la costa oaxaqueña-, se pueden encontrar tres documentos centrales que explican al proyecto Bahías de Huatulco, Oaxaca, a saber: el Anteproyecto de Desarrollo Turístico Bahías de Huatulco, Oaxaca; la Estrategia Global de Desarrollo Proyecto Huatulco-Puerto Escondido; y el Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco.⁶ Estos documentos ilustran ampliamente el esfuerzo de planeación de dicho proyecto público, en donde haciendo un análisis de su formulación global ha sido posible deducir a aquellos participantes involucrados en la fijación de los objetivos perseguidos. Así, me aboco a definir y a describir la problemática de la participación política en la planeación del desarrollo turístico, así como del partícipe que -después del estudio documental- más me interesa conocer en el trabajo (la comunidad civil huatulqueña), a través de la presencia que de ésta acusa el proceso de planeación en las tres etapas (o documentos) seleccionadas. Al encontrar que la "planeación", o el concepto que de ésta se da en esos tres documentos, resulta bastante frágil en el contexto estudiado, procuro encontrar una definición más o menos coherente con los postulados de la Planeación Democrática, a través de una investigación de campo en las bahías de Huatulco, Oaxaca.

Debo advertir al lector que dicho acercamiento a la comunidad (o a la "población", como se le define en los documentos oficiales) huatulqueña, realizado durante agosto de 1986 y hasta enero de 1987, fue anterior al momento de la realización de la investigación documental que en este trabajo presento en los dos capítulos iniciales. Por ello, también sería factible una presentación inductiva de las conclusiones más importantes o generales

6 "Anteproyecto de Desarrollo Turístico en Bahías de Huatulco, Oaxaca"; Dirección de Planeación Económico-Urbana, FONATUR, mayo de 1981.

"Estrategia Global de Desarrollo Proyecto Huatulco-Pto. Escondido"; Dirección de Planeación Urbana y Regional, FONATUR-Felipe Ochoa y Asociados Consultores, S.C.; diciembre 1985.

"Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, Oaxaca"; Dirección de Planeación FONATUR, México 1986.

a las que he llegado. De cualquier modo, la necesidad de estudiar a la consulta popular se hace presente al concluir el estudio histórico de la participación política en la planeación del desarrollo en México, fundamentalmente al abordar el tema en los últimos diez años, aproximadamente.

El capítulo tercero constituye el nivel más particularizado de mi investigación, y de la problemática e hipótesis que pretendo estudiar y comprobar; aquí, los criterios considerados se ubican en un contexto o universo concreto, siendo así posible el estudio y ponderación de las variables que he venido abordando con respecto a la participación política en la planeación del desarrollo nacional. La investigación de campo, así como la documental, tuvo como fin determinar si en verdad -y tal como lo plantea la hipótesis central de este trabajo- los mecanismos institucionales que propone la planeación democrática para canalizar y fomentar la participación política (esto es, a través de la consulta popular), no han sido instrumentados en el ámbito administrativo durante el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco (BH) de manera efectiva. Para lograr lo anterior, se estructuró una encuesta dirigida a la población del área, en donde se buscaba determinar los niveles de participación de estas personas en relación al proyecto turístico. Dicha encuesta estuvo conformada por dos cuestionarios básicos, que proporcionaron -en dos muestras- respuestas definitivas y definitorias para la resolución de las interrogantes centrales del trabajo, así como para involucrarse al contexto económico, político, social y cultural, de la zona de las bahías.

Los dos últimos apartados del capítulo tercero constituyen la presentación de la investigación de campo, en donde se explica cada una de las preguntas (de cada uno de los dos cuestionarios) de acuerdo a su justificación en función a mis hipótesis. En esta parte del trabajo, inevitablemente, se incluye la crónica de mi acercamiento campal a las bahías de Huatulco, introduciendo al lector al entorno (económico, político, social, e incluso cultural) del ejemplo de planeación que seleccioné como estudio de caso. Lo anterior, en razón a las particularidades que presentó la encuesta en su formulación, aplicación y evolución general, así como del estudio que realicé de aquella región. Finalmente presento los resultados obtenidos durante la encuesta y su cuantificación, para así determinar si comprueban satisfactoriamente las hipótesis de mi investigación. La exposición que se hace de estos resultados, respondió a una clasificación ambiental de los mismos así como a su contrastación con los obtenidos en la investigación documental. Las hipótesis que he planteado para este trabajo quedarán totalmente resueltas en este capítulo, habiendo alcanzado el nivel de análisis más concreto, y en el que es posible ponderar el impacto generado por la ausencia de participación política en la planeación del desarrollo.

El cuarto y último capítulo de la tesis agrupa las principales conclusiones que, en base a los resultados obtenidos a lo largo de la investigación documental y de campo, pudieron ser deducidas para así ampliar la interpretación de la planeación y la participación política en México. Como nuevo cuestionamiento del trabajo -y relativamente desprendido de los cuestionamientos, o hipótesis, que ya han sido resueltos en el capítulo tercero-, y sin que ello implique el compromiso de dar respuestas definitivas, se plantea la nueva interrogante respecto a la posibilidad de que la planeación democrática, hasta

ahora, no ha sido más que una "planeación burocrática"; por fortuna las alternativas son muchas.

En el primer apartado de este capítulo cuarto, hago una recapitulación de aquellas limitaciones observadas en la planeación democrática a lo largo de mi estudio, así como de los juicios fundamentales que maneje durante toda mi investigación en referencia a mi objeto de estudio. Pretendo señalar los cauces a ser considerados seriamente en investigaciones posteriores y de especial interés para la ciencia de la Administración Pública. En el apartado primero, la lógica de la exposición de tales restricciones políticas del sistema de planeación de la administración pública federal mexicana, es análoga al orden metodológico que toda la investigación ha guardado. Así, presento una serie de problemáticas suscitadas recientemente en el contexto nacional (en lo económico, lo político y lo social), que bien pudieran tener -en mi opinión- una relación muy estrecha con los resultados de la investigación sobre la planeación democrática y el desarrollo de proyectos en el sector Turismo.

En síntesis, la comprobación de la hipótesis general -(la inexistencia de la consulta popular como mecanismo que vincula eficientemente a la planeación del desarrollo con la participación política, así como su impacto sobre las estructuras económica, política, social e incluso cultural)-, demuestra también la existencia de una problemática digna de ser mayormente considerada en la teoría y la práctica de la planeación. En la primera parte de la tesis (el estudio histórico de la planeación), la diversidad del contexto estudiado no permite una especificidad tajante respecto a ese orden ambiental; el desenvolvimiento de los acontecimientos históricos alrededor de mi objeto de estudio, explica la interrelación fenomenológica de tales variables. En general, considero que al no existir un mecanismo vinculatorio entre participación y planeación -como bien pudiera serlo la consulta popular- y, por tanto, un acceso para la sociedad civil a la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo nacional, entonces es evidente que existe un desfaseamiento entre los desarrollos individuales de las variables económica, política, social y cultural, involucradas en tal desarrollo. Esto es mejor apreciado al delimitar el análisis de la planeación deductivamente. Del contexto global de la planeación democrática y sus postulados políticos, se puede particularizar el análisis a su expresión o estructura jurídico-administrativa; así mismo, ésta puede ser delimitada sectorial, regional o localmente, para su estudio y de acuerdo a los intereses que se persigan. A su vez, y habiendo seleccionado el nivel sectorial de la planeación, el estudio enfocado en el desarrollo de proyectos proporcióna la justa dimensión en la que es posible situar a la participación política y a la planeación, en un mecanismo concreto de vinculación: la consulta popular.

Las hipótesis ambientales (o alternativas) que en este estudio postulo, tienen que ver con una problemática frecuentemente abordada por los estudiosos de la Administración Pública mexicana, así como de la ciencia política en general: la centralización del poder de decisiones económicas, políticas, sociales e incluso culturales, en México. Esto es, la supremacía relativa del poder público federal sobre los otros niveles de gobierno (estatal y municipal), así como el impacto que esta situación ejerce sobre el desarrollo particular de las diferentes regiones implicadas.

Para la lectura de la globalidad del trabajo que a continuación presento, la hipótesis central deberá entenderse, ambientalmente, de la siguiente manera:

- En lo económico, planteo que la ausencia de participación política en la planeación del desarrollo, genera un impacto sobre las estructuras económicas, productivas y comerciales, de las regiones involucradas en los proyectos públicos, que muchas veces se traduce en graves disfunciones poco favorables para el desarrollo. En el caso del sector Turismo y, concretamente, del proyecto Bahías de Huatulco, Oaxaca, resulta posible ponderar estos efectos.

- En lo político, la ausencia de la consulta popular como mecanismo de concertación y negociación entre los diversos partícipes de la planeación, genera desequilibrios tan variados como plurales son los grupos de intereses que conjunta una localidad, una región o una nación entera. La ponderación de tales desequilibrios es posible a través del análisis de la organización política, y de las características de su desenvolvimiento en determinadas situaciones de "transición".

- En lo social, la evolución de las formas organizativas entre los miembros de una comunidad dada, y su nivel de participación en la planeación inducida del desarrollo, están estrechamente vinculadas con su capacidad para, efectivamente, alcanzar mejores niveles de progreso.

- En lo cultural, finalmente, es tan diverso el universo de los modos de vida que enmarca el mosaico nacional, que resulta difícil formular criterios generales o precisar el impacto ejercido por la planeación carente de participación. Este ámbito de incidencia de la planeación sólo es identificable con precisión en el nivel más particularizado de mi estudio, aunque es posible generalizar algunas conclusiones sobre determinados aspectos culturales.

En el segundo apartado del capítulo cuarto, abordo aquellas limitaciones más patentes en mi trabajo respecto a la planeación democrática en el sector Turismo. Se trata de una breve evaluación de los objetivos que se plantearon para el sector Turismo al inicio de la actual administración (1982-1988), en contraste con los resultados que al respecto obtuve en mi investigación y de una visión global de la evolución del sector. Destaca la existencia de un enfoque dicotómico de la actividad turística, no sólo en los documentos públicos de planeación que estudio aquí, sino también en aquellos dirigidos a los estudiantes especializados en la administración de las empresas turísticas. Por mi parte, uno de los objetivos de este trabajo es subrayar estas deficiencias de enfoque sobre el fenómeno y la actividad turística en México, así como destacar la necesidad de llevar a cabo un acercamiento multidisciplinario al respecto, tanto en los criterios académicos como en los de planeación.

Finalmente, en el último apartado del capítulo cuarto, introduzco mis apreciaciones generales respecto a la consulta popular -y a la planeación democrática en general-, destacando la importancia de instrumentarla como alternativa factible de ser instrumentada como herramienta de la planeación del desarrollo en México. Aquí, abordo las consideraciones que, en mi opinión y derivadas del estudio realizado, debiera tomar en

cuenta una planeación realmente democrática. Presento una estrategia alternativa de planeación participativa, en donde la consulta popular se convierte en un mecanismo definido en la formulación, instrumentación, control y evaluación, de los proyectos públicos desarrollados por la administración pública federal.

Tal vez, al terminar de leer los primeros dos capítulos del presente trabajo, el lector sienta que han sido resueltos los principales cuestionamientos de la tesis, y efectivamente así parece serlo, sin embargo he sentido la obligación de rebasar el nivel meramente documental de la investigación, para poderle dar un carácter más científico a los resultados obtenidos. La primera parte de la investigación demuestra la inexistencia de la consulta popular al interior del proceso de planeación sectorial en la administración pública, pero la segunda (la investigación de campo), además de corroborarlo, delata y explica el impacto que genera la ausencia de participación política en la planeación, en los ámbitos económico, político, social y cultural, de una región determinada. Por ello, no considero que la presente tesis contenga dos investigaciones individuales o separadas (como se pudiera pensar), sino una sola que agota las exigencias científicas para demostrar una hipótesis.

La mayor parte de la información de apoyo que el lector requiere para entender este análisis que a continuación inicio, se encuentra oportunamente citada, por lo que recomiendo acudir puntualmente a dichas acotaciones (gráficas, explicativas y bibliográficas). No he considerado práctico unificar la bibliografía y las notas explicativas, por cuestión de comodidad durante la redacción del texto.

No debe parecer al lector que, en diversas partes del texto de la investigación documental o de campo, llevo a ser "repetitivo" sobre aquellas cuestiones que considero fundamentales, ya sea para entender la problemática abordada, o las cuestiones metodológicas que estructuran la presentación de la investigación; más bien he querido ser "reiterativo" sobre los cauces de mi enfoque, pretendiendo proponer con esto cierto tipo de actitud o cultura académica, en la que cuestiones como la planeación encuentren definiciones interdisciplinarias y plurales, y no axiológicas o ficticias, como las que he anotado al inicio de esta introducción.

Por otra parte, no considero que alguna parte de los primeros dos capítulos de la tesis no corresponda al "modelo de tesis" que he propuesto, o que alguna información vertida allí deba ser eliminada; absolutamente todo lo que presento al lector debe ser considerado, pues ello implica familiarizarse con el contexto y la problemática de mi objeto de estudio. Quizá resulte extenso el análisis histórico de la planeación, y de la planeación turística, que llevo a cabo en los dos capítulos iniciales, pero -como ya he dicho- uno de los objetivos que persigo aquí es también el de elaborar un texto que sintetice la tan dispersa información en la materia.

I La Planeación en la Administración Pública Federal

A) Breve Análisis de la Planeación en México:

Los antecedentes de la función de planeación en la administración pública mexicana contemporánea, se remontan al surgimiento mismo de nuestra actual vida institucional. Varios autores¹ coinciden en ubicar el primer antecedente de la planeación en México en el período conocido como el "Maximato" (1928-1933), aunque hay quien ha llegado a considerar que la Constitución Política de 1917 es en sí el primer esfuerzo claro de planeación (contemporánea).² La planeación del período post-revolucionario surge como producto de la necesidad de integrar y estructurar eficientemente la prestación de los servicios públicos, demandados por la sociedad en el pleno ejercicio de sus derechos implícitos en la Constitución de 1917, así como de garantizar la permanencia del orden institucional concertando la pluralidad de criterios de gobierno entre los diversos sectores de la sociedad, y de la administración pública misma. Así, durante el inicio del mandato de Plutarco Elías Calles (el Jefe Máximo) se establecen las Comisiones de Eficiencia, que además de constituir un esfuerzo claro de planeación, tenían como objetivo el llevar a cabo una estructuración eficiente y moderna de los servicios públicos, así como la tarea de realizar investigaciones sobre los más diversos problemas y ámbitos de incidencia de la administración pública. Para 1928, el Presidente Calles establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tenían como objetivo la realización de estudios económicos, sociales y estadísticos, que sirvieran como criterios rectores de la

1 Véase: "La Vía de la Planificación Mexicana"; Jorge Ruiz Dueñas, en Revista de Administración Pública: El Sistema Nacional de Planeación Democrática, 55/56 julio-diciembre, INAP, México, 1983, pp. 35-63. Además: Introducción a la Administración Pública en México; Ignacio Pichardo Pagaza, tomo 2, INAP, México, 1984.

2 Alan Riding, en su libro "Vecinos Distantes" (editado por Joaquín Mortiz/Planeta, en 1985), sugiere que en México "...el propósito de la Constitución no es establecer las reglas del funcionamiento de la sociedad, ...sino, más bien, los objetivos socio-políticos hacia los que se dirige el sistema". (p. 38).

planeación en la administración pública (AP). "En el famoso informe al Congreso de septiembre de 1928, Calles no sólo enunció la formación del Partido Nacional Revolucionario, sino también que había llegado el momento de intentar un proyecto de desarrollo económico basado en el cálculo, las estadísticas y la experiencia...".³ Así, se visualiza a la planeación como un importante mecanismo que, además de permitir una mayor eficiencia en la coordinación administrativa entre los órganos públicos, contribuía a ampliar la esfera de acción del Estado en los fenómenos económicos. Sin embargo, el Consejo Nacional Económico no tuvo la trascendencia esperada en el elocuente discurso de Calles, y desaparecería sin dejar un rastro significativo de su labor.

Para 1930, Pascual Ortiz Rubio continúa este esfuerzo de planeación para establecer mecanismos de control y coordinación entre los órganos de la AP, promulgando la primera Ley sobre Planeación General de la República, en el mes de julio; esta disposición jurídico-administrativa suponía la posterior elaboración del "Plan Nacional de México", por lo que fueron creadas algunas comisiones especiales para su formulación dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Existía la conciencia, gracias a la experiencia de la Unión Soviética, del New Deal norteamericano, y de otros países, de que la planeación era una importante herramienta con la que el Estado podía disminuir el embate de las crisis económicas mundiales en la economía doméstica, e incluso -o principalmente- las fluctuaciones económicas internas. Lo cierto es que las condiciones no permitieron la consolidación del "Plan Nacional de México", a pesar de que su intención implícita no fue la de planificar la economía del país en general, sino la de coordinar los programas de varias Secretarías de Estado. En 1931, en el Congreso de Economía, se evidenció el descontento del sector privado en lo referente al tipo de coordinación que el plan establecía para ellos. Finalmente -en 1933- surge el Consejo Nacional de Economía, que pretendió retomar, sin mejor éxito, los esfuerzos de coordinación entre los sectores económicos del país. Otro órgano de coordinación intersecretarial que destacó en este período, fue la Comisión Nacional de Planeación, que fungía como cuerpo consultivo de las comisiones de la SCOP.

En 1933 surge uno de los intentos más serios en materia de planeación para el desarrollo nacional, y quizá el más trascendente en tanto a sus objetivos y proyecto económico: El Plan Sexenal. La tendencia que iniciara Calles en materia de planeación, tomaba una nueva dimensión en este documento por las mismas condiciones que le rodeaban. El Presidente Avelardo Rodríguez, junto con algunas comisiones, fue el encargado de la elaboración del Plan Sexenal, que sería presentado como programa de gobierno del PNR para el período presidencial de 1934-1940. Si bien se dice que este documento fue concebido por el "Jefe máximo" en casi su totalidad, para diciembre de 1933, en Querétaro, fueron introducidos cambios sustantivos en su contenido, ante las

3 "El Conflicto Social y los Gobiernos del Maximato", Meyer, Lencuza, en Historia de la Revolución Mexicana: Período 1928-1934; tomo 13, El Colegio de México, 1978 p. 94.

pugnas del sector agrarista del PNR. El Plan Sexenal consideraba que "...el Estado mexicano debía ser un agente en la promoción y control de todos los procesos vitales del país -en particular el económico- y no limitarse ya a ser simple custodio del orden y la integridad territorial".⁴ Destacaba la importancia de los aspectos agrarios (compromiso revolucionario) contemplando una Ley de Crédito Agrícola en 1934, y creando el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en diciembre de 1935, así como aspectos de educación pública; mas, sin embargo, quizá su mayor importancia radicó en haber establecido los principios de la rectoría estatal sobre la economía y las bases de un proyecto de nación específico. Aparentemente, los mecanismos administrativos no fueron los suficientes para alcanzar los múltiples objetivos fijados en el Plan Sexenal, y tampoco fueron instrumentados métodos de evaluación de resultados que solventaran las deficiencias contables y estadísticas. Por otra parte, se deben tomar en cuenta los enemigos políticos de este plan, así como la falta de una cultura política y de capacitación para la planeación. Lo cierto es que este documento resulta trascendental -como lo he subrayado- por haber cristalizado en un proyecto específico del desarrollo global de la nación, así como por haber concentrado los aspectos fundamentales del modelo de acumulación capitalista propuesto para el país; a saber, el desarrollo económico de la sociedad, basado en el fortalecimiento integral del agro y, como consecuencia de esto, de la entonces incipiente industria.

En su primera parte, el Plan Sexenal reconocía el ineludible compromiso del gobierno de llevar a cabo la reforma agraria y de fortalecer a este sector de la economía, como condición obligada para el logro de sus objetivos. Aquí se propone la creación de un Departamento Agrario y de diversos mecanismos jurídico-administrativos encaminados a fortalecer económicamente al campo mexicano. Lo anterior, dentro del marco de los esfuerzos por consolidar un crecimiento económico, en el que las actividades primarias determinarían el avance alcanzado por el sector secundario de la economía nacional. Tal era el espíritu del proyecto. Posteriormente, el Plan Sexenal contemplaba -de manera muy general- una política obrera que imprimiera mayor justicia en las relaciones entre el capital y el trabajo, a través de salarios mínimos adecuados, respeto a los contratos colectivos y la prestación de servicios de seguridad social, entre otras consideraciones. Finalmente, se hacía un análisis de la economía nacional (en donde se exigía el rescate de la explotación de los recursos naturales y la generación de energía eléctrica de manos de las empresas extranjeras), así como de aspectos, tales como la educación, comunicaciones y transportes, salud pública, impuestos, desarrollo de comunidades, etc. Como he dicho, no existieron los suficientes mecanismos para alcanzar los ambiciosos objetivos del plan; el Plan Anual de Gobierno de 1934, fue el primer intento por dar marcha al Plan Sexenal, asignando a cada dependencia del Ejecutivo objetivos definidos a alcanzar. Así, pues, se asentaba el nuevo criterio del Estado mexicano en el aspecto del desarrollo económico nacional, donde su papel era el de inducir las fuerzas económicas a la

⁴ Ibid., p. 37.

consecución del bien público y del proyecto nacional, propuesto por el partido dominante y por la Constitución de 1917.

En lo referente a la participación de la sociedad en la elaboración del Plan Sexenal de 1933, podría afirmar que, si bien no hubo un esfuerzo por parte del partido oficial para concertar a los diversos sectores sociales (o incluso partidistas), por otra parte existían importantes organizaciones políticas que lograron introducir sus demandas en el plan (como la CROM con Lombardo Toledano. "Sus planteamientos influyeron decisivamente en los del PNR, que formuló, orientado por sus propios grupos y dirigentes socialistas, el llamado Plan Sexenal con un proyecto agrario, obrero, nacional y estatal parecido al de las organizaciones obreras, y al que añadieron el de una educación socialista".⁵) Sin embargo, con esto no quiero decir que el Plan Sexenal haya sido un documento respaldado en una amplia participación política de la sociedad, o que esa haya sido su intención, sino por el contrario, destacar aquellos canales a través de los cuales se concretaba un proyecto de nación (un modelo de desarrollo económico que previera la autosuficiencia del sector primario, como condición esencial para el crecimiento del sector secundario), y que en mucho explican al sistema político mexicano. En 1934 el Partido Comunista Mexicano (PCM) hace un intento por organizar a los obreros y campesinos del país, y para 1934 y 1935 el PNR organiza a la Confederación Nacional de Campesinos y a la Confederación de Trabajadores de México, respectivamente, con lo que se abre un importante canal de participación política a sectores fundamentales de la sociedad. Ahora bien, si por una parte es cierto que en un principio la estructura partidista significó un verdadero canal de participación política para los campesinos, obreros e incluso militares: que aglutinaba, por otra parte me parece que algunos años después esta estructura adquiere matices diametralmente opuestos. Es decir, la de mecanismo de control político sobre los movimientos obrero y campesino del país.

El partido dominante, ahora Partido de la Revolución Mexicana (PRM), continuó los esfuerzos de planeación elaborando el Segundo Plan Sexenal para el período 1941-1946, como programa de gobierno del Presidente Avila Camacho. Este plan contemplaba, a diferencia del primero, una serie de objetivos definidos para la administración pública y para otros sectores de la actividad nacional. Las condiciones de emergencia en el país, -en lo económico, político, social e incluso cultural-, provocadas por la Segunda Guerra Mundial, además de otras causas más particulares, interrumpieron la aplicación de este plan. La Comisión Federal de Planificación Económica, fundada por Avila Camacho en el año de 1942, pretendió resolver las incongruencias del Plan Sexenal de 1941, en materia económica, dirigiendo la planeación del desarrollo bajo las consideraciones o criterios de aquellos difíciles momentos desatados por la conflagración mundial; "...lo que dio como resultado que en este sexenio se frenara la reforma agraria y se tendiera a

5 "50 Años del PRI. El Partido del Estado", I.- Antecedentes y Umbral, Pablo González Casanova, en Nexos, México, año 11, abril 1979, Número 16.

la concentración de la riqueza, disminuyendo la participación del salario en la distribución del ingreso".⁶ Considero que es en estos momentos cuando la acumulación capitalista en México se orienta preferentemente al sector secundario de la economía, rezagando al sector primario a un plano menos relevante y provocando un importante desequilibrio estructural, en función del proyecto original de una sociedad agro-industrial.

Durante la campaña presidencial de Miguel Alemán, el partido oficial cambia su nombre al de Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, a pesar de haberse organizado las "Conferencias de Mesa Redonda", para esta ocasión no se elabora ningún plan de gobierno para el período 1946-1952. Sin embargo, los esfuerzos por imprimir racionalidad entre los órganos de la administración pública -así como sobre diversos aspectos de la economía nacional- no son menguados, y para 1947 se promulga la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) facultades de control y fiscalización, así como la de proponer al Ejecutivo un plan general de operaciones. En 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, que tuvo la intención de coordinar y controlar la planeación en esa materia entre los diversos sectores de la AP. El 19 de diciembre de 1949 desapareció esta comisión, por decreto, y sus funciones son absorbidas por la SHCP, misma que más tarde crearía un segundo Comité de Inversiones, que correría la misma suerte de la anterior comisión. Por aquellos días se discutía ya sobre la creación de una dependencia del Ejecutivo que coordinara y controlara racionalmente la gestión global de la AP, y que estableciera un criterio claro de diferenciación y de unidad entre los órganos públicos. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, por su parte, logró obtener el control de dos organismos descentralizados importantísimos para el sector público en su participación en la economía: Ferrocarriles Nacionales de México, en 1949, y la Comisión Federal de Electricidad, en 1951; ello imprimiría una mayor racionalidad en la administración de tan importantes herramientas económicas del Estado.

Los logros obtenidos con la Comisión Nacional y con el Comité de Inversiones, llevarían al Presidente Ruiz Cortines a crear la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, en 1954. Se pidió a todas las secretarías de Estado y empresas descentralizadas, llevaran a cabo un informe sobre la inversión programada en cada una de ellas para el período, tarea que fue supervisada por la SHCP, el Banco de México y Nacional Financiera. Fueron tan positivos los resultados en materia de coordinación y control de inversiones, que "...alentaron la posibilidad de crear una nueva secretaría de Estado que pretendidamente, en el siguiente sexenio, debería llevar el nombre de Planeación y

⁶ Op. cit., Ruiz Dueñas, p. 26.

Presupuestos..."⁷ y realizar así la planeación y el control global de la AP, no sólo en lo referente a inversiones, sino también sobre el gasto público. En 1956 la Comisión elabora un plan de inversiones para el bienio 1956-1958, que además de contribuir en la obtención de créditos de instituciones financieras del exterior, analizó grandes recursos para el desarrollo de las comunicaciones, transportes, generación de energía y para el riego.

Al inicio del período presidencial de López Mateos, es expedida una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que destacan la transformación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en Secretaría del Patrimonio Nacional, y la creación de la Secretaría de la Presidencia, que junto con la SHCP conformarían el llamado "Triángulo de la eficiencia administrativa". La Secretaría de la Presidencia tuvo como antecedente directo a la Comisión Nacional de Inversiones, y tenía como atribuciones el llevar a cabo la planeación, coordinación y vigilancia en materia de inversiones de la AP en su conjunto, aunque la SHCP era la encargada de autorizar y controlar el Presupuesto de Egresos de la Federación en lo referente al gasto corriente y subsidios al sector paraestatal. Esta etapa de la planeación en México, ha sido considerada como un modelo centralizado de planeación y control de la AP.⁸ Así pues, con la finalidad de precisar las atribuciones y funciones de la Secretaría de la Presidencia, se decretan algunos acuerdos al respecto; entre los que destaca el acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, en marzo de 1962. El producto más relevante de dicha comisión lo fue el Plan de Acción Inmediata (PAI) para el período de 1962-1964, que tenía como propósito -en el marco del llamado Desarrollo Estabilizador- racionalizar la formación y acumulación de capital, y mejorar la distribución del ingreso para imprimir dinamismo al mercado interno; además, el PAI surge también como importante condición para lograr cierto empréstito externo auspiciado por la Alianza para el Progreso (AL-PRO). El PAI resultó ser bastante flexible al introducir la posibilidad de ajustes anuales a los programas, de acuerdo a fluctuaciones que posiblemente se presentarían en las fuentes de financiamiento, la inversión privada, así como en el comercio exterior. Fue esta misma comisión la que elaboró, en 1965, el Plan Económico y Social para el período de 1966-1970, que indicaba de manera general el desarrollo futuro del sector público y otorgaba estímulos a la inversión privada a través de marcos indicativos.

En el año de 1965, bajo el mandato del Presidente Díaz Ordaz, es creada la Comisión de Administración Pública, a la que le es encargada la elaboración de los estudios necesarios para determinar cuáles debían ser las reformas administrativas, requeridas para la consecución de los objetivos del mencionado Plan. Lo cierto es que, finalmente, la Comisión de Administración Pública se abocó a fortalecer los mecanismos

7 Ibid., p. 37.

8 Ibid., p. 39.

de programación del sector público, y que la situación económica y política llevó a la Comisión Intersecretarial a detener la formulación de programas de desarrollo económico y social. Sin embargo, es de estas comisiones de donde surgirá una de las ideas más significativas en materia de coordinación y control en la administración pública: su sectorización.

La década de los setenta es el antecedente más reciente de nuestro actual sistema de planeación (o Sistema Nacional de Planeación Democrática), tanto por la implantación de nuevos mecanismos administrativos, como por la creación de canales que proporcionarían o permitirían la participación popular en la planeación del desarrollo de la administración pública y del desarrollo nacional. La crisis política que hereda el sistema -producto del desgaste del partido oficial como mecanismo de control político,⁹ así como de otras causas que iré enunciando a lo largo de mi exposición- al iniciarse la década, llevó al gobierno a adoptar una política de apertura (calificada por algunos de "populista") en la que se otorgaron concesiones a diversos sectores, antes rezagados del "juego político", y en donde la planeación del desarrollo nacional no es la excepción. Destacan como mecanismos de coordinación y control de la administración pública, las Unidades de Programación (establecidas en todo el sector central y paraestatal), así como la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, que pretendían articular de manera más racional el mencionado "Triángulo de la eficiencia administrativa". En el año de 1971, el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez visualiza la necesidad de descentralizar la vida económica y administrativa del sector público, y son creados los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que perseguían fortalecer las funciones de planeación con la participación de los miembros de la federación; estos comités fueron concebidos como organismos de coordinación de las dependencias federales a nivel local, y subrayaban no solamente la importancia de la activa y efectiva participación de los gobiernos regionales en la planeación del desarrollo nacional, sino también de la decidida participación del pueblo. En 1975 es creada la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con la finalidad de regular a los 21 comités que hasta entonces funcionaban por medio de decretos individuales. Este mismo año, el PRI elabora un proyecto para el "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", que tuvo como antecedente un "Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", que no fue llevado a la práctica. Este anteproyecto fue el producto de los trabajos de varias comisiones intersecretariales, y abordaba aspectos tales como la cuantificación de metas, empleo, bienestar social, sector agropecuario y reforma

⁹ El cambio del nombre del partido oficial, de PRN a PRI, es significativo de aquel momento histórico en el que la estructura de participación política de la sociedad en el Estado -el partido-, se transforma en una sofisticada estructura de control político, a través de la cual se ejerce un proceso de des-politización o alejamiento de la sociedad civil de las decisiones políticas y económicas fundamentales. Un hecho que delata a tal metamorfosis fue el fenómeno del "charrismo" (debido al líder sindical Jesús Díaz de León, quien se alineó a las decisiones del Estado, olvidando y engañando las propias de su gremio).

agraria, sector industrial y energéticos, sector externo, sector comunicaciones y transportes, gasto público y política fiscal, crédito y política financiera, así como reforma administrativa.¹⁰ Cabe señalar que la Secretaría de la Presidencia, a través de su Subdirección de Desarrollo Rural de la Dirección de Inversiones Públicas, estableció los Comités Estatales de Desarrollo Rural, mismos que coordinaban la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

En base al "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", el licenciado José López Portillo lleva a cabo durante su campaña presidencial el primer esfuerzo definido por imprimir a la planeación del desarrollo nacional matices más democráticos en referencia a la participación popular en la elaboración de los planes de gobierno. Así, se realiza una encuesta nacional a través del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, resultando de este esfuerzo un documento conocido como "Bases para la Elaboración de un Programa de Gobierno". Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), los Comités de Desarrollo Rural, encargados del manejo de los PIDER, son fusionados al COPRODES correspondiente, mismos que eran presididos por los gobernadores de cada estado. El 28 de junio de 1976 son ampliadas por decreto las funciones de estos órganos, principalmente en materia de "promoción y coordinación de las actividades federales en relación con los asentamientos humanos en sus respectivas entidades;..., convirtiendo, además, a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano",¹¹ esto principalmente por la importancia que se le dio a la Ley de Asentamientos Humanos como elemento de planeación del desarrollo. Este mismo decreto establecería la formación de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) -evaluados trimestralmente por los COPRODES, y turnados a la SPP y a la Secretaría de la Presidencia-, que si bien no tuvieron los resultados esperados, sí contribuyeron a establecer directrices para el Sistema Nacional de Planeación.

En su discurso de toma de posesión, el 1º de diciembre de 1976, José López Portillo plantea como directrices para la planeación durante su régimen, aquellas contenidas en el "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", elaborado por el PRI. Desde esos momentos se reconocen cuatro vertientes fundamentales para la planeación, a saber: la vertiente obligatoria para el sector público; la de coordinación con las entidades federales, con respecto a su soberanía; la vertiente inductiva; y una modalidad llamada de concertación.¹² Así pues, después de una serie de iniciativas de leyes sobre la materia durante los primeros años de su gobierno, el 17 de abril de 1980, por decreto presidencial, surge el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD). Fueron diversos los intentos que anteceden

¹⁰ Op. cit., Ruiz Dueñas.

¹¹ Ibid. p. 41.

¹² Véase: op. cit. Pichardo Pagaza, tomo 2, p. 29.

a la publicación de este documento, en especial aquellos que se abocaron a definir metas específicas -en base a los planes sectoriales- y a unificar criterios (principalmente respecto a cuál habría de ser la dependencia encargada del Sistema Nacional de Planeación). Entre los planes y programas más relevantes, incluidos en el Plan Global de Desarrollo 1976-1982, se encuentran los siguientes: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial; el Plan Nacional de Turismo; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el Plan Nacional de Educación Superior; el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, entre otros.¹³ El Plan Global de Desarrollo 1976-1982 se dividía en tres partes fundamentales, mismas en las que se dividían sus principales objetivos, a saber, políticos, económicos y sociales. (Destacan -para el interés de este trabajo- los objetivos planteados en referencia a la desconcentración, concentrando la actividad económica y los asentamientos humanos en el nuevo esquema regional, con especial énfasis en las costas y fronteras).

Otro esfuerzo decisivo para la estructuración de un Sistema Nacional de Planeación en México, durante este período, fue la creación del Programa de Acción del Sector Público (PASP),¹⁴ que perseguía establecerse como un elemento de coordinación entre los postulados y objetivos del PGD, y los esfuerzos y recursos programados en los sectores de la AP. Asimismo, son indudables los avances que en materia de reforma administrativa se lograron durante este período -con la sectorización de la AP por ramas de actividad-, logros que también explican el avance en el proceso que aquí se narra de la planeación en México. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en su artículo 32, ubica al Sistema Nacional de Planeación en una sola dependencia (en la Secretaría de Programación y Presupuesto) y establece los criterios o categorías de "cabeza de sector", ordenando así de manera más racional las relaciones entre el sector central y el parastatal de la administración pública federal. Esto facilitó la elaboración, metodológica y técnicamente, del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. De igual forma, durante todo este período se conserva el criterio del ejercicio del gasto público programáticamente. Es decir, el presupuesto por programa (anual), lo que suponía una estrecha vinculación de control y coordinación con las dependencias globalizadoras de la gestión administrativa: la SHCP y la SPP. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, del 31 de diciembre de 1976, además de lo anterior, establece en su artículo 4º que "...la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social...". Entre otras disposiciones jurídicas y administrativas que contribuyeron a la estructuración del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática, se cuentan también a: la Ley General de Deuda Pública; la Ley

13 "Plan Global de Desarrollo 1980-1982"; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, Vol. I, p. 6.

14 Véase "PASP 1983-1985"; Manual de Elaboración"; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, marzo de 1982.

sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Información Estadística y Geografía; entre otras. De esta manera, la planeación en México es sectorizada por ramas de actividad, y son las cabezas de sector las encargadas de llevar a cabo esta tarea (además de las dependencias globalizadoras de la AP), para determinar el rumbo de cada uno de sus sectores, de acuerdo a los postulados u objetivos de un Plan Global de Desarrollo. En alguna medida, "...se buscaba incrementar la coherencia administrativa con el fin de fortalecer la planeación".¹⁵

Los COPRODES toman también un nuevo carácter durante este régimen, principalmente a causa de su importancia estructural en el marco federal del Sistema Nacional de Planeación; cambian su nombre al de Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), y su principal objetivo fue el de fortalecer al Sistema Nacional de Planeación en el ámbito regional (estatal y municipal). A su vez, los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) funcionaron como mecanismos de coordinación entre los ejecutivos estatales y la instrumentación global (federal) del Plan Global de Desarrollo. Los CUC contribuyeron para que el criterio o direccionamiento de la presupuestación programática se extendiera a la administración estatal y, así, a ampliar la participación de los estados de la federación en la planeación global del desarrollo. El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), en 1980, es un ejemplo claro de la vinculación programática-presupuestal que los CUC lograron implementar entre los gobiernos estatales y con el Gobierno Federal. De igual forma, los CUC dieron corporatividad a la llamada Alianza Popular y Democrática para la Producción de este período.

En tanto a la coordinación que existía con el sector privado y social, en el marco del Sistema Nacional de Planeación, se dice que la planeación contemplaba una vertiente de inducción y de concertación, en donde se cuentan diversos mecanismos de participación estatal en la economía que coadyuvaron a indicar y fomentar las directrices del desarrollo, así como para reafirmar la rectoría del Estado en el direccionamiento de la economía nacional. Destaca el papel que en el período 1976-1982 juegan empresas públicas como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que fomentaron y apoyaron decididamente el crecimiento del sector industrial (público y privado). Es también en este sexenio cuando se presenta una de las más graves crisis que delatan el desequilibrio estructural en nuestro modelo de acumulación capitalista; el sector secundario de la economía crece de manera importante a lo largo de la primera mitad de la década de los setenta, y ello agudiza el rezago ya prolongado en el crecimiento económico -o en la acumulación de capital- del agro mexicano. Sin embargo, "...en 1980 la producción manufacturera creció en 5.6% mientras que la tasa de crecimiento del PIB fue de 7.4%. Ello indica que el peso de la producción manufacturera

¹⁵ Op. cit., Ruiz Dueñas, p. 46.

tiende a disminuir hacia fines del sexenio".¹⁶ La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, fungió como órgano encargado de examinar los logros del Sistema Nacional de Planeación, y contribuyó en la elaboración de Programas de Acción del Sector Público 1983-1985, mismo que significó un esfuerzo por dar continuidad a los programas de gobierno inscritos en el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982.

Se percibe que, si bien fueron trascendentales para el Sistema Nacional de Planeación los esfuerzos realizados durante este período (1976-1982), por otra parte parece también que no fueron lo bastante claros en lo referente a la obligatoriedad del plan para los órganos de la administración pública, así como que existió una clara carencia de definiciones específicas en tanto a las responsabilidades, funciones y atribuciones, en cada una de las etapas o niveles de la planeación. Por otra parte, los mecanismos institucionales que he mencionado como constitutivos de la estructura del Sistema Nacional de Planeación, hasta aquí, parecen no contemplar algún canal de participación social definido en la planeación del desarrollo nacional, a pesar de que en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se reconoce¹⁷ la importancia de la participación de la sociedad como protagonista fundamental de la planeación, pero no se establece, como he dicho, algún mecanismo concreto a través del cual se canalice tal participación. Vagamente se habla de la "Alianza" como ese canal por el cual se dará la participación. Sin embargo, la Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, se encaminaba, a mi parecer, más a definir los criterios de política económica, a seguir durante el período 1980-1982, que a establecer canales definidos para la participación social en el marco del Sistema Nacional de Planeación.

Me he detenido a estudiar con más detalle al período de la administración del Presidente López Portillo, porque éste constituye el antecedente más inmediato del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por esto, no debe extrañar al lector el hecho de que este período haya ocupado mayormente mi atención, en comparación con otros momentos de la historia de la planeación en México. En conclusión, el actual Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene sus orígenes en la década de los setenta, fundamentalmente en el sexenio del Presidente José López Portillo.

¹⁶ "Balance de Aspectos Centrales de la Política Económica del Actual Sexenio"; Conde y otros, en Iztaapalapa, revista de la Universidad Autónoma Metropolitana, año 4, núm. 8, enero-junio de 1983, p. 7. (Ver Distribución Sectorial del Gasto Público, al final de este capítulo).

¹⁷ Por ejemplo, en la introducción del PGD 1980-1982, escrita por el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid.

B) La Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo

El régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), continuó la tendencia histórica hacia la consolidación del Sistema Nacional de Planeación en el país y, desde el inicio de su campaña presidencial, se dijo que ésta consistía en un proceso de "consulta popular" para conocer las demandas políticas de todos los sectores de la sociedad mexicana. Esta consulta era condición obligada para poder instaurar un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), así como para imprimir mayor realismo a los planes y programas de la administración pública. Estos nuevos mecanismos de participación social en la planeación del desarrollo del sector público (y del desarrollo nacional), se dan al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante la campaña presidencial, y los resultados y evaluación derivados de los foros de consulta popular servirían como criterios fundamentales en la elaboración de un plan de gobierno para el período 1982-1988. Con tal fin, al concluir su campaña, De la Madrid organiza una serie de comisiones al interior del PRI y del IEPES, que participativa y partidístamente formularían el plan.

Entre estas comisiones -y foros de consulta popular- se tocaron temas como: rectoría estatal de la economía, renovación moral, modernización de la administración pública, política económica, descentralización de la vida nacional, turismo, energéticos, Distrito Federal y área metropolitana, entre otros más que enunciaré más adelante.

Resulta muy importante detenerse a estudiar el carácter que toma la planeación en México a partir del inicio de la presente década, pues me parece que con la apertura de canales o mecanismos de participación social en determinados niveles de esta función de la administración pública (AP), se abre también la posibilidad de conducirla -a la AP- a una racionalidad en verdad más democrática. Si bien estos mecanismos innovadores pueden presentar serias deficiencias y muy importantes -como las que estudiaré aquí-, por otra parte considero que ha sido señalada una de las condiciones fundamentales que, a mi parecer, pudiese hacer de la planeación (o planeación democrática) una verdadera herramienta de progreso: la participación política de la sociedad en la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas de la AP Federal. Entre los lineamientos generales sobre "Planeación Democrática"¹⁸ que sostuvieron ideológicamente la campaña presidencial, se afirmó que la planeación del desarrollo nacional está cimentada en el proceso de la consulta popular, lo que supone la concertación de opiniones y no la imposición autoritaria de los criterios del desarrollo. Se afirma que la planeación democrática:

18 "Planeación Democrática"; Miguel de la Madrid II.; INAP, México, 1983, véase el índice general del libro

"- Es vínculo para articular las demandas sociales, siendo su objetivo el beneficio de las mayorías.

- Exige participación popular y es la mejor herramienta para efectuar el cambio social.

- Implica el dinamismo de un proceso político por encima de un esquema simplemente técnico.

- La planeación es un ejercicio de comunicación.

- Ordena y hace más eficiente la participación popular en el desarrollo regional.

- La planeación democrática está cimentada en la consulta popular."

El 17 de marzo de 1982, en Manzanillo, Colima, De la Madrid, entonces candidato presidencial, afirmaba que: "*Desarrollo* es sinónimo de diversificación y, por lo tanto, de complicaciones, y necesitamos abordar estas nuevas complicaciones con mecanismos que respondan a un análisis completo e integral de nuestros programas. En eso consiste la planeación democrática, en que las decisiones que afecten a la comunidad no se tomen exclusivamente por las autoridades y sus técnicos, sino que sean objeto de un cambio de impresiones con los distintos sectores interesados".¹⁹ Se sostenía que la planeación democrática, como instrumento de trabajo del sector público, ordenaría y haría más eficiente la participación popular en el desarrollo regional, pues concertaría de manera racional los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad, así como sus demandas. Después de integrarse el plan de gobierno para el período 1982-1988, y habiendo sido aprobado por la XI Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, se llevó a cabo un amplio proceso de consulta popular con diversos sectores de la sociedad civil, para dar como resultado el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 (PND), del que "...la opinión del pueblo es sustrato fundamental".²⁰ Se reconoció la necesidad de que la participación social en la planeación del desarrollo nacional sea permanente, así como aquellos mecanismos que la regulan (la consulta popular). En tanto a las vertientes que tomaría la planeación del desarrollo, es continuada en el PND la tendencia que marcaba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, a saber, una vertiente de obligatoriedad para el sector público, una de coordinación entre los sectores de la AP y los niveles de gobierno, una de inducción y una de concertación para el sector social y privado. "Las cuatro vertientes, requieren la institucionalización de la consulta popular, del diálogo y la negociación, para enfatizar el carácter democrático de la planeación".²¹

La Planeación Democrática dio un especial acento a la planeación estatal y municipal (planeación regional), aspirando así a consolidar el Sistema Nacional de Planeación

¹⁹ Ibid., p. 24

²⁰ Ibid., p. 42.

²¹ Ibid., p. 46.

Democrática en toda la República; se retomó la experiencia de los COPLADES y de los CUC (ahora Conventos Unicos de Desarrollo, CUD), y se les resaltó como instancias fundamentales en la planeación regional y en el marco estructural del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Los COPLADES concentrarían las funciones de la planeación estatal en su relación con la planeación nacional, y los CUD operarían como mecanismo de coordinación y control sobre los diferentes programas de los gobiernos estatales. Así mismo, se debía fomentar la planeación municipal a través de estos organismos, y promover la instauración de subcomités de planeación en sus diferentes jurisdicciones.

Otro de los lemas de la campaña presidencial fue el de "por una sociedad más igualitaria"; en el marco del desarrollo regional, se consideraba que esto sería posible induciendo un crecimiento económico más equilibrado, e impulsando obras de infraestructura en ciudades intermedias, zonas petroleras, costas, fronteras, sureste y en zonas desérticas del país. Así, se establecen objetivos (en aquel momento "compromisos" políticos para con el electorado) en cada uno de estos rubros, así como en materia económica, de zonas y grupos marginados, desarrollo rural, entre otros más, que quedarían plasmados en el PND.

Al terminar la campaña política de De la Madrid, fueron organizadas varias comisiones al interior del partido oficial (PRI) y del IEPES, a las que se les confió la tarea de llevar a cabo los estudios y consultas necesarias para proporcionar criterios en la elaboración del PND. Se organizaron comisiones en las más variadas materias relacionadas con la planeación del desarrollo nacional, tales como: de modernización de la administración pública, administración de justicia, desarrollo rural integral, desarrollo industrial, fomento a las exportaciones, educación, salud y seguridad social, empresas públicas, vivienda, ciencia y tecnología, entre muchas más.

A partir de 1983, siendo ya titular del Ejecutivo Federal, De la Madrid llevó a cabo una serie de reformas jurídico-administrativas que reestructurarían a la AP en el nuevo marco de la planeación del desarrollo. Estas reformas consolidarían definitivamente los logros alcanzados en la creación del Sistema Nacional de Planeación, así como -implícitamente- aquellos derivados de la reforma administrativa y la sectorización de la AP federal. Se trataba de establecer un cuadro instrumental de reformas que facilitarían el control y coordinación global y sectorial de la AP, así como la estructuración de mecanismos jurídico-administrativos que dieran corporeidad institucional, por así decirlo, al SNPD. Desde el inicio de su mandato, De la Madrid mandó al Congreso de la Unión, para su aprobación, iniciativas que proponían reformas y adiciones a determinados artículos constitucionales (artículos 16, 25, 26, 27, 28, 51, 65, 66, 73, 74 y 115), a algunos otros de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; algunas disposiciones de carácter mercantil, así como las iniciativas de la Ley de Planeación y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito. Cabe subrayar que, "...la planeación democrática, postulada por la Ley de Planeación, en su exposición de motivos, permite inferir que está implícita la voluntad política de buscar en la participación el consenso y, por ello, el fortalecimiento de las instituciones de la República y la preparación del ánimo

popular para encontrar, en su eventual apoyo, solidez a las respuestas dadas al interior y al exterior".²²

El marco jurídico que, antes de las reformas de 1983, definía a la planeación en México, no contemplaba una estructura concreta en la que se establecieran las atribuciones del Estado para crear un Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, en diciembre de 1977 son introducidas, por iniciativa del Ejecutivo Federal, algunas reformas al Artículo 74 constitucional en donde "la acción pública, basada en la planeación y su expresión operativa, la programación, encontraba en este artículo un reconocimiento constitucional".²³ A su vez, se consideran como elementos adicionales al marco jurídico de la planeación -anterior a 1983- al conjunto de acuerdos o decretos que el Ejecutivo Federal expidió para formalizar los diversos planes de desarrollo, sectoriales y regionales, así como a la Ley General de Asentamientos Humanos (que contenía bases para la planeación de desarrollos urbanos) y la Ley de Fomento Agropecuario. De tal manera, el cuadro instrumental de reformas enviadas al Congreso en diciembre de 1983 por De la Madrid, transformó y consolidó decididamente las facultades y atribuciones del Estado mexicano para establecer un Sistema Nacional de Planeación, ahora Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).²⁴

El orden normativo de la función de planeación de la AP en nuestro país, a partir de las reformas mencionadas, lo constituyen los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política mexicana, así como la Ley reglamentaria sobre esta materia. "...se eleva a rango de norma constitucional y con la Ley de Planeación se precisan las bases de integración, funcionamiento y participación del Sistema Nacional de Planeación".²⁵ Es específicamente en el Artículo 26 constitucional en donde se otorga al Ejecutivo Federal la facultad de organizar un SNPD, y en donde se establece a la "consulta popular" como el procedimiento o mecanismo de participación social en la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. De igual manera, se faculta al Ejecutivo Federal para establecer mecanismos de coordinación -especialmente convenios y contratos- con los gobiernos de los estados, así como para instrumentar mecanismos de inducción y concertación con los particulares. "En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". (Art. 26.)

Por otra parte, destaca la adición hecha al Artículo 73 constitucional, que da facultades al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, y leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones del orden económico. Considero que además de haberse estructurado un

22 Op. cit., Ruiz Dueñas, p. 50.

23 Op. cit., Pichardo Pagaza, tomo 2, p. 26.

24 Véase: Artículo 26 Constitucional.

25 Op. cit., Pichardo Pagaza, tomo 2, p. 28.

orden normativo más adecuado para la planeación, estas disposiciones jurídicas también introducen una mayor claridad en lo referente a la rectoría estatal sobre el desarrollo nacional, que anteriormente no se consideró. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, a diferencia de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, contempla a las instituciones nacionales y auxiliares de crédito, de seguros y de finanzas, lo que es antecedente directo del esfuerzo por imprimir claridad en la jurisdicción de la rectoría estatal. Entre las justificaciones que se presentaron junto a las iniciativas de reformas, se consideró que la planeación en México no había sido capaz de estructurar un marco de estrategias permanentes, frente a una dinámica del desarrollo nacional conflictiva. Esto ponía en juego la permanencia misma del proyecto nacional, pues las fuerzas económicas del país podían (como lo demostró el hecho de la expropiación de la banca privada) hacer perder la esencia de los postulados constitucionales. El artículo 25 constitucional define a la llamada "economía mixta", estableciendo que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

En las adiciones al Artículo 27 constitucional, se introduce el concepto de "desarrollo rural integral" y el propósito de alcanzar la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (fracciones XIX y XX). Asimismo, establece la necesaria participación de la población campesina en la planeación y organización del desarrollo agropecuario, y del desarrollo nacional.

En el marco de las reformas introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, destaca la hecha a su Artículo 26, por medio de la cual es creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se modifica el nombre de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial al de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; a la de Comercio por el de Comercio y Fomento Industrial; a la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas por el de Desarrollo Urbano y Ecología; así como la concomitante reorganización de funciones y atribuciones. Por otra parte, el Ejecutivo Federal expide dos acuerdos en mayo de 1983, por los que se especifican las funciones de las cabezas o coordinadoras de sector en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de operaciones y gasto de las entidades paraestatales, así como la puntualización de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación (lo que recuerda al "triángulo de la eficiencia administrativa", que he mencionado). A su vez, estos acuerdos establecen que las entidades paraestatales elaborarán programas de acción en materia económica, de incremento de la productividad operativa y empleo, de reestructuración financiera, de racionalización del uso de las divisas, de apoyo a la transformación estructural, así como las responsabilidades específicas de las cabezas de sector en materia de formulación, diseño e implantación de los programas.

La Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1983, se establece como el marco normativo del SNPD, explicitando las bases de integración y funcionamiento del mismo, las normas o principios básicos de la planeación del desarro-

llo nacional, así como las bases para la participación de la sociedad civil en la elaboración del plan y sus programas. En su primer capítulo, la Ley de Planeación establece que sus preceptos son de orden público y de interés social, y destaca la obligatoriedad de esta función en la AP. También se sientan las bases para la integración y funcionamiento del SNPD, los mecanismos de coordinación de la planeación entre los niveles de gobierno, así como los principios que articulan la concertación e inducción de las acciones respecto al sector privado, y de participación social.²⁶ Así, son abarcadas las cuatro vertientes que sigue la planeación en México desde principios de la actual década.

En el segundo capítulo de esta ley, se reconocen las etapas de planeación: formulación, instrumentación, control y evaluación; y se reconoce a la SPP como la dependencia responsable de coordinar las actividades de la planeación global de la AP Federal, así como de elaborar el PND y determinados programas regionales o sectoriales. A la SHCP le corresponde ayudar a definir las políticas financieras, fiscales y crediticias. La planeación sectorial a mediano plazo queda reservada a las cabezas de sector, en donde el sector paraestatal participará con programas que contribuyan a la planeación global del desarrollo.

El capítulo tercero de la Ley de Planeación, "Participación Social en la Planeación", establece los mecanismos a través de los cuales la población civil puede participar en la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere la ley. Si bien este es el capítulo más pequeño de la ley, por otra parte ha dejado instaurado, jurídicamente, un mecanismo concreto (y teóricamente permanente) de participación social en la planeación: la consulta popular. Se define claramente la incorporación de este mecanismo en la estructura administrativa, así como los participantes en el proceso de la planeación democrática:

"...se deriva de la experiencia reciente la necesidad de afirmar en la Ley los diversos criterios y bases fundamentales de la planeación. Ante todo, conviene destacar que la estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan, y los mecanismos de participación que se definirían en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

26 "... IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley..." (Artículo 10. de la Ley de Planeación).

(...) las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

...En el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo.²⁷

El capítulo cuarto, "Plan y Programas", establece las generalidades de la formulación, elaboración y aprobación del PND. Así mismo, se dan los lineamientos de coordinación del marco normativo entre Plan y los programas.

En los capítulos quinto y sexto de la Ley de Planeación, se pretenden consolidar los avances del Sistema Nacional de Planeación en su vertiente de coordinación, así como fortalecer -en el SNPD- los vínculos entre la planeación regional y la planeación nacional de desarrollo. En el capítulo sexto, se establece la obligatoriedad que tendrán los convenios o contratos que los diversos grupos involucrados en la planeación celebren con el Ejecutivo Federal (a través de sus dependencias y entidades paraestatales). Se establece que "los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público" (sic), lo que, a mi parecer, deja abierta la puerta al Derecho Administrativo para estudiar a la planeación desde su perspectiva, especialmente en lo referente a las fuentes y creación de su objeto de estudio. Finalmente, el capítulo séptimo establece las responsabilidades de los encargados de la ejecución de esta Ley, y del Plan y programas correspondientes.

Resumiendo, la Ley de Planeación, de enero de 1983, define las funciones, responsabilidades y relaciones de quienes son partícipes en la planeación del desarrollo nacional. A su vez, establece las bases de la coordinación entre los órganos gubernamentales y la sociedad civil, precisando los mecanismos jurídico-administrativos de esta relación, así como definiendo a los partícipes mismos. De igual forma, formaliza la relación institucional entre los poderes federal y estatal en el marco del SNPD, y entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Pichardo Pagaza²⁸ considera como características distintivas de la planeación, en el marco de las reformas jurídicas de 1983, a las siguientes:

"- Se instituye la participación de la sociedad civil en la elaboración del plan y sus programas, previéndose también procedimientos para ampliarla a su ejecución y evaluación.

²⁷ "Ley de Planeación"; Diario Oficial de la Federación, del 5 de enero de 1983. Publicado también en: Op. cit. Revista de Administración... véase: Artículo 20, del Capítulo 3o.

²⁸ Op. cit., Pichardo Pagaza, tomo 2.

- Se otorga una mayor claridad a las responsabilidades de los involucrados en sus etapas que dan mayor seguridad a que lo planeado se ejecute.

- Se impulsa el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para que los diferentes niveles de gobierno conduzcan la planeación en sus ámbitos específicos.

- A partir de un PND se formulan e instrumentan programas sectoriales y regionales".²⁹

De acuerdo con esto, son combatidas las deficiencias o limitaciones con las que se enfrentaba el Sistema Nacional de Planeación, así como las carencias del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, a saber, la falta de una obligatoriedad más clara en el plan para los sectores de la AP, y la concomitante falta de una adecuada vinculación entre políticas de desarrollo y objetivos y técnicas de planeación. A diferencia del PGD 1980-1982, el PND no derivaría del cúmulo de planes y programas sectoriales, sino más bien sus objetivos y metas serán ahora el criterio rector en la orientación de la planeación sectorial.

Como he mencionado ya arriba, cuatro son las etapas reconocidas en el proceso de planeación democrática: formulación, instrumentación, control y evaluación. La formulación incluye los procesos de diagnóstico y pronóstico, de donde se derivará el Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Supone la consulta con los coordinadores sectoriales, con los estados miembros de la federación, así como con el sector social y privado. La etapa de instrumentación, es en la que se traduce la formulación general del plan en acciones operativas, conforme a su nivel de acción (global, sectorial o institucional). Destacan los Programas Operativos Anuales (POA), coordinados globalmente por la SPP, sectorialmente por las cabezas de sector y, en el nivel institucional, por las entidades coordinadas. Los POA asignan -anualmente- con precisión la cuantía de los recursos que determinado organismo requerirá en la ejecución de sus programas, así como los propósitos y objetivos de éstos (generalmente con un alcance de 6 años). La etapa de control es el proceso de verificación en el logro de los objetivos programáticos y presupuestales, y la etapa de evaluación es una ponderación global de los avances y resultados, así como mecanismos de retroalimentación de la formulación e instrumentación.

En el nivel global de la planeación, los esfuerzos se canalizan a la orientación y coordinación de la generalidad de SNPD, y de la planeación de desarrollo nacional; en este nivel de acción, se contempla la estructura macroeconómica y regional, y se integra el PND. Como dependencia encargada de la planeación global, y por tanto el funcionamiento del SNPD, está la SPP.

Las cabezas, o coordinadoras de sector, son las responsables del nivel sectorial de la planeación del desarrollo nacional. Estas elaboran programas específicos para su sector

²⁹ Ibid., p. 29.

de actividad correspondiente, de mediano plazo y anuales, que corresponden teóricamente a los postulados o preceptos más generales del PND. Así, se fijan objetivos y metas específicas que difícilmente podrían ser contempladas en la planeación global de desarrollo.

El nivel institucional de la planeación está integrado por las entidades de la AP paraestatal, generalmente participan en el SNPD mediante la elaboración de programas anuales, sin embargo, el Presidente de la República, mediante decreto, determina qué entidades deben formular planes y programas a mediano plazo, dada la importancia específica de la institución.

La planeación abarca también a las tres instancias de gobierno, y la Ley de Planeación de enero de 1983 observa bases concretas para coordinar y eficientar las relaciones entre la planeación nacional y aquella realizada en los estados y municipios de la República federal. Los CUC -que he explicado más arriba- se transforman, en el marco del SNPD, en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), e imprimen la innovación del establecimiento de Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD). De igual forma, se subraya la importancia de que los COPLADES se consoliden como mecanismo de vinculación entre la planeación estatal y la planeación nacional del desarrollo. Se considera que los criterios estatales del desarrollo harán más coherentes las funciones de la planeación global y fortalecerán al SNPD, promoviendo el establecimiento de los SEPD. Con estos sistemas estatales de planeación, "se propone que las entidades federativas instalen foros de consulta estatales en los que participen organizaciones y grupos sociales de alcance estatal y, a medida que se consolide la planeación, organizar foros municipales, delegacionales o regionales que hagan posible la participación de organizaciones, tales como juntas de vecinos, ejidos, sectores productivos locales, cooperativas y organizaciones civiles en general".³⁰

El PND 1982-1988 es el documento -producto de la planeación democrática- en donde se establecen los grandes objetivos nacionales y las estrategias globales del desarrollo económico y social; está conformado por diagnósticos, estrategias de política, e incorpora las orientaciones que estableciera la consulta popular. El PND se aboca a un ordenamiento normativo del desarrollo socioeconómico del país, fundamentado en los grandes objetivos del proyecto nacional, contenido en la Constitución Política. Asimismo, la elaboración del Plan Nacional se ha dado en el marco de una crisis económica y en un contexto mundial convulsionado, por lo que ha sido necesario fortalecer las vertientes de inducción y concertación, para coordinar más eficientemente la acción de los sectores social y privado. Esto hará -teóricamente- posible imprimir permanencia a los planes y programas de la AP, así como democratizar la toma de decisiones en el país. El PND es un documento básicamente cualitativo pues, como he dicho, las metas específicas están contenidas en los programas sectoriales de mediano plazo, mismas que

³⁰ Ibid., p. 35.

son revisadas anualmente para corregir desviaciones o para puntualizar estrategias. "El PND tiene las características básicas siguientes:

- Expresa el compromiso en materia de desarrollo económico y social, asumido por el Presidente para un período determinado.

- Rige el contenido de los programas que se generan en el SNPD.

- Es un instrumento que expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo.

- Propone un marco obligatorio para toda planeación del Gobierno Federal.

- Constituye un indicador de los señalamientos para la política de mediano plazo, articulados con la política de corto plazo.

- Indica qué programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben ser elaborados.

- Es norma para la integración y contenido de los principales instrumentos de política anual, como son el presupuesto de egresos de la federación, las iniciativas de leyes de ingresos, los convenios de coordinación entre la federación y estados y los contratos, pactos y convenios que establezcan el sector público federal y los sectores privado y social.

- Facilita la vigilancia del Congreso de la Unión y de la opinión pública, de la política de desarrollo".³¹

Los objetivos del PND cubren rubros fundamentales, como la política económica, la política social, política regional y política sectorial, entre otros. Muchos de los postulados políticos que sostuvo la campaña presidencial adquieren una expresión concreta al interior del PND. Así, se habla de democratización integral, de sociedad igualitaria, de descentralización de la vida nacional y de renovación moral, entre los más importantes. De los programas centrales que contiene el PND, destacan, entre otros, los siguientes: alimentación, educación, salud, vivienda, desarrollo agrícola, ganadero, forestal y pesquero; comunicaciones y transportes, ecología, industria y cambio estructural; turismo, explotación de recursos naturales, Distrito Federal, etc.

La estructura global del PND³² se divide en tres partes centrales, en donde se establece un marco de referencia para la elaboración y diseño de la estrategia global del plan, se describen los criterios para implementarlo y se definen los mecanismos o canales de participación social en la planeación del desarrollo nacional. La primera parte del plan hace un análisis de los principios políticos del Estado mexicano, su diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia, en el marco de los criterios, arrojados por la consulta popular

³¹ Ibid., p. 39.

³² "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; Poder Ejecutivo Federal; S.P.P., mayo de 1983, México.

y, obviamente, en consecuencia al orden constitucional. Son cuatro los propósitos u objetivos que orientan a esta primera parte del PND: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, y promover cambios cualitativos, requeridos en el país, en lo económico, político, social y cultural. La segunda parte del PND establece los causes de la instrumentación de la estrategia en sí misma. Se estudia la política económica general, la política social, las políticas sectoriales, la política regional, y una serie de temas análogos a los tocados en el proceso de consulta popular. En la tercera y última parte del PND son establecidos aquellos mecanismos a través de los cuales la sociedad civil podrá participar en las diferentes etapas vertientes de la planeación, así como en la ejecución y evaluación del plan. Destaca en este capítulo, la definición de las vertientes obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción, que establece la Ley de Planeación para el direccionamiento de esta actividad en México. Además de establecer o formalizar -en la vertiente de coordinación- el papel de los CUD como mecanismo estatal de planeación, y de los COPLADES como instrumento de coordinación entre los niveles de gobierno, se establece insistentemente a la consulta popular como canal de participación política de la sociedad en el proceso de planeación nacional. Se precisan funciones generales para los CUD y los COPLADES, pretendiendo con esta, instrumentar una red de comunicación intergubernamental más eficiente, consolidando así los esfuerzos por estructurar el SNPD en toda la República.

En el marco de los objetivos generales del PND, se identifican ciertos criterios básicos que les imprimen una orientación definida, y que son resultado de la consulta popular, efectuada durante la campaña de De la Madrid. Así, los propósitos políticos aspiran a: el nacionalismo revolucionario; la democratización integral de la sociedad; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y, la planeación democrática. Así, los objetivos específicos, fijados por la planeación sectorial, regional e institucional, deben aspirar a la consecución de estos criterios globales mediante el logro de sus objetivos particulares.

Con arreglo a lo anterior, el PND contiene determinados programas centrales que buscan la satisfacción o consecución de los objetivos que he mencionado, el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo es el Ejecutivo Federal, quien se concreta a la aprobación del plan y los programas sectoriales, regionales e institucionales.

Así, pues, reconozco en todos estos elementos estructurales del Sistema Nacional de Planeación Democrática, al objeto de estudio que permitirá introducirme a la problemática específica de la participación política de la sociedad civil en la planeación nacional del desarrollo. Como he dicho, la consulta popular es el mecanismo que vincula estructuralmente a la participación con la planeación y, por lo tanto, su estudio resultará valioso en el análisis de la estructura administrativa de la planeación. Ahora bien, el estudio de este mecanismo específico de participación política en el SNPD requiere de un mayor grado de especificidad en lo referente a la estructura en la que encaja. Por esto, mi trabajo se concentrará en la planeación sectorial y en la participación social que en ese nivel de la planeación (y de la administración pública) propicia la consulta popular.

Hasta aquí, se debe tener en cuenta que el estudio político de la planeación que he venido realizando se refiere a las características generales de ésta en nuestro país, y que una evaluación científica de planeación -vista a través de la problemática de la participación política- requiere del análisis concreto del fenómeno. He destacado la importancia de la consulta popular al interior del discurso jurídico-político de la Planeación Democrática. Sin embargo, el estudio documental que hasta aquí he efectuado no completa las exigencias de un enfoque científico de la participación política. Por tanto, estudiar a la consulta popular como mecanismo de participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, indica los causes a través de los cuales es posible inducir el análisis.

A continuación, estudio un nivel más concreto de la planeación del desarrollo, y del SNPD, delimitando el análisis a la planeación sectorial. Por el momento, baste decir que hasta aquí he venido exponiendo el nivel más general de mi investigación, mismo que deberá ser considerado a lo largo de los diversos niveles de análisis que abarca mi trabajo de tesis.

NOTA.- La siguiente tabla corresponde a la nota de pie de página número 16 (Pág. 35)

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO						
(% del total)						
CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Energéticos	22.85	25.95	23.40	26.50	29.05	29.31
Desarrollo So- cial.....	24.77	22.18	20.28	19.52	17.44	16.57
Industria	7.36	6.68	5.95	6.68	7.65	6.47
Agrop.y Pes- quero.....	8.39	8.63	7.38	7.96	9.03	8.49
Otros Sectores	36.63	36.56	36.99	39.34	36.83	39.16

Fuente: José López Portillo; Sexto Informe de Gobierno; Anexo Estadístico-Histórico, pag. 205.

II) La Planeación en el Sector Turismo

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el Plan Nacional de Desarrollo es el documento que dirige la generalidad de la planeación en la administración pública mexicana. Como he explicado, el PND es el documento "cualitativo" en donde se contienen los objetivos generales del desarrollo económico, político, social y cultural del país. En el nivel sectorial (así como regional e institucional) de la planeación es en donde se ubican los objetivos particulares de la estrategia del desarrollo nacional, especificando tareas y responsabilidades a cada sector de actividad de la administración pública. El nivel sectorial de la planeación "...se integra básicamente con las dependencias del Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un sólo sector administrativo".¹ Si pretendo hacer aquí un estudio político de la Planeación Democrática, así como de la problemática de la participación social en la planeación de la administración pública mexicana, entonces resulta valioso rebasar el estudio jurídico o documental del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y delimitarlo a una categoría más concreta (la sectorial) en donde también sea más tangible la relación o vínculo existente entre planeación y participación, a saber, el estudio del mecanismo de la consulta popular en un ámbito concreto.

A) El Turismo y la Administración Pública:

Como se ha visto en el capítulo anterior, el comienzo de la consolidación de la vida institucional en México, después de la etapa revolucionaria, trae consigo el inicio de un esfuerzo gubernamental por imprimir mayor racionalidad en el desarrollo económico, político, social e incluso cultural del país, así como de establecer mecanismos de coordinación y control entre los órganos de la administración pública federal. Una vez menguados los brotes armados y los conflictos más difíciles en el territorio nacional, así como fortalecida la institucionalidad, se incrementa el número de visitantes extranjeros

¹ "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación", en Planeación Democrática, No. 1; Revista de la SPP, febrero 1983, p. 1.

en México, y eso no es ignorado por aquellos encargados de la AP. El 1º de septiembre de 1929, Emilio Portes Gil declara al Congreso de la Unión lo relevante de "la intensa corriente de turismo que en estos últimos años nos ha visitado",² y anuncia la creación de la Comisión Mixta Pro-Turismo. Para el período 1929-1930 se registra una afluencia turística en el país del orden de los 102,820 visitantes.

El sucesivo desarrollo de las vías de comunicación y de la infraestructura de carreteras del país, incrementaría la presencia económica del fenómeno turístico en el desarrollo nacional para finales de la década de los treinta. Es también entonces cuando se visualiza la enorme sensibilidad del sector frente al extranjero, al iniciarse una campaña dirigida a reducir la afluencia turística a nuestro país en los Estados Unidos de Norteamérica; lo anterior, debido al descontento producido por la expropiación petrolera, y que trajo como resultado un notable decremento en el flujo turístico de 139,000 en 1939 a 133,200 en 1940.³ En respuesta a lo anterior, se crea el Club de Viajes Pemex, que pretendía fomentar el flujo turístico por la red de carreteras nacionales. En tanto al flujo turístico, captado a través del sistema aéreo, puedo afirmar que su importancia no fue relevante en este período, a pesar de que el país, en 1939, contaba con una Ley de Subsidios de Aviación. Por otra parte, en 1935, el Gobierno Federal establece el Crédito Hotelero, destinado a brindar apoyo financiero a los inversionistas en esta actividad económica.

Poco a poco, la actividad turística fue tomando mayor importancia en el contexto del desarrollo nacional y ello provocó que se hicieran continuas referencias al respecto en los informes presidenciales de la época y se hablara de las erogaciones que hacían los turistas en el país.⁴ En 1939, se crea el Consejo Nacional de Turismo y la Asociación Mexicana de Turismo, para regular las relaciones del Estado con la actividad.

El Presidente Avila Camacho consolida las bases internas que permitirían vitalizar a esta actividad de relevancia nacional, principalmente a través del fomento y la promoción turística. Así, se abren delegaciones promotoras en Nueva York, en San Antonio, en Los Angeles y en Tucson, y se subraya la necesidad de fortalecer la red de comunicaciones del país para fomentar el flujo o demanda turística. En 1943, se declaran como aeropuertos internacionales a los de la Ciudad de México, Mérida, Tapachula, Nuevo Laredo, Tampico y el de Hermosillo.⁵ Las condiciones desatadas por la Segunda Guerra Mundial en el contexto internacional - y en los EUA, principalmente- crean un clima

2 Citado en: Turismo, Estructura y Desarrollo, A. Jiménez M., Ed. Interamericana, México, 1984, p. 22.

3 La Economía Mexicana en Cifras; NAFINSA, México, 1981, p. 37.

4 "Turismo; Una Recopilación"; Mac Donald L., Eugenio, Ed. Bodoni, México, 1981, pp. 110-120, un estudio a través de los Informes Presidenciales.

5 Op. cit., A. Jiménez M., p. 27.

propicio en México para desarrollar la actividad turística; el promedio anual de visitantes a nuestro país entre 1939 y 1944 fue del orden de los 133,600 visitantes.⁶ Por entonces México participaba ya -al igual que algunos países latinoamericanos- en congresos internacionales de la materia, y el sector privado nacional había creado la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles y la Asociación de Agencias de Viajes, en 1942 y 1945, respectivamente. "El fin de la gran guerra es el parto del turismo moderno".

Entre los mecanismos jurídicos y administrativos que en materia de turismo destacan en el período, se encuentran: la Comisión Mixta Pro-Turismo, del 11 de julio de 1929; la Comisión Nacional de Turismo, de 1930 (presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación, y posteriormente, presidida por el Secretario de Economía Nacional); el Comité Oficial, la Comisión y el Patronato de Turismo del 27 de marzo de 1933; la Comisión Nacional de Turismo, de 1935; la Ley General de Población del 29 de agosto de 1936, en donde se establece que la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación asumiría las atribuciones en materia turística. Al interior de esta dirección es creado el Departamento de Turismo, el 7 de junio de 1937.

Los primeros esfuerzos notables por parte del Estado mexicano por coordinar sus actividades en materia turística, se registran en el período que va de 1947 a 1958, conocido también como aquella modalidad del modelo de desarrollo económico llamada de "sustitución de importaciones". Para esos días, el turismo se visualiza como sector estratégico de la economía, principalmente por su capacidad generadora de divisas que, en el marco de la "sustitución de importaciones" y, más adelante, del "desarrollo estabilizador", sería capaz de reducir el embate de las fluctuaciones económicas foráneas, en la estructura económica nacional, y aseguraría el crecimiento del Producto Interno. Miguel Alemán hizo ver el interés que le daría su administración al turismo, en un documento de su campaña presidencial conocido como la "Carta Turística" o "Declaración Turística". Esta ponencia partidista contemplaba cuatro lineamientos para el desarrollo de la actividad: en materia de comunicaciones y transportes, se fomentaba la expansión de la red de carreteras, la ferroviaria y el servicio aéreo; en materia de alojamiento, principalmente a través de reducciones tributarias y concesiones fiscales a los inversionistas (como pudo serlo, más tarde, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955); en materia de atractivos turísticos, promoviendo los aspectos arquitectónicos, folklóricos, musicales y culturales, en general, del país; y en materia de capacitación, destacando la necesidad de formar cuadros y recursos humanos calificados para la prestación del servicio turístico. Por aquellos días es abierta la Escuela de Capacitación Hotelera en respuesta a lo anterior.

Esta fue la tendencia que efectivamente se siguió durante la administración 1946-1952. La Ley Federal de Turismo, del 31 de diciembre de 1949, crea al interior de la

⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁷ *Ibid.*, p. 28.

Secretaría de Gobernación a la Dirección General de Turismo, y al Consejo Nacional de Turismo como órgano consultor, para ejercer la competencia en esa materia de forma relativamente más autónoma.

La administración presidencial de Ruiz Cortines (1952-1958) establece un nuevo direccionamiento a la actividad turística en México, y al igual que Alemán, "ven en el turismo una forma de lograr una integración nacional al afirmar los sentimientos de nacionalidad a través de esta actividad".⁸ Así, se pretendió dar a la actividad turística una modalidad nueva en el contexto del desarrollo nacional, esforzándose por hacer del turismo una realidad, en mucho, muy diferente a la vista, por ejemplo, en Cuba y en algunas ciudades fronterizas del norte de México, en donde los juegos de apuestas y la prostitución devinieron en el principal atractivo para el visitante extranjero (norteamericanos, en su mayoría). Durante la primera mitad de la década de los cincuenta, el gobierno mexicano suscribe acuerdos con diversos países del orbe, con el objetivo de abrir rutas aéreas y fomentar la captación de la demanda internacional. Por otra parte, la estructura de la oferta hotelera sostuvo un crecimiento sostenido durante ese período:

Cuadro 1
Establecimientos de Hospedaje en la República Mexicana

año	establecimientos	cuartos
1953	2,425	64,961
1955	2,614	70,634
1958	2,998	82,438
1960	3,078	86,982

Fuente: Op. cit., A. Jiménez, p. 55.

Se calcula que para principios de la década de los sesenta, el 22% de la inversión total de los establecimientos de hospedaje en el país, estaban en manos de empresas extranjeras, entre las que destacan: Sistema Azteca de Hoteles (25% de capital extranjero), la México Western Internacional, la cadena Hilton (de la que se asegura el 51% estaba en manos de mexicanos), entre otras.

El 13 de diciembre de 1956, es creado, por decreto del Ejecutivo Federal, el Fondo de Garantía de Fomento al Turismo (FOGATUR), cuyos objetivos principales fueron los de auxiliar al inversionista nacional en la construcción de hoteles, y así contrarrestar la

⁸ Ibid., p. 49.

tendencia señalada arriba. Crédito Hotelero destinó también recursos financieros a la actividad, por lo que se vio reducida la clientela potencial de FOGATUR. En marzo de 1957, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide las reglas de operación del fondo, y se canaliza -a través de NAFINSA- un capital inicial de 50 millones de pesos, que son distribuidos entre el Distrito Federal (60%), Sinaloa y Sonora (17%), San Luis Potosí (8%), Colima, Guanajuato, Coahuila, Michoacán, Oaxaca y Veracruz (15%). Por su parte, Crédito Hotelero canalizó hasta 1958 un monto de 221 millones de pesos para el Distrito Federal y el puerto de Acapulco.

Finalmente, con la creación de la Ley de Secretarías y Departamento de Turismo, "con lo que se iniciaría propiamente el reconocimiento oficial para seguir más de cerca el fenómeno turístico. La creación de esta institución, al igual que la llegada del jet, coinciden para marcar el fin de la primera y el principio de la segunda etapa de desarrollo del turismo moderno en México".⁹

Respecto a la participación de la sociedad, en la planeación de la actividad turística durante este período (1929-1958), podría decir que, si la hubo de manera organizada, sólo se pudo haber dado a través de los mecanismos tradicionales de la participación política, insertos en el sistema político mexicano. Como se sabe, la década de los cincuenta se caracteriza por el brote de los primeros síntomas del desgaste y desequilibrio estructural del modelo de desarrollo económico (o de acumulación capitalista) de nuestro país. Los movimientos sociales de finales de la década (el ferrocarrilero y el del magisterio) son el fenómeno más representativo de esto, y me lleva a considerar que los mecanismos de participación política de la sociedad en el Estado (a través del partido oficial y sus sectores políticos), se polarizan y cumplen la función de estructura de control y despolitización de la participación social. Por despolitizar entiendo el alejamiento deliberado que induce un gobierno entre la participación y la toma de decisiones (económicas y políticas) de interés público, así como la presentación de un discurso racional que pretende escamotear los elementos reales del desequilibrio estructural, e imponer el consenso ficticio. El fenómeno del "charrismo" sindical explica plenamente esta tendencia, en la que los mecanismos partidistas tradicionales de participación política (la sectorización de las bases obrera, campesina y popular) son utilizados no para promover, sino para imponer el consenso entre estos grupos sociales. En todo caso, "el problema de aumentar la participación política de las masas no se da como un problema vital, central; las masas ya participan en alta medida con sus organizaciones, su cultura política, su capacidad de expresión pública, su participación electoral".¹⁰ En este nivel de análisis de mi trabajo, la participación política se puede visualizar en la generalidad del fenómeno

⁹ Ibid., p. 58.

¹⁰ "Participación Política y Programación del Desarrollo"; Pablo González Casanova, en Op. cit., Bases para la Planeación Económica y Social de México, p. 90.

político, que indudablemente incide en la planeación del desarrollo sectorial y nacional.

Con Adolfo López Mateos como Presidente de la República (1958-1964), se consideró a la actividad turística como "instrumento de apoyo económico complementario",¹¹ reconociendo con esto las grandes potencialidades del ramo, pero también su enorme vulnerabilidad en función de la demanda externa. Así, se llevan a cabo importantes esfuerzos de promoción a través de la participación en foros nacionales e internacionales de turismo, y se continúa la tendencia por dar carácter propio, nacionalista y de vehículo de comprensión y paz entre los pueblos, a la actividad. Gustavo Díaz Ordaz conservaría esta orientación y, en 1964, declaraba que "el turismo no debe verse ya sólo como un negocio en el mundo, sino como un medio para que los hombres se conozcan y comprendan..., el turismo es, ante todo, un medio para el mejor conocimiento y amistad entre los hombres".¹² A lo largo de la década de los sesenta se consideró que el turismo debía rescatar los valores nacionales (culturales, folklóricos, arquitectónicos, etc.), y se lleva a cabo una importante tarea de construcción, remodelación y rescate de elementos de la cultura prehispánica y colonial, sistematizados más adelante en el primer Plan Nacional de Turismo de 1962, dentro de la Ley Federal de Turismo del mismo año. En verdad, se trataba de un esfuerzo por mejorar la coordinación y el control sectorial.

En 1962 es creado el Consejo Nacional de Turismo, como órgano de consulta y coordinación de las instituciones estatales dedicadas a la actividad, así como el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, IMIT, y se pretende que el "Plan Nacional de Turismo" regule sus actividades. Este documento innovador en materia de planeación sectorial, contenía programas destinados a la ampliación de carreteras, mejoras y construcción de obras públicas en ciertas ciudades, remodelación y rescate de zonas arqueológicas, financiamiento al sector, etc. Muchos de sus objetivos fueron alcanzados positivamente, fundamentalmente por el avance que experimentó el transporte aéreo en nuestro país y en el mundo.

Durante esta década, es significativo el apoyo prestado por FOGATUR -con las reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito, en 1963- a los inversionistas hoteleros, otorgándoles el 50% del financiamiento; se calcula que FOGATUR dio créditos por un monto de 496.4 millones de pesos, en el período 1957-1970. Para el año de 1964, había en México 3,333 establecimientos hoteleros, haciendo un total de 92,954 habitaciones. Por otra parte, se refuerzan los trabajos de promoción de la oferta turística nacional en el extranjero y la imagen turística del país alcanza una dimensión tal, que México se vuelve sede los Décimonovenos Juegos Olímpicos. Este hecho consolida aquel criterio sostenido a lo largo de la década de los setenta, en lo referente a la

¹¹ Ibid., p. 89.

¹² Ibid., p. 87.

orientación del sector turismo en el marco del desarrollo nacional, a saber, su papel de vehículo para la comprensión y fraternidad entre las nacionales.

Conviene destacar aquí -por la periodicidad de mi exposición- que es durante esta década cuando se hizo explícita la falta de mecanismos de participación/control político, del sistema político mexicano, sobre ciertos grupos de la sociedad. Si bien el Estado pudo contener el desgaste de dichos mecanismos después de los movimientos sociales de los cincuenta, las dos grandes manifestaciones sociales de los sesenta (el movimiento médico y el estudiantil), denunciaron la incapacidad del partido oficial (el PRI) y de otras instancias del sistema político mexicano, para imprimir el consenso en todos los sectores sociales. Por otra parte, se vio también el crecimiento vigoroso de un sector nacional que gustaba salir al extranjero y, por tanto, se ve en cierta alarma, el gasto de las divisas, necesarias en el marco del "desarrollo estabilizador". En 1967, el Ejecutivo llega a mencionar con alarma: "...se están acercando peligrosamente las cifras de lo que los turistas extranjeros gastan en México y lo que erogan los mexicanos en sus viajes al exterior. Disminuyendo voluntaria y razonablemente sus gastos, los turistas mexicanos prestarán importantísima colaboración a la economía del país y evitarán que llegue a ser necesario dictar medidas restrictivas".¹³ Como se verá después, este fenómeno se incrementaría a finales de la década siguiente.

Como he explicado, la creación del Departamento de Turismo, dependiente del Ejecutivo Federal, así como el "Plan de Desarrollo Turístico" (en la Ley Federal de Turismo de 1962) y del Consejo Nacional de Turismo, establecen un principio innovador en materia de planeación y organización de la AP mexicana. Para 1959 se crean mecanismos de coordinación entre el gobierno y el sector privado de la actividad turística, y se busca concertar los intereses diversos para el desarrollo del sector. Surgen así las Cámaras Nacionales de Turismo y la Confederación de Cámaras de Turismo. En 1961, la iniciativa privada, interesada en este ramo de actividad, se agrupa y funda el Fondo Privado de Fomento Turístico A.C., que se dedicó principalmente a la coordinación de las campañas publicitarias de sus empresas. En 1965, se integra la Asociación Mexicana de Ejecutivos de Ventas de Hoteles A.C., que opera hasta la presente década. El sector Turismo de la AP federal se consolida durante este período, promoviendo, por su naturaleza institucional, la idea de que era factible establecer un modelo de planeación para el largo plazo, para dirigir el desarrollo futuro del sector. Una experiencia interesante al respecto, lo fue el "Plan Integral de Desarrollo Turístico de Oaxaca", de 1964, que si bien no se instrumentó ni se ejecutó acción alguna para realizarlo, constituye el antecedente más representativo de los criterios de planeación (o de una política específica de planeación) que regirían al sector Turismo durante la década de los setenta y hasta la actual administración presidencial.

¹³ Citado e, *Ibid.* p. 104.

Los problemas derivados del crecimiento sostenido, que la actividad turística experimenta en este período, se identifican por el desequilibrio en los asentamientos humanos y la capacidad de prestación de los servicios públicos. Es decir, se veía que en aquellos polos turísticos de intensa actividad y crecimiento -como, por ejemplo, Acapulco, Guerrero-, el crecimiento urbano rebasaba rápidamente las capacidades infraestructurales de los servicios públicos, elevando así los costos y, por tanto, había que evitar repetir ese error (o carencia) de planeación en el crecimiento futuro de otros polos de desarrollo turístico. Además, se observaban niveles de marginación importantes, principalmente en materia de vivienda popular, educación, trabajo, etc., que podían ser previstos por la planeación. Así, surge el concepto del polo o centro de desarrollo turístico integralmente planeado (al que estudiaré en un tercer apartado, con el fin de integrar mi análisis de la planeación en México y la participación social en ésta, con el de este nivel específico de la AP y, por tanto, del SNPD).

Así, me propongo identificar una política o estrategia definida del sector Turismo, con el fin de delimitar mi estudio a sus características de planeación particulares y su desarrollo; es decir, el criterio de los polos turísticos integralmente planeados constituye una estrategia definida de desarrollo del sector Turismo, que es susceptible de ser abordada para el estudio de la planeación y el desarrollo histórico reciente del sector. La periodización del siguiente apartado, responde al orden de exposición que hasta aquí se ha guardado en el estudio del sector Turismo de la AP, por lo que le dividiré en razón de períodos sexenales para tratar las estrategias de planeación del desarrollo, que constituyen el antecedente más inmediato de la planeación turística realizada en el marco del SNPD en México.

B) Estrategias de Desarrollo

B.1) 1968-1970

El vigoroso desenvolvimiento del sistema de planeación del sector Turismo de la AP -así como la evolución general de la planeación en México-, da como resultado para finales de los años setenta, una definición clara en la política de desarrollo que el Estado imprimiría a la actividad. En 1969, con Díaz Ordaz como titular del Ejecutivo Federal, se reconoció la potencialidad del sector como instrumento de apoyo económico, principalmente después de la experiencia de los XIX Juegos Olímpicos, y se buscó entonces establecer un rumbo definido, a través de un plan para el largo plazo en donde se programó la inversión global que indujera el "despegue" económico del sector Turismo. El "Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico 1969-1973", en su programa de centros

turísticos integrales, establecía tipos de inversión y financiamiento para realizar obras de infraestructura urbana y equipamiento turístico en diversas zonas del territorio nacional, en donde se vio un marcado interés en las costas y el turismo de playa. Este documento provee la inversión en todos sus aspectos contables, así como las fuentes internas y externas de financiamiento, y consideró como objetivos a alcanzar la construcción de autopistas, carreteras regionales, marinas costeras, introducción de agua potable y electricidad, urbanización y servicios turísticos.¹⁴

A partir de este plan quinquenal, se pone un especial énfasis a la planeación del desarrollo del sector para el largo plazo -dada la solidez sectorial alcanzada-, y se identificaron cinco puntos o regiones geográficas del país, en donde se pretenderían alcanzar resultados concretos, desarrollando centros turísticos planeados integralmente. Estos puntos fueron: la región norte del estado de Quintana Roo, en donde actualmente se ubica Cancún; la región del Pacífico centro, en donde se encuentra Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero; la región de Baja California Sur, en Loreto, Cabo San Lucas y San José del Cabo, principalmente; la región centro, en donde la Ciudad de México absorbe la mayor cuantía de recursos, y; la región del Pacífico Sur, concretamente la costa oaxaqueña. Díaz Ordaz imprimiría los objetivos básicos de esta política de desarrollo al largo plazo para el sector Turismo; en 1969, aseguraba al Congreso: "Habrá de iniciarse en breve la ejecución de un importante programa de infraestructura turística, configurado bajo un enfoque integral, que tienda a robustecer el desarrollo de importantes regiones del país. No persigue únicamente la obtención de más divisas, sino también el mayor aprovechamiento de los recursos naturales y mejoras efectivas en los niveles de vida de la población".¹⁵

En lo referente a la participación de la sociedad, en la planeación del desarrollo nacional, durante este período, se puede decir que si bien guardó el mismo carácter despolitizado que he explicado más arriba, a lo largo de la década de los sesenta existen manifestaciones concretas al respecto que demuestran cierta preocupación al respecto. Los resultados del Primer Seminario sobre Problemas Económicos de México, celebrado en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, en el mes de abril de 1965, reconoce¹⁶ -entre otras cosas- que "...una planeación 'democrática' sí se ajusta a nuestro sistema político, ya que presupone a las siguientes condiciones:

I. Que existe una participación activa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y control del plan nacional (...).

14 Ibid., p. 109.

15 Ibid., p. 109..

16 Op. cit., Bases para la...

II. Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que, mediante el establecimiento de prioridades, se satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país (...).

III. La consecución de metas específicas de interés nacional en los distintos sectores de la economía..., y otras que habrán de incluirse en el plan".¹⁷

Por otra parte, el final de la década de los setenta es el momento en el que el "desarrollo estabilizador" muestra su etapa de mayor desgaste y agotamiento. La política económica deriva en agudas desigualdades sociales y se intensifican los fenómenos de desempleo, subempleo, estrechez del mercado interno, sobrevaluación del peso mexicano y un creciente déficit de la balanza de pagos. El indiscriminado apoyo a la industria se puso entonces en tela de juicio, al no poder ésta solventar las grandes necesidades del desarrollo nacional, así como por presentar un importante desfase en relación a la estructura industrial foránea. Además, el movimiento médico de 1965 y el estudiantil de 1968, hablan delatado la incapacidad del Estado mexicano -y del sistema político y del mismo PRI- para absorber y canalizar las demandas sociales o, en su peor caso, controlarlas.

B.2) 1970-1976:

El comienzo de la década de los setenta, marca el inicio del desarrollo de estrategias concretas en materia de planeación en el sector Turismo, así como de una nueva modalidad del modelo de acumulación capitalista en México, conocida como el "desarrollo compartido". Este nuevo esquema del desarrollo nacional se basa en importantes concesiones en materia de distribución del ingreso y en una política enfática respecto a la participación de determinados grupos sociales, antes marginados, en la planeación del desarrollo nacional. Se ha caracterizado a este período como aquél que da inicio a una política "populista" del Estado mexicano.

Para el sector Turismo, "...el cambio significativo lo constituye el hecho de que el Estado se adjudicará la función de desarrollar nuevos centros turísticos (macroproyectos), con los que se intenta mejorar la competitividad en el mercado turístico internacional y, con ello, elevar la captación de divisas".¹⁸ Asimismo, se subraya la necesidad de promover el desarrollo regional a través de la actividad turística, pues su potencialidad económica podía propiciar un crecimiento más desequilibrado en materia de asentamientos humanos y desarrollo regional en general. Desde su campaña presidencial, Luis Echeverría enfatiza la importancia del desenvolvimiento integral del polo turístico: "El turismo significa para la República una importante corriente de divisas, acrecenta el

¹⁷ Ibid., p. 5.

¹⁸ Op. cit., A. Jiménez, p. 139.

producto nacional, estimula el establecimiento de fuentes de trabajo y es factor vigoroso de desarrollo, porque a su amparo se construyen obras de infraestructura que favorecen la actividad económica... El efecto multiplicador del gasto turístico acelera nuestro desenvolvimiento, al aumentar las inversiones, la ocupación y los salarios. Con su incremento crece la recaudación impositiva y se desarrollan empresas vinculadas, directamente o indirectamente, con esta industria".¹⁹

En el contexto institucional del sector, durante este período se instrumentó la política de desarrollo a través del Departamento de Turismo, dependiente del Ejecutivo Federal, del FOGATUR y de INFRATUR, éste último abocado a la ejecución de las obras de infraestructura turística, realizadas por el gobierno. Destacan diversos acuerdos del Ejecutivo en materia de comisiones locales de turismo (23/VIII/1971), de coordinación con prestadores de servicios turísticos (16/X/1971), entre otros, así como la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 31 de diciembre de 1974, en donde fue creada la Secretaría de Turismo.²⁰ Ese mismo año se fusionan FOGATUR e INFRATUR, creando el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), coordinado por NAFINSA, y como órgano ejecutivo de la Secretaría recién creada.

La política general o estrategia de desarrollo para el sector Turismo durante la gestión presidencial de Luis Echeverría, se podría resumir a cuatro lineamientos específicos:²¹

1.- Buscar integrar a los campesinos a la actividad turística, a través de la promoción de agro-industrias que apoyen el crecimiento regional.

2.- Tratar de corregir los problemas de Acapulco, a través de una replaneación de la estructura urbana y de servicios del puerto (Plan Cumbres de Llano y Plan Acapulco), procurando tomar esta experiencia como criterio fundamental en la planeación de Ixtapa-Zihuatanejo, que serviría de válvula de escape del crecimiento del puerto.

3.- Se da cause legal a la inversión extranjera, instrumentando fideicomisos turísticos destinados a fortalecer la planta hotelera y de servicios del sector; y,

4.- Un decidido apoyo a los macroproyectos de tipo turístico, a través del desarrollo de Cancún, Quintana Roo, así como de la planeación de los proyectos de polos turísticos en Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero; en Baja California Sur y, en Bahías de Huatulco y Puerto Escondido, Oaxaca. Aunque estos últimos dos serían realmente desarrollados hasta la actual década.

¹⁹ Ibid., p. 140.

²⁰ Para ver los principales mecanismos jurídico-administrativos implementados en este período, véase: Administración Pública Federal; Jacinto Faya Viesca; Editorial Porrúa, México, 1983, pp. 524-528.

²¹ Op. cit., A. Jiménez, pp. 148-152.

En el año de 1975, se inicia una importante etapa en el desarrollo de la planeación en el sector Turismo de la AP mexicana; con el comienzo de las operaciones de los primeros 15 hoteles (1,322 habitaciones) en Cancún, se dan parámetros concretos para la evaluación del desenvolvimiento de la planeación, y el desarrollo en sí, del sector Turismo. A partir de esta fecha, se proyecta a este polo turístico a un plazo de 25 años en la consecución de sus objetivos, a saber, contar para el año 2000 con 22,300 habitaciones.²²

De esta manera, en el período 1970-1976 se consolida el criterio de planeación que registró en adelante las políticas de desarrollo del sector Turismo -que he conceptualizado como política o modelo de polos turísticos integralmente planeados (o planificados)-, y se inicia la operación integral del sector, al ser posible evaluar resultados de consecución de objetos programáticos a nivel ministerial. Por otra parte, resulta interesante señalar que la excepción en la permanencia del crecimiento del sector han sido los años previos a los cambios en la paridad del peso, esto es, "...en 1953 y 1975, la afluencia de turismo

Cuadro 2
Principales variables económicas generadoras de divisas

ACTIVIDAD	1970	1973	1975	1977	1980
Maquiladoras	3.0	6.3	7.5	6.6	3.7
Prods. Agropecuarios	23.5	20.5	14.8	16.6	7.4
Petróleo y derivados	1.4	0.4	7.2	12.6	47.2
Manufacturas	16.8	21.7	25.3	26.9	16.2
Turismo	15.7	16.4	13.3	11.0	8.0
Transacc. fronterizas	39.6	34.7	31.9	26.3	17.5
Total	100.	100.	100.	100.	100.

FUENTE: Op. cit. A. Jiménez, p. 142.

registró incluso menores valores absolutos que en los años inmediatos anteriores".²³ La contribución del gasto del turismo receptivo (excluyendo las transacciones fronterizas) en los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos del país, disminuye del 13.8% en 1965, al 12.8% en 1970, al 11.2% en 1975, y continúa esa tendencia a lo largo de la década. Sin embargo, se continuó considerando al sector como estratégico en el

22 Síntesis de Resultados del Seminario "Turismo; La Opción", realizado por el Instituto de Arquitectura y Urbanismo, A.C., durante los meses de octubre y noviembre de 1986, en México, D.F.

23 La Actividad Turística en México; René Labastida G., Ed. Otra Vez, Taxco, Guerrero, 1981, pp. 25-26.

desarrollo económico del país, fundamentalmente por su enorme capacidad generadora de divisas. (Ver cuadro 2)

Cuadro 3
Evolución de Turistas del Exterior (Nacionales y Extranjeros) hacia México (1970-1978)

AÑO	TURISTAS (miles)	INCRE- MENTO (%)
1970	2,250.0	9.0
1971	2,509.4	11.5
1972	2,914.6	16.1
1973	3,226.4	10.7
1974	3,362.2	4.2
1975	3,217.9	4.3
1976	3,107.2	-3.4
1977	3,247.2	4.5
1978	3,754.3	15.6

FUENTE: Op. cit., A. Jiménez, p. 211.

De 760,000 turistas que ingresaron al país en 1960, se pasa a más de 3 millones en 1975, teniendo como principal "cliente" al viajero procedente de los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, que en el período 1970-1980 constituyeron el 87.7% del total de visitantes del exterior. (Ver cuadro 3)

Como se puede deducir en el cuadro 3, la susceptibilidad del sector Turismo hacia el exterior se hizo patente durante los dos últimos años del mandato del Presidente Echeverría; lo anterior, debido a la devaluación del peso y la desconfianza fomentada al viajero por campañas en el exterior.

Entre las obras realizadas durante este período para fortalecer a la actividad turística (directa o indirectamente), se cuentan, entre otras: una intensa labor por extender la red aeroportuaria del país, el incremento de la flota aérea comercial, la construcción y operación del primer polo turístico integralmente planeado: Cancún; así como la instrumentación de la etapa inicial de Ixtapa-Zihuatanejo.

Destaca en este período la creación de importantes instrumentos jurídicos: los fideicomisos; que propiciarían cambios importantísimos en el desenvolvimiento del sector Turismo y, para muchos, del modelo de desarrollo económico del país. Con el objetivo de integrar a los campesinos mexicanos a la actividad turística son constituidos los fideicomisos ejidales, que involucran a los ejidatarios directa o indirectamente en la actividad e incluso les rendía ciertos beneficios provenientes del usufructo generado. El

Fideicomiso Bahía de Banderas es un ejemplo de estos nuevos mecanismos, en donde el Gobierno Federal expropió (el 10 de noviembre de 1970) un predio de 5,161 hectáreas, en régimen de propiedad ejidal, localizado en las costas de los estados de Nayarit y Jalisco, para la creación de un desarrollo turístico-habitacional. El 25 de marzo de 1973, por decreto del Ejecutivo, se otorga la administración directa del desarrollo en favor de los ejidatarios de Bucerfias y Puerto Vallarta. Otro ejemplo de fideicomisos ejidales al interior del sector Turismo, fue el Fideicomiso Cumbres de Llano Largo, en Acapulco, Guerrero, que se destinaría al beneficio de los ejidatarios del lugar, "...ya fuera con la venta de los terrenos lotificados o a través de la participación de ellos dentro de empresas turísticas".²⁴ En realidad, resulta muy cuestionable el "beneficio" instrumentado por este último ejemplo de fideicomiso ejidal, pues en verdad en casi todos los casos se trató de una maniobra (jurídica, por supuesto) para afectar y transformar la propiedad ejidal. Por otra parte, los fideicomisos también permitieron la legislación de la inversión extranjera en las costas de nuestro país, fundamentalmente.

La Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo, creada por la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, y que tenía como objetivo la coordinación de los esfuerzos institucionales en materia de turismo, no pareció tener resultados satisfactorios a lo largo de la administración gubernamental. Lo cierto es que estos intentos se verían en gran medida satisfechos al fusionarse en un sólo organismo ejecutivo (FONATUR) el FOGATUR e INFRATUR, y que la comisión topó con serios problemas por la autonomía de los diversos organismos relacionados con el sector.

B.3) 1976-1982:

En el régimen presidencial de José López Portillo, el sector Turismo comienza a arrojar resultados concretos de su desarrollo, si bien disminuidos por la crisis de 1975, por otra parte bastante significativos del carácter particular de la actividad como herramienta económica complementaria. Este período marca el inicio de la operación y ejecución de la política de desarrollo de centros o polos turísticos integralmente planeados, así como de los esfuerzos de planeación que determinarían al actual desarrollo del sector.

La agudización de la crisis estructural del modelo de desarrollo económico (o de acumulación capitalista) mexicano, generada por la vulnerabilidad hacia el exterior y los desequilibrios estructurales internos, así como por variables políticas y sociales, llevan a que en este período se cuestione y replantéen los objetivos del desarrollo nacional. Las prioridades básicas se concentran en aspectos tales como los alimentos, energéticos e industria, y el turismo es considerado como sector, si no secundario, sí complementario del desarrollo económico. En el marco de la Alianza para la Producción, se propuso al

²⁴ Citado en Op. cit., A. Jiménez, p. 165.

sector como objetivo la creación de 97,000 nuevos cuartos, considerando que con esto se incrementaría la demanda y el flujo turístico; me parece que esta visión fue fomentada por el tipo de estudios e instrumentos de análisis de la planeación del momento, en donde los estudios de mercado y urbanísticos conforman casi la totalidad de los criterios considerados, y en donde el pronóstico se utilizó en abuso para establecer metas de desarrollo. Además, se experimentó un vertiginoso crecimiento del turismo nacional egresivo (hacia el exterior), invirtiendo sensiblemente la proporción entre el gasto turístico receptivo, y el de los mexicanos en el extranjero. Así, se diseña una estrategia destinada a fomentar el turismo interno (o demanda interna) a través de obras de infraestructura y una política integral para atender el "derecho al descanso recreativo y creativo" de los trabajadores.

En el marco de la Reforma Administrativa de la AP Federal, la Secretaría de Turismo adquiere la categoría de "cabeza de sector" el 7 de enero de 1977. Así, se establecen las funciones generales de la secretaría, a saber:

- Dirigir la política turística del país.
- Coordinar al sector y a sus entidades paraestatales.
- Presidir la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo.

Con lo anterior, se creó el Sistema Nacional de Planificación Turística (SINPLATUR) para enmarcar a esta función administrativa racionalmente, "...sis-temático y coherente que es obligatorio para el sector público federal e indicativo tanto para los gobiernos de los estados y municipios, como para el sector privado y social".²⁵ Considero que si bien los elementos de planeación que integran al SINPLATUR propician la creación de mecanismos administrativos de coordinación y control programático. Por otra parte, no parece contemplar algunas de las más fuertes influencias que inciden en el desarrollo del turismo internacional y enfoca la promoción del turismo, básicamente a la planeación física de los atractivos y a la expansión de la oferta de alojamiento. El estudio detenido de la planeación, en proyectos específicos, delata plenamente esta tendencia mercantilista que la caracteriza en este período.

La nueva Ley Federal de Turismo de 1980, modificada en 1982, contemplaba la ejecución de las tareas de planeación y programación del sector, con base en el SINPLATUR y el Plan Nacional de Turismo. Se continuó con la promoción al desarrollo de la oferta turística, en el marco de la creación de polos integralmente planeados. Se subrayó la importancia de que se incrementara la demanda interna, y se apoyó el fomento a la oferta (inversiones hoteleras, principalmente) a través de FONATUR y del Banco de Turismo, S.A. (creado este último en 1982); se puso especial énfasis en promover, financiar y adecuar las inversiones nacionales. La ley reconoció a la Comisión Intersecretarial como mecanismo de coordinación del sector nuevamente, y le encomendaba a

²⁵ Op. cit., Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pp. 42-55.

la Secretaría de Turismo. Se incorpora al sector en el ámbito de los COPLADES para la planeación regional, desapareciendo los Consejos de Fomento Turístico que parecieron no ser eficientes. Se promueve el establecimiento del Sistema Nacional de Reservas y, se prevé la formulación de programas de turismo social. La Ley Federal de Turismo de 1980, parece estar sustentada en el direccionamiento que a lo largo de la década de los setenta se imprime al sector, así como en el criterio que consideró a los asentamientos humanos y a la capacidad de oferta de alojamiento, como los problemas fundamentales del desarrollo turístico. En los inicios de este período (1976-1982), la Secretaría de Turismo consideraba, en la "Memoria de Labores 1976-1978", que "...para el año 2000, México tendrá que duplicar su estructura física, de servicios y asentamientos humanos, y según cálculos muy conservadores, el crecimiento del orden turístico se triplicará, es decir, habrá una afluencia externa de 28 millones e interna de 35 millones, que requerirán de la construcción de 7,000 has., en centros turísticos y de 660,000 nuevos cuartos de hotel".²⁶

La vertiente obligatoria que establece el SINPLATUR para los órganos públicos sectoriales en referencia a la planeación, se integra en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de 1980, y sus objetivos centrales eran los siguientes:

- Satisfacer el "derecho al descanso recreativo y creativo".
- Consolidar el papel estratégico del sector en el desarrollo.
- Preservar la capacidad instalada; y,
- Promover la autosuficiencia tecnológica, financiera y comercial del sector.

Con base en el modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados, se busca la consolidación de Cancún, Quintana Roo, como atractivo para el turismo internacional y nacional, y se implementan las etapas iniciales de la operación de Ixtapa-Zihuatanejo, en Guerrero, y de Cabo San Lucas y Loreto, en Baja California Sur. Es importante subrayar que la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, estableció importantes herramientas para la planeación del desarrollo de centros urbanos integrales y propició que, en el caso de Ixtapa-Zihuatanejo, se incluyera el innovador criterio de proyectar los aspectos correctivos de la anarquía del crecimiento urbano, falta de agua potable, drenaje, electricidad, así como para problemas de tipo social y de vivienda. Esto es, se establecía la creación de desarrollos urbanos para satisfacer la demanda local de vivienda, y se proveía la necesidad de equipamiento urbano suficiente para atención a las necesidades del crecimiento poblacional. La construcción de Ciudad Renacimiento, en Acapulco, Guerrero, es una muestra de los esfuerzos del gobierno de Luis Echeverría por resolver los problemas "vertebrales" del crecimiento inducido por la actividad turística.

²⁶ pp.32-33.

Otra expresión significativa de la creciente importancia que el sector Turismo adquiere a lo largo de la década de los setenta en nuestro país, es la intensa expansión de escuelas de capacitación y estudios turísticos, tanto privadas como estatales.

En referencia al impacto de los polos turísticos integralmente planeados en la distribución regional del desarrollo económico, el caso de Cancún resulta bastante significativo. Para 1972, la zona sureste del país con el 6.4% del total del turismo receptivo, pasando al 20.3% en el año de 1980.²⁷ Más adelante estudiaremos detenidamente el desenvolvimiento particular de cada uno de los polos turísticos incluidos en el modelo de desarrollo de centros integralmente planeados.

Como he destacado más arriba, el crecimiento del turismo egresivo en comparación con el del turismo receptivo, se había presentado ya como una amenaza potencial -a finales de la década de los sesenta- para la capacidad real del sector en la generación de divisas, así como un fracaso palpable en la política de fomento a la demanda interna. El turismo egresivo representaba, en relación al total de la población en México, el 2.4% en 1970, el 3.3% en 1975, y el 4.7% en 1980; es decir, se había duplicado en diez años. De esta cifra última, el 93% de los mexicanos que viajaron al extranjero lo hicieron hacia los Estados Unidos de Norteamérica. A pesar de que el gobierno de López Portillo estaba consciente de este negativo fenómeno (negativo desde la perspectiva de la captación de divisas), no se consideró en un principio necesario frenarlo drásticamente y, por el contrario, se pensó que fortaleciendo la demanda interna se menguaría el impacto económico producido por el turismo egresivo (muestra también de un proceso histórico de fuga de capitales hacia el exterior). Así, se implementan diversos programas para lograr lo anterior -como el de "Vacaciones Estudiantiles", que daba descuentos en transportación y hospedaje-, y se organizan esfuerzos institucionales para promover el turismo social y el derecho al descanso de los trabajadores. Entre estos esfuerzos destacan TURISSSTE (1973), la creación de la Dirección General de Turismo Social de la Secretaría de Turismo (en 1974), el Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación entre los trabajadores (CONACURT), en 1975 -con Echeverría-, y la creación del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) en 1977, que para 1979 cuenta con una Agencia Nacional de Turismo Juvenil, y; el Fideicomiso para el Turismo Obrero, de 1979. Finalmente, con las reformas de enero de 1982 a la Ley Federal de Turismo, se crea el Banco Nacional de Turismo, S.A., que perseguía objetivos específicos para promover la demanda interna:

- A) Líneas de crédito para restaurantes.
- B) Una empresa restaurantera, orientada al consumo de las mayorías.
- C) Una empresa administradora de instalaciones turísticas socioculturales.

27 Op. cit., A. Jiménez, anexo 10.

D) Una empresa de transporte turístico económico y eficiente para el turismo social.

Lo cierto es que el turismo egresivo -y la fuga excesiva de capitales- no pudo ser equilibrado y, por el contrario, aumentó drásticamente; el control de cambios que, junto con la expropiación de la banca privada, se anunció el 1º de septiembre de 1982, vino a constituirse como freno definitivo a la ya agudizada tendencia del turismo egresivo del país.

La importancia del turismo en el "Plan Global de Desarrollo 1980-1982" (PGD), fue la que el Plan Nacional de Turismo le proporcionó al primero; recordemos que el PGD derivó metodológicamente de la aglutinación o acopio de los planes sectoriales (comparando diagnósticos específicos, propósitos y acciones), y no éstos del plan global. Pero es importante subrayar que el enfoque a través del cual se observó, en el PGD, el impacto regional del desequilibrio estructural y el crecimiento económico, identificaba en los problemas de asentamientos humanos, servicios públicos y equipamiento, al más grave síntoma a corregir.

En la presentación introductoria del PGD 1980-1982, elaborada por Miguel de la Madrid -entonces Secretario de Programación y Presupuesto-, se reconoce que "...uno de los grandes cambios cualitativos que implica esta estrategia global lo constituye una nueva política de desarrollo regional, que tiende a distribuir mejor en el territorio a los asentamientos humanos, mediante la regulación del crecimiento urbano. (...) este cambio cualitativo deberá ser instrumentado a través del sistema federal para que los gobiernos de los estados y municipios asuman, con mayores responsabilidades y recursos, la participación que les corresponde en la tarea del desarrollo nacional".²⁸

Así, pues, la evolución del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados continúa siendo un criterio o política electoral de la acción global del sector Turismo al iniciarse la actual década, y su orientación urbanística y mercantilista quedaría plasmada en los elementos de planeación (proyectos y programas), destinados a concluir o cerrar los ciclos de acción de la última parte de la estrategia de desarrollo a largo plazo para el sector, iniciada en 1969 en un plan quinquenal. Esta última etapa contempla la construcción de obras de infraestructura, ampliación de la oferta, comunicaciones, etc., en el litoral de la costa oaxaqueña, específicamente el proyecto del último polo turístico integral en Bahías de Huatulco.

²⁸ Op. cit., PGD 1980-1982, p. 140.

B.4) 1982-1987

El carácter rector del desarrollo de la actividad turística, en este período, se da en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y de la política sectorial que he venido identificando como modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados.

La situación económica nacional e internacional de principios de la década de los ochenta, había afectado -junto con el crecimiento del flujo egresivo de turistas (y de capitales)- a la actividad turística en México. En su Sexto Informe de Gobierno al Congreso de la Unión, López Portillo reconocía que "...el menor ritmo de la actividad económica mundial y el aumento de la desocupación han afectado, en los países avanzados los niveles de dinero disponible. Una de las principales manifestaciones de esta situación ha sido la marcada reducción en el crecimiento del turismo a escala mundial. A menor ingreso disponible, menor demanda de viajes al exterior. El turismo hacia México ha resentido severamente esta situación, contrayéndose tanto en el número de visitantes, como en el gasto promedio y la estancia media del turista, con un consecuente menor ingreso total por este concepto. Al mismo tiempo, la concentración del ingreso prevaeciente en México había provocado un muy rápido crecimiento del gasto turístico mexicano en el exterior. Llegó a ser 220% mayor que en 1976. Nos defendimos imaginativamente. Promovimos el turismo interno intensamente y ampliamos y modernizamos nuestras instalaciones. Sin embargo, a pesar de que la balanza sigue siendo positiva, disminuyó en 900 millones de dólares".²⁹ Tal sería la situación del sector al inicio del período 1982-1988.

Desde el inicio de su campaña, De la Madrid identifica la ubicación del sector dentro del marco del SNPD, diciendo que "...todos los fideicomisos que establezca el Gobierno Federal para desarrollar áreas turísticas deben tener en su diseño y ejecución una participación activa del gobierno del estado y de los gobiernos municipales".³⁰ Poco después, siendo ya titular del Ejecutivo Federal, De la Madrid presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 (PND), en donde se contiene un programa específico para el desarrollo del sector. En la introducción de este documento, se plantea la necesidad de fomentar el turismo social y de formular programas coordinados en materia de desarrollo urbano, agrícola, ganadero e industrial, que equilibrarían el crecimiento de las regiones en donde se ubican los polos turísticos.³¹ En el capítulo tercero del PND, "Contexto Nacional e Internacional", se refrenda el direccionamiento característico del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados (o centros integrales), adoptado

²⁹ José López Portillo; Sexto Informe de Gobierno; Presidencia de la República, septiembre de 1982, p. 48.

³⁰ Op. cit., Planeación Democrática; Miguel de la Madrid, pp. 61-62.

³¹ Op. cit., PND 1980-1982; p. 27.

por el sector desde hace más de una década: "...lo benigno de sus climas, la extensión de sus costas, la rica tradición cultural, la infraestructura física y la cercanía al principal demandante internacional, otorgan a México una posición privilegiada en el mundo y convierte a sus recursos turísticos en un acervo significativo".³² Así, el interés en los centros de playa continúa como criterio primordial en el PND.

En el capítulo de políticas sectoriales del PND, quedan inscritos los objetivos globales de desarrollo para el sector Turismo, para el período 1982-1988: "...La importancia del sector Turismo en el desarrollo económico y social se explica por su capacidad para captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural".³³

El PND considera que el decrecimiento de la actividad turística, se debía fundamentalmente a dos grupos de variables: las razones internas y las externas al sector. Entre las primeras se identifican problemas como la calidad de la oferta de servicios, así como de su producción, promoción y comercialización adecuada. Entre las variables externas, causantes de la caída de la actividad, se identificó a la disminución de la demanda provocada por "...la mala situación económica de los países que tradicionalmente mantenían un flujo constante de visitantes hacia el país y las restricciones al transporte internacional".³⁴ Así mismo, se destaca el papel deteriorador que la sobrevaloración del peso ejercía sobre la actividad, se reconoce una disminución en el incremento del turismo interno y, respecto al turismo social, se habla de un incremento modesto que en realidad es ponderado a partir del crecimiento físico de la capacidad de alojamiento. Es subrayada la importancia de proporcionar a los polos turísticos una estructura urbana y de servicios más adecuada, con el fin de evitar, previendo, el rezago de las inversiones en instalaciones para la población de estratos económicos medios y bajos, y así evitar las desigualdades entre la población local y el turista. Así mismo, se pretende solucionar el problema de la baja calidad de los servicios y de la oferta en general, a través de una intensa capacitación de la mano de obra empleada por el sector, optimizando así las relaciones entre el trabajo social y el capital turístico. Este problema es considerado -en el PND- como resultado de una demanda vertebral de la consulta popular, en materia de turismo. Finalmente, se considera que "...es preciso destacar que la actual legislación turística no favorece la delimitación clara de las funciones reguladoras y de fomento y representa un obstáculo para el cumplimiento de los propósitos del sector, ya que la concurrencia frecuente de responsabilidades con otras entidades del sector público, repercute en la falta de fortalecimiento institucional de los organismos públicos del sector Turismo en general".³⁵

32 Ibid., p. 88.

33 Ibid., p. 355.

34 Ibid., p. 356.

35 Ibid., p. 357.

Entre los propósitos generales que el PND establece para el desarrollo del sector Turismo, se cuentan, en resumen:

- Que el sector Turismo habrá de contribuir a la solución de los problemas nacionales, a través de la captación de divisas, la generación de empleos y el fortalecimiento de su posición estratégica en la economía nacional.
- Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.
- Buscar nuevos demandantes de la oferta turística nacional en el extranjero.
- Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística.

Esta estrategia global de desarrollo para el sector (en donde se incluye a la estrategia de centros integrales), sigue trece líneas generales de acción para la consecución de sus objetivos; éstas son: información turística, diversificación de mercados, promoción y publicidad, comercialización, turismo fronterizo, turismo interno, turismo social, planta turística, capacitación, transporte, desarrollo turístico regional, política financiera y coordinación intersectorial.

El Programa Nacional de Turismo 1984-1988,³⁶ coherente con los objetivos del PND, busca hacer de la planeación una herramienta fundamental para la toma de decisiones al interior del sector. El programa sectorial de la ST -a mediano plazo- se fundamenta en un enfoque integral de la problemática turística, que incluye áreas de oferta, demanda, regulación y la coordinación de los elementos que integran a la actividad. Para cada una de estas áreas se define un campo estratégico, en donde se promueve, respectivamente, el estímulo a la inversión y creación de servicios turísticos, promover los flujos de demanda, normar la participación de los prestadores de servicios y, definir las relaciones de coordinación entre los sectores público, privado y social, involucrados en la actividad.

En la fase de instrumentación del Programa Nacional de Turismo 1984-1988 (PNT), se determinan las vertientes establecidas por la Ley de Planeación, imprimiendo así la obligatoriedad del programa para el sector público, los mecanismos de coordinación entre la instancia federal y la regional, la inducción para los sectores social y privado, y la concertación entre el sector público y los particulares. El PNT establece dos grandes objetivos para el sector:

- a) Consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo integral del país; y,
- b) Hacer del turismo una experiencia creativa que difunde los valores y la cultura de México.

³⁶ Tomado de la exposición hecha por la Secretaría de Turismo, en el Seminario "Turismo, la Opción", México, 1986 (IDAU).

De éstos, se derivan los objetivos específicos de reordenación económica, dirigidos a:

- Consolidar los centros turísticos existentes a través de mejorar, diversificar y ampliar la planta turística; promover la dotación a los centros de infraestructura de servicios públicos y el apoyo a sistemas de comunicación y abasto.

- Fomentar la influencia del turismo nacional y del exterior, a través de la reordenación de los instrumentos y sistemas de comercialización, promoción y difusión de los atractivos e instalaciones, para propiciar una distribución equilibrada, en tiempo y espacio, de los flujos turísticos.

- Fortalecer las funciones de coordinación del sector, vía la adecuación y concordancia del marco normativo de la actividad; la descentralización y desconcentración de la AP turística, y de coordinación dinámica con dependencias y entidades federales, estatales y municipales.

- Elevar la racionalidad y eficiencia en la prestación de servicios turísticos, mediante la integración de la oferta, la capacitación de los recursos humanos, el aprovechamiento programado del potencial y el desarrollo del nivel competitivo.

Estos objetivos específicos del sector, fueron diseñados en función de que las acciones que se deriven para su logro cubran el territorio nacional, considerando las necesidades de cada región; eso permitiría la consecución de los objetivos globales del programa: crecimiento regional equilibrado, generación de empleos, aumento de la producción y captación de divisas.

En el marco de la reordenación económica, el programa prevé la reorientación del gasto público, la protección de la planta productiva y el empleo, así como apoyos financieros a inversionistas con problemas de liquidez. Se visualiza la necesidad de intensificar el uso de la capacidad instalada, para así potenciar la captación de divisas y mejorar los precios e instalaciones del servicio turístico. La estrategia de cambio estructural se orienta, reiterativamente, a:

- Elevar la generación y protección del empleo.

- Modernizar la AP del sector.

- Fomento al turismo social, coordinando acciones con los sectores público, social y privado.

- Orientar la inversión pública a integrar la infraestructura en los centros turísticos estratégicos y para propiciar el adecuado despegue de los polos turísticos integralmente planeados, así como alentar la concurrencia de los sectores público, social y privado.

Para lograr la evolución equilibrada, de la actividad turística, las líneas estratégicas de acción que establece el PNT, inciden en cuatro grandes campos: el desarrollo de la oferta, fomento de la demanda, coordinación sectorial y racionalidad y optimización de recursos.

En el contexto regional de la estrategia del PNT, se hace una clasificación geográfica de las zonas turísticas del país, similar a aquella que se estudió en el "Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico 1969-1973", a saber: frontera norte, Mar de Cortés; sureste, centro, costa de Pacífico, costa del Golfo y centro norte. En este nivel de acción del PNT, se propone coadyuvar en la solución de los desequilibrios entre las regiones y al aprovechamiento racional de su potencial, con base en los recursos naturales y servicios existentes, así como en las peculiaridades de sus demandas. Así mismo, se busca consolidar los avances infraestructurales y promover su desarrollo urbano, impulsar, promover y difundir sus ofertas, mejorar la calidad de los servicios y el auxilio al turismo; ampliar, mejorar y diversificar sus plantas e instalaciones complementarias, así como los mecanismos de coordinación y concertación. En referencia a la congruencia intersectorial de la estrategia del PNT, se garantiza con otras dependencias federales, como SPP, SCyT, SEDUE, S. Gobernación, SHCP, SEP, S. Contraloría; así mismo, con las entidades federativas mediante el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y los COPLADES.

El PNT señala como metas accesibles para 1988 las siguientes:

- Mantener la tasa de crecimiento del sector, por lo menos igual al del Producto Interno.

- Generar 233 mil nuevo empleos permanentes, directos e indirectos.

- Captar 6 millones de turistas procedentes del exterior, 3.9 millones por vía aérea (65%) y 2.1 millones por vía terrestre (35%).

- Alcanzar la cifra de 2,700 millones de dólares en los ingresos por turismo y que la balanza turística sea positiva en 1,500 millones.

- Incrementar hasta 26.6 millones de personas el número de los viajeros nacionales que se hospeden en hoteles.

- Elevar, a partir de 1985, los niveles de ocupación registrados por la oferta de hospedaje en 1983.

- Apoyar financieramente la construcción de 33,400 unidades de alojamiento en el período.

- Invertir en infraestructura y equipamiento en los centros integralmente planeados de Cancún, Akumal-Xel-Ha, Ixtapa, Zihuatanejo, Loreto, Los Cabos, Puerto Escondido y Bahías de Huatulco; e infraestructura en Cozumel y La Paz, 102,500 millones de pesos, e inducir una inversión privada y social de 360,000 millones de pesos.

- Iniciar y consolidar la primera etapa del nuevo centro turístico integral de Bahías de Huatulco, Oaxaca, con una inversión federal de 25,400 millones de pesos, para que cuente con la infraestructura básica y de servicios urbanos que satisfagan las necesidades de los actuales habitantes y los esperados por el crecimiento. Dentro de estas obras se encuentra la construcción del aeropuerto internacional, así como el de una zona habitacional (la Crucanita) para la población permanente. Las previsiones y pronósticos para

finales de 1988, indican que este proyecto contará con 1,300 cuartos de hotel, una población permanente de 13,000 habitantes y lo visitaran 145 mil turistas.

- Captar 60 mil personas de niveles básicos y medios, vía la red de carreteras.

Así mismo, se establecen una serie de metas y responsabilidades no mensurables, en referencia a:

- Integrar y articular los sistemas de información, orientación y auxilio al turista.
- Fomentar conciencia sobre la importancia de la actividad ciudadana para el incremento de un turismo repetitivo, así como en la protección de los ecosistemas de los destinos recreativos.
- Desarrollar campañas que eleven la ocupación de la planta turística, en los meses de menor afluencia.
- Consolidar nuevas corrientes internas hacia sitios de gran atractivo, hasta ahora poco visitados.
- Diversificar los orígenes y segmentos de los flujos turísticos del exterior.
- Perfeccionar los sistemas de difusión interna y externa de los atractivos turísticos nacionales.
- Alentar la integración de ofertas diferenciadas, acordes con las posibilidades de recreación de las mayorías.
- Diseñar y establecer el sistema nacional de AP del Turismo.
- Promover el aprovechamiento de la infraestructura y servicios en los centros turísticos del país, e invertir en los considerados estratégicos.
- Consolidar la capacitación de la fuerza de trabajo del sector y el desarrollo de los servicios educativos de sus recursos humanos.

Para instrumentar acciones destinadas a la consecución de las anteriores metas, el PNT contempla una estrategia que define objetivos en materia de: gasto público, estímulos financieros, reglamentación de prestadores de servicios (en donde se pone énfasis en las comisiones consultivas con los sectores social y privado), política de precios y tarifas. Como mecanismos concretos de coordinación y control administrativo, se contó con un Registro Nacional de Turismo, con la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, los programas de fomento, comercialización y publicidad turística, el programa nacional de capacitación turística, así como la coordinación con entidades federales a través de los CUD y los proyectos estratégicos.

En referencia al comportamiento de la actividad turística en México, se dice³⁷ que el desarrollo de la actividad en nuestro país no ha sido muy diferente al del internacional (que creció, de 1971 a 1985 en una tasa anual media del 12.2%), no obstante los problemas económicos a nivel mundial, y los desastres naturales que lo afectaron y que redundaron en una contracción de las corrientes turísticas que lo visitan. El turismo

37 Op. cit., "Síntesis de Resultados del Seminario...".

receptivo de México en el período de 1971-1985, pasó de 2.5 millones a 4.2 millones en 1985, lo que significa una tasa anual media de crecimiento del 3.8%, cifra muy semejante a la registrada en la evolución del turismo internacional (4%) de ese mismo período, esto no obstante la baja sufrida en 1985 del 9.6%, con motivo de los sismos y la crítica situación económica mundial. El comportamiento de la actividad refleja un crecimiento sostenido con disminuciones en los años 1975, 1981, 1982, 1984 y 1985, de -4.3%, -2.6%, -6.7%, -2.0% y -9.6% respectivamente. A pesar de esto, los ingresos por turismo receptivo registraron una tasa media anual de crecimiento de 9.9% durante el período, y la balanza turística del país fue positiva en todos los casos; incluso resulta importante destacar "...los saldos obtenidos en los últimos tres años, que duplican el promedio al saldo obtenido en 1982".³⁸

La contribución del sector Turismo en la generación de empleos (directos e indirectos) en el año de 1984, fue del orden de los 1.7 millones de personas empleadas en la actividad, lo cual representaba al 8.1% de la población económicamente activa (PEA) del país; en el período 1971-1984, esto significó una tasa anual de crecimiento del 4.7%. De tal forma, se considera que el sector Turismo -a pesar de la situación económica nacional y mundial- ha presentado una solidez extraordinaria como herramienta complementaria y estratégica de la economía nacional. El Presidente De la Madrid declaraba en su "Mensaje a la Nación; Situación Económica del País" del 21 de febrero de 1986, la situación y perspectivas de la economía nacional en virtud de la caída de los precios internacionales del petróleo y de algunas materias primas. Entonces se destacaba que "...la política económica interna no puede variar ni en sus objetivos fundamentales, ni en la estrategia diseñada. Antes y después del choque petrolero los problemas básicos de nuestra economía siguen siendo los mismos. Los escollos adicionales que encontramos hoy no cambian la naturaleza de dichos problemas, más bien los agravan. En consecuencia, no pueden cambiar los objetivos ni las estrategias fundamentales, aun cuando debamos actuar con flexibilidad en el uso de los diversos instrumentos de la política económica y buscar márgenes adicionales de acción... Mantendremos -continúa- la acción decidida para sanear las finanzas públicas, para hacer más eficiente la estructura industrial, para racionalizar la excesiva protección, para aumentar la capacidad del país para generar divisas mediante exportaciones diversificadas y el impulso al turismo, para avanzar de manera decidida en la descentralización, para elevar la productividad en la agricultura, la pesca, los bosques y la minería y también en los servicios, esto es, en el transporte, en el comercio, en el sistema financiero y, desde luego, en el propio gobierno".³⁹

Para enfrentar la situación que se describe arriba, el gobierno actual adoptó diez líneas de acción fundamentales, en materia de política económica: 1.- gasto público, 2.-

³⁸ Ibid., Exposición SECTUR.

³⁹ Palacio Nacional, p. 7.

estructura del sector público, 3.- ingresos públicos, 4.- política crediticia (en donde el turismo figura como renglón de alta prioridad "social y económica"), 5.- política de tasas de interés, 6.- política cambiaria, 7.- inversión extranjera, 8.- política comercial (destaca la actividad fronteriza), 9.- turismo, "...se anunciará próximamente una serie de medidas encaminadas a hacer más atractivo y accesible al turista extranjero la visita a nuestro país. Se intensificarán las campañas de promoción, incluyendo medidas de política aeronáutica. Se inducirán y concertarán acciones con los prestadores de servicios para propiciar la mejor calidad de atención al turista, nacional o del exterior. Con estas medidas, aprovecharemos la capacidad ociosa que actualmente tenemos y seguiremos fomentando nuevas inversiones. México debe aprovechar con mayor vigor nuestros amplios y ricos atractivos turísticos",⁴⁰ y; 10.- política de aumento de eficiencia y productividad. La inclusión del turismo entre estos criterios estratégicos para abordar la crisis, por parte del gobierno de De la Madrid, delatan la importancia de la actividad como instrumento de apoyo económico, pero también la situación del sector al iniciarse el año de 1986, a saber, un bajo nivel de demanda de la capacidad instalada de oferta y servicios turísticos del país.

Si bien el presente trabajo no pretende estudiar -como objeto particular- la evolución del fenómeno turístico en México, considero que sí es preciso destacar ciertos aspectos relevantes de su comportamiento durante el período 1982-1987; sin embargo, el trabajo incluye un anexo con información gráfica y estadística, que puede facilitar la lectura del comportamiento del sector.

En materia de participación política, en la planeación del sector, se entiende que ésta se dio a través de los foros de consulta popular, organizados para captar las demandas en relación a la actividad turística. Más adelante abordaré esta problemática de manera específica.

La estructura institucional del sector Turismo de la AP actual, está constituida por la Secretaría del mismo nombre y los organismos que coordina, y que sustenta su función turística por las siguientes disposiciones fundamentales, entre otras:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 42).
- Ley Federal de Turismo.
- Ley General de Población.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Caza.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

⁴⁰ Ibid., p. 15.

Para el año de 1984, el sector Turismo contaba con 32 entidades de la AP paraestatal, coordinadas por la Secretaría de Turismo, entre las que destaca FONATUR, que de acuerdo a la Ley Federal de Turismo "...tendrá por objetivo, participar en la programación, fomento, y desarrollo del turismo, de acuerdo... a las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría".⁴¹ Si bien existen otras entidades relevantes del sector, ésta -FONATUR- será la que me interese en mi estudio del sector, además de ser la institución directamente relacionada con el proyecto específico que estudiaré para evaluar la participación social en la planeación del sector. Entre los principales objetivos de FONATUR, se pueden contar cuatro específicos, mismos que se generalizan a los principales objetivos sectoriales, y que deben ser considerados al abordar la problemática de la participación social en la planeación, a saber:

a) Incorporar al desarrollo nacional, regiones con potencial turístico, hasta el momento deprimidas. Esto es, diversificando la planta turística y obras de infraestructura;

b) Mantener la posición competitiva -y la infraestructura- del turismo mexicano en el mercado internacional, al ofrecer nuevas facilidades y atractivos y, por tanto, fortalecer la estructura de captación de divisas, así como su ahorro como resultado de un aumento del turismo interno;

c) Contribuir a la generación de empleos (directos e indirectos) al fortalecer las actividades turísticas, y;

d) Fomentar el desarrollo regional, como consecuencia del impacto económico de la creación de nuevos polos turísticos en zonas antes deprimidas.

Para lo anterior, FONATUR realiza tres tipos de acciones fundamentales: la primera es de tipo financiero y crediticio y se expresa mediante el apoyo a las inversiones para la construcción y ampliación de la estructura de alojamiento turístico. La segunda consiste en promover los polos de desarrollo turístico integralmente planeados, mediante la realización de la infraestructura necesaria para alentar todo tipo de inversiones (y diversificar la oferta), en aquellas zonas y sitios de gran vocación turística. La consolidación de los polos turísticos estratégicos se plantea como condición necesaria para propiciar un sano despegue de los polos integralmente planeados. Y la tercera actividad esencial del fondo es realizar inversiones directas en empresas públicas o mixtas que operen servicios turísticos, que apoyen en la etapa de despegue a los desarrollos turísticos.⁴²

41 En Op. cit., "Síntesis de Resultados...".

42 Ibid., exposición FONATUR.

Con lo hasta aquí visto del presente capítulo, considero que el lector cuenta ya con una visión general de la estructura, actividad y evolución histórica del sector Turismo de la AP federal mexicana. Sin embargo, esta globalización conceptual no satisface por completo las exigencias de un análisis científico y, mucho menos, las de un estudio racional de la problemática de la participación social en la planeación del desarrollo del sector. Lo que hasta aquí he estudiado, en general, constituye una delimitación estratégica hacia la discusión de la participación y la planeación, en la que se busca llevar a esta última a un nivel concreto -el sector Turismo- de su actividad y así identificar a aquel mecanismo institucional del SNPD que le relaciona con la primera: la consulta popular. Hasta ahora, he estudiado algunos de aquellos instrumentos jurídicos y administrativos que regulan y normativizan al SNPD, y he subrayado el carácter que la participación política de la sociedad (la sociedad civil, básicamente) le confiere a este aspecto. He delimitado el estudio del SNPD a su nivel sectorial, pues además de proporcionar parámetros institucionales, jurídicos y administrativos valiosos en el análisis, es este nivel de planeación en donde se puede ubicar la problemática de la participación política de la sociedad en el direccionamiento del desarrollo nacional. Esto es, en el ámbito de los objetivos (o de la fijación de éstos) específicos derivados de una estrategia global (el PND 1982-1988) y dada la centralización característica de la AP mexicana, considero que la naturaleza de la planeación sectorial pudiera ser la más significativa para procurar comprender las características esenciales de la actual planeación en México, pues aunque resulta atractivo dirigir el estudio a la participación en el nivel regional (estatal y municipal), "...los estados de la federación no cuentan con capítulo expreso en el orden constitucional en el que se faculte a las autoridades estatales a planear las actividades públicas en lo que concierne a su propio desarrollo socioeconómico. Recientemente se ha introducido en algunas Constituciones locales el concepto más restringido de la planeación urbana".⁴³

La evolución que ha tenido el modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados (o centros integrales) en el desenvolvimiento histórico del sector Turismo de la AP mexicana, ha sido -como lo he estudiado- un antecedente importante en materia de planeación, a largo plazo, del Estado mexicano, y ha inscrito características específicas en el sector que, en mucho, determinan y determinarán el desarrollo global del país. Así, nuevamente haré un corte metodológico, en donde estudiaré las principales características del modelo de desarrollo de centros integrales, introduciéndome así al estudio de una política de desarrollo definida, así como a su evaluación institucional y de participación.

43 Op. cit., Pichardo Pagaza, tomo 2, p. 35.

C) Generalidades del Modelo de Desarrollo de Polos Turísticos Integralmente Planeados

Como se ha visto, derivada de sus atribuciones y tomando en cuenta el gran potencial turístico de México, la estrategia o política de desarrollo que he identificado como el modelo de polos turísticos integralmente planeados (ejecutada a través de FONATUR), se apoyó en la elección de sitios de potencial turístico que contaban con el atractivo principal centrado en las playas, con el objetivo fundamental de convertirlos en polos turísticos integrales, entendiéndose con este concepto la creación de complejos urbano-turísticos de alcance nacional e internacional, en zonas de escaso desarrollo, que han permanecido sin impulsos económicos y deprimidas, a partir de los cuales se generará fuentes de trabajo para la población, se fomentará el desarrollo regional, se fortalecerá la capacidad de captar divisas y la planta turística del país. En este contexto, se consideraron varios sitios, tanto en el litoral del Pacífico como en el Caribe, para localizar nuevos centros turísticos que actuarían como centros de desarrollo y de despegue económico nacional.⁴⁴

De esta manera, en 1969 surgió -en el marco del "Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico 1969-1973"- el Programa de Centros Turísticos Integralmente Planeados, en los que atenderían no sólo los requerimientos turísticos de oferta y sus instalaciones e infraestructura necesaria, sino también el desarrollo urbano demandado por el concomitante crecimiento experimentado en esos sitios, debido a la llegada de numerosas familias que en adelante dependerían del turismo como actividad económica determinante. Se estima entonces que por cada cuarto de hotel construido, existen 10 habitantes promedio relacionados con la actividad. El apoyo financiero para este tipo de programas ha registrado -desde su inicio en la década de los sesenta- la participación de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.

Por otra parte, he identificado a los centros integrales de Cancún, en Quintana Roo, e Ixtapa-Zihuatanejo, en Guerrero, como los dos primeros casos de esta política de desarrollo, así como los posteriores en Baja California Sur (Loreto y Los Cabos), mismos que explican la evolución de esta estrategia concreta del sector Turismo desde 1969, hasta la actualidad. A partir de 1980, se inician formalmente los primeros estudios técnicos de la zona de Bahías de Huatulco, Oaxaca, en donde, para 1984, el Gobierno Federal expropió cerca de 21,000 hectáreas, para construir así el más reciente de los desarrollos turísticos administrados por FONATUR -Bahías de Huatulco-, sustentado en la política del sector que he identificado como modelo de desarrollo de polos turísticos integralmen-

⁴⁴ Op. cit., "Síntesis de Resultados...", exposición FONATUR.

te planeados. Este caso particular será el que interese en este trabajo, para así estudiar la problemática de la participación política en la planeación sectorial.

Como base conceptual de este modelo sectorial o política de desarrollo, existen una serie de lineamientos y normas planteados por los organismos del sector Turismo, en base a la experiencia adquirida en los anteriores centros integrales, y que se retomaron en el plan maestro de cada caso o polo. En este sentido -y como elemento de planeación sectorial-, se entiende por *plan maestro rector* lo siguiente:⁴⁵

Es un instrumento integrado por un conjunto de elementos, el cual es estructurado a través de los análisis físicos, económicos y sociales, que proporcionan los medios necesarios para lograr los siguientes objetivos:

- Establecer, definir y revisar metas establecidas.
- Establecer los lineamientos rectores del ordenamiento físico, económico y social.
- Señalar las acciones a realizar, identificadas en el proceso de análisis previo.
- Dirigir, administrar y controlar las acciones mencionadas.
- Servir como base para la formulación de los instrumentos jurídicos, que establecen la reglamentación necesaria.

Los primeros pasos que se realizaron para llevar a cabo el desarrollo de los centros turísticos integrales, fueron la elaboración de los estudios técnicos de los sitios seleccionados, debido a la inexistencia de toda la información necesaria; por esto, se vio la necesidad de elaborar estudios físicos y geomorfológicos del medio natural y climatológico, de infraestructura en comunicaciones y transportes, de mercado y socioeconómicos. Una vez que se tuvo la base técnica anterior, se procedió a la realización de los planes maestros de cada uno de los polos de desarrollo turístico (o centros integrales), en donde se definieron las alternativas urbanísticas, así como las acciones que se debían realizar para alcanzar los objetivos planteados para cada región. Como he dicho, el primer plan maestro de esta política o estrategia de desarrollo fue el de Cancún, Quintana Roo, y el más reciente, y que concluye esta estrategia de largo plazo, es el de las Bahías de Huatulco, en la costa oaxaqueña.

Así, me parece que el estudio específico de esta tendencia de desarrollo del sector Turismo, iniciada en la década anterior, y la particularización del análisis a un momento o caso específico de ésta, delimita satisfactoriamente al fenómeno de la planeación y proporciona un ámbito más concreto para el estudio de la participación social. Tal ámbito, en el marco de la planeación de desarrollos turísticos integrales, se remite a espacios definidos (al medio ambiente del polo turístico en sí) que conllevan variables económicas, políticas, sociales y culturales, más particulares de lo que resultaría el ámbito

⁴⁵ *Ibid.*

nacional. El plan maestro, en este contexto, es la herramienta de planeación por excelencia, pues su ámbito de incidencia toca con problemas inscritos en regiones particulares, así como en el marco de la planeación global del desarrollo, o del SNPD. El estudio de cada caso constitutivo del modelo de desarrollo de centros integrales podría dar una idea de la trayectoria de esta política del largo plazo para el sector Turismo, y proporcionar elementos de juicio valiosos en mi análisis de la participación política en la planeación (ahora delimitada al plan maestro).

Cancún representa la experiencia pionera en materia de desarrollo de centros turísticos integrales. De acuerdo con el plan maestro inicial, Cancún fue planeado para un plazo u horizonte de aproximadamente 25 años, tomado con fecha inicial el año de 1975, cuando entraron en operación los primeros 15 hoteles (algunos operados por FONATUR, a través de sus empresas públicas) del lugar, que arrojaban un total de 1,322 cuartos. La capacidad total esperada para este centro turístico, al año 2000, fue de 22,300 cuartos aproximadamente. En 1986, a solamente 10 años de vida del proyecto, se construyeron poco más de 6,500 cuartos, distribuidos en 62 hoteles, de los cuales casi las dos terceras partes (61%) son hoteles que comprenden los de gran turismo, hasta de 80 cuartos en promedio. Esta planta hotelera funcionaba en promedio al 80% de su capacidad de alojamiento. Actualmente Cancún ha rebasado en mucho las metas programadas originalmente en casi todos los renglones. Destaca en particular el crecimiento demográfico, que puede ser calificado como "explosivo". De ser una aldea de 300 habitantes, Cancún creció a 6,250 habitantes en 1975 y, aproximadamente 100,000 habitantes para 1986, lo que requirió de la construcción de alrededor de 20,000 viviendas. El crecimiento de este polo urbano-turístico, ha hecho clasificarle ya como una ciudad media del contexto nacional, y se considera que su equipamiento urbano y de servicios está por encima de otras ciudades de su categoría. Para ilustrar el éxito que ha tenido este desarrollo turístico, se pueden enumerar las siguientes cifras:⁴⁶ para 1986, Cancún tenía una capacidad instalada total que correspondía a la magnitud esperada esperada hasta concluir la primera y segunda etapa del desarrollo. Esto es, cerca del año de 1991. La actual capacidad de alojamiento del polo turístico, en 1986, era de 31,230 cuartos, de los cuales 11,780 corresponden a los proyectos que se han autorizado, muchos de los cuales ya están en operación o en construcción para 1987. En resumen, en Cancún se van a habilitar en el corto y mediano plazo el doble de cuartos de los que están operando actualmente.

Además de la intensa construcción de oferta de hospedaje, en Cancún se han desarrollado servicios e instalaciones turísticas complementarias (recreativas, comerciales, etc.), que han auxiliado a la diversificación de la planta turística. Por ejemplo, además de los 62 hoteles, se diseñaron y construyeron restaurantes, bares y centros nocturnos, 865 comercios, 43 pequeñas industrias, 12 cines y teatros, un centro de convenciones y

46 Ibid..

3 gasolineras. Cancún se ubicó en un estratégico polo geográfico, que pretendía captar el importante flujo turístico de la zona del Caribe y, además de esto, su cercanía a los Estados Unidos ha propiciado este excepcional crecimiento. Aun así, "...el énfasis en la expansión física y la promoción son los instrumentos que, en la concepción gubernamental, asegurarán la demanda del turismo, y con esto, parecería como si la expansión de la oferta produjera paralela y automáticamente la demanda que hiciera uso de ella".⁴⁷ Los éxitos alcanzados en Cancún, aparentemente, fueron atribuidos a estos criterios mercantiles.

De acuerdo a su plan maestro, el proyecto turístico de Ixtapa-Zihuatanejo, en el estado de Guerrero, fue planeado para tener una capacidad total de 17,000 cuartos. En 1986 contaba con 4,000 cuartos distribuidos en 27 hoteles; esta cifra fue alcanzada después de 10 años de operación del centro integral. La diferencia básica que distingue a Ixtapa de Cancún, es -como he dicho- el planteamiento sobre la necesidad de contar con un desarrollo urbano de apoyo que permita el alojamiento de la población trabajadora desde un principio. Con esto, se pretendía disminuir significativamente los costos que implicaba el desarrollo de una región despoblada. Por otro lado, debido a las condiciones específicas del lugar, se pretendía lograr la integración regional de este centro con Acapulco y con Taxco (el llamado "Triángulo del Sol" guerrerense). Ixtapa, a diferencia de Cancún, constituye una importante alternativa turística para la demanda nacional que comprendía, para 1976, el 80% de los visitantes al lugar. Las experiencias derivadas de Cancún llevan a dar una modalidad "náutica", en la oferta desarrollada en Ixtapa, como elemento diversificador.

FONATUR inició el desarrollo turístico de San José del Cabo, al sur de la península de Baja California, en el año de 1976. Este desarrollo, junto con Loreto-Nopoló, constituyen los centros urbano-turísticos más pequeños del fondo. En 1984, se transfirió el fideicomiso de Cabo San Lucas a FONATUR, quedando integrado en un sólo proyecto todo el corredor que abarca de San José del Cabo hasta Cabo San Lucas. La evolución que ha tenido este polo turístico desde los inicios de su operación ha sido más bien lenta. Así, para 1986, se tienen contabilizados 1,300 cuartos, distribuidos en todo el corredor de los Cabos, de los cuales 521 se localizaban en San José del Cabo y, el resto en Cabo San Lucas y otros sitios intermedios, que han contado con una cierta tradición y exclusividad turística. Como parte de la estrategia de desarrollo de este centro integral, se planteó el desarrollo de proyectos de inversión atados al desarrollo inmobiliario, que permitieran incrementar el número de cuartos a 9,420 en el año 2,000. De este total, el proyecto de Cabo San Lucas participaría en la construcción de 3,000 cuartos adicionales a los existentes, dentro del proyecto de la marina de Cabo San Lucas y San José del Cabo, con 5,200 cuartos. El planteamiento que fundamentó a esta propuesta fue la de dar un concepto nuevo de imagen que hiciera distintivo al desarrollo, factor en el que influyó en

47 Op. cit., A. Jiménez, p. 170.

forma determinante el tamaño del proyecto, su dimensionamiento físico, su ubicación dentro del mercado internacional y su localización alejada con respecto al territorio nacional.

Loreto se localiza en la zona norte de Baja California Sur. Las características físicas de este desarrollo le imprimen una peculiaridad que se traduce en la diferenciación de cada una de las tres zonas que comprenden -en su plan maestro- al polo turístico. Loreto es el asentamiento antiguo que fue previsto para albergar a la población trabajadora; Nopoló, es la zona turística en donde, para 1984, se encontraba en operación un hotel de 250 habitaciones. Adicionalmente, contaba con un club de tenis, en donde para ese año ya se habían realizado dos eventos deportivos internacionales y se preveía la construcción de un campo de golf. La tercera zona de este polo turístico integral era un sitio llamado Puerto Escondido, B.C.S., en donde se pensó construir un centro náutico y destino complementario, para así diversificar la planta y la oferta turística. A partir de 1983, se iniciaron importantes acciones de promoción con inversionistas franceses para desarrollar la zona, por lo que se estableció un convenio de coinversión. Recientemente se sabe de posibles inversiones niponas en la zona.

El Plan Maestro de Bahías de Huatulco, Oaxaca, constituye la nueva perspectiva de desarrollo para el sector Turismo en la presente administración. Aunque este caso específico será el que me interesará en particular para introducirme al estudio de la participación política en la planeación del desarrollo del sector Turismo, procedo a estudiar algunas de sus generalidades en el marco del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados.

Este desarrollo para la costa oaxaqueña se visualizó -como los demás- desde el año de 1969, pero fue hasta la presente década (en el año de 1981) que se pusieron en marcha las primeras acciones para su realización. De esta manera, Bahías de Huatulco comienza sus operaciones a 10 años de experiencia acumulada de los otros centros turísticos integrales que FONATUR está administrando. Este nuevo centro integral sirve ahora como ejercicio de síntesis de la experiencia adquirida de los anteriores desarrollos turísticos que tienen el mismo origen y propósito. Desde su inicio, se consideró necesario el trabajo colegiado de distintas áreas del proyecto, como son: la ecología, el desarrollo regional, la estrategia general (programa urbano-turístico), la mercadotecnia, el concepto físico-espacial, la imagen arquitectónica-urbanística del proyecto turístico, la gestión de la participación intersectorial, la reglamentación técnica de las construcciones, el desarrollo urbano (vivienda popular, equipamiento, etc.), entre otras pertinencias que requerirán de la concertación de opiniones experimentadas.

Bahías de Huatulco se localiza en una zona de potencial turístico en donde se considera posible desarrollar prácticamente cualquier actividad recreativa y cultural. Sin embargo, es una región que ha permanecido aislada por mucho tiempo, por la casi total inexistencia de vías de comunicación, y en la cual el desarrollo económico es débil. Se trata de una región dedicada a la práctica agrícola de autoconsumo (muy precario) y, para 1986, contaba aproximadamente con 2,500 habitantes dispersos en 14 comunidades. La magnitud del proyecto se estimó con base en la capacidad física de la zona y en los

análisis de mercado. Se tiene contemplado el desarrollo de aproximadamente 26,000 cuartos de alojamiento que generarán una población de apoyo del orden de los 325,000 habitantes para el año 2018. La especial disposición de los recursos naturales y paisajísticos ha propiciado que se distingan dos grandes zonas dentro del proyecto (en el plan maestro): la zona de Bajos, conformada por largas playas y grandes planicies, y la zona de Bahías, que cuenta con una topografía más accidentada (característica de la costa oaxaqueña), en donde se dificulta la disponibilidad de terrenos planos.

De acuerdo al Plan Maestro, se pretende que Bahías de Huatulco tenga una continuidad en el espacio urbano-turístico y, al mismo tiempo, que exista una diversidad en la oferta, tanto de alojamiento como de servicios turísticos y espacios recreativos, tales como: parques, la marina de la bahía Santa Cruz, un club de golf, paseos peatonales, ciclistas, andadores hípicas, etc. Es decir, que se puedan considerar espacios distintivos en los cuales se desarrolle una actividad recreativa particular. De esta forma, en Bahías de Huatulco, Oaxaca, se pretende conjuntar o sintetizar toda la experiencia adquirida a lo largo de más de diez años. Más adelante, abundaré en los detalles importantes que constituyen a este proyecto.

De esta forma, los anteriores macroproyectos o planes maestros que he estudiado constituyen a la estrategia global de polos turísticos integralmente planeados. Con su somera evaluación, he identificado una línea de acción específica (y sus resultados) del sector Turismo, así como del proceso de planeación sectorial, en donde hay objetivos y acciones definidas. Por otra parte, me parece lógico para este análisis identificar a los planes maestros como aquellos mecanismos concretos que conforman a la política sectorial de polos turísticos integrales, así como constitutivos de un sistema de planeación particular de la AP. Ahora bien, el estudio de cada uno de los centros integrales ha sido a partir de aquellas variables (capacidad hotelera por número de habitaciones, número de visitantes, infraestructura urbana y de servicios, etc.) a través de las cuales también es considerado el fenómeno turístico en la planeación sectorial.

Por diversas razones, resulta importante considerar el estudio de la problemática de la participación social en la planeación del sector, en el marco del desenvolvimiento del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados. Como he dicho, el plan maestro es el mecanismo de planeación que remite a un contexto (espacial y temporal) específico, en donde es posible identificar y delimitar el entorno de incidencia de la función de planeación, así como a los partícipes de ésta. "Todo proyecto político, sea cual fuere su naturaleza, puede instrumentarse técnicamente a través del proceso de planificación. Sin embargo, no es el proceso de planificación en abstracto, sino sus actores, quienes determinan los caracteres de esa instrumentación".⁴⁸ Identificar, pues, una línea específica o política definida de la planeación sectorial (esto es, el modelo de desarrollo de polos integrales), implica también reconocer un momento o espacio concreto de la

48 "Los Actores de la Planificación": Solari, Boeniger y otros, en Op. cit., RAP 55.86, pp. 231-233.

planeación, en donde la participación deja de ser una categoría abstracta y sin sentido definido, y es susceptible de ser identificada. He considerado importante, entonces, detener o explayar mi investigación sobre la participación social en la planeación del sector Turismo de la AP mexicana, en un plan específico -el Plan Maestro de Bahías de Huatulco, Oaxaca- inscrito dentro de la política o modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados, para así dar un dimensionamiento palpable de la problemática que me interesa. "...Para diseñar la investigación no basta con acortar el campo del conocimiento dentro de las fronteras de la comunidad elegida; es indispensable entender que una comunidad no es un ente aislado y solitario, salvo muy escasas excepciones y, por tanto, la investigación, aparte de descubrir las correlaciones de cada uno de los factores de la comunidad, establece, al mismo tiempo, sus conexiones con los que operan en otras comunidades, en la región y en el ámbito nacional".⁴⁹ Por lo anterior, debo subrayar el hecho de que cada plan maestro de la estrategia de polos turísticos integrales, forma parte de una política global de desarrollo sectorial, y ésta a su vez constituye una etapa integral de la estrategia global de desarrollo nacional.

Como ya se ha visto, el modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados ha identificado desde un principio como problemas fundamentales aquellos explícitos en aspectos de capacidades urbanas y de servicios, así como de carácter mercantilista (oferta y demanda); la evaluación oficial de esta política de desarrollo (de largo plazo) ha considerado también a las mismas variables como elementos de juicio. Así, en la valoración que hace FONATUR⁵⁰ de este proceso de desarrollo, se considera como determinante el hecho de que en diez años de su operación se han creado verdaderas ciudades, con niveles de servicio que están por arriba del nivel nacional para poblaciones de tamaño similar. Se dice que Cancún, Quintana Roo, ha cumplido sus objetivos programáticos principales: como polo de desarrollo a nivel nacional y como destino turístico que adquiere prestigio internacional, el cual ya está próximo a llegar al límite de su capacidad para el que fue planeado, y empieza a mantenerse como un centro turístico consolidado. Sin embargo, en otros centros integrales administrados por el fondo, los resultados no han sido, como se ha visto, tan positivos como en el desarrollo caribeño.

Hasta aquí he venido hablando de la importancia de la participación política de la sociedad en la planeación del desarrollo nacional y sectorial; sin embargo, no se podría considerar que aquellos postulados planteados por la planeación democrática⁵¹ sean suficientes para destacar la trascendencia política de la participación de los grupos sociales en la planeación. Considero que, si bien los principios ideológicos de la planeación democrática, sobre los que se sustenta la actual administración presidencial (1982-1988), explican la significancia de la intervención de la sociedad civil en la planeación

49 "Programación Social": Horacio Labastida, en Op. cit., Bases para la..., p. 189.

50 Op. cit., "Síntesis de Resultados...", exposición FONATUR.

51 Ver Op. cit., Planeación democrática; Miguel de la Madrid.

del desarrollo nacional, por otra parte, no dejan totalmente claro el papel que aquella -la sociedad- desempeña en el desenvolvimiento cotidiano de las fases de ésta. En la Ley de Planeación, en su artículo N° 12, se establece que "...Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del sistema -SNPD-, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación, dentro de las propias dependencias y entidades..."⁵² y en diversas ocasiones se destaca la importancia de la participación social en la planeación; sin embargo, no se establece, a mi parecer, ningún mecanismo jurídico o administrativo para que las dependencias y entidades de la AP -a través de sus unidades administrativas de planeación- se responsabilicen de la consulta popular (como mecanismo regular y permanente), para así concertar e inducir opiniones y criterios significativos para la fijación de los objetivos del desarrollo nacional.

En el Capítulo Tercero, artículo N° 20, de la misma ley, se establece a los actores de (o en) la planeación, así como a los foros de consulta popular como el canal a través del cual la ciudadanía participa en la planeación del desarrollo, pero -a mi parecer- no queda clara la manera en que estos foros se organizan al interior de las estructuras administrativas. Así pues, se habla de participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo, pero no se establecen responsabilidades concretas al respecto para los ciudadanos, de no tratarse de los convenios o contratos específicos. Se establece en este artículo que "...las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán..." Así, me parece que no existe un vínculo concreto en este contexto entre la planeación y participación, de no ser aquel que se ha dado tradicionalmente en la AP, a saber, a través de los mecanismos institucionales del sistema político mexicano (es decir, a través del partido oficial). La consulta popular, como mecanismo institucional de participación política en la planeación del desarrollo (global, sectorial, original e institucional), se ha dado, hasta ahora, a través de la estructura del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con la frecuencia con la que éste lo ha establecido, y en ocasiones excepciones -y debido a la trascendencia política y social de lo que se busque resolver, concertando-, en foros organizados por alguna entidad o dependencia de la AP.

En el caso del sector Turismo, éste fue visualizado en diversos foros de consulta específicos sobre la actividad o en relación con el deporte y la recreación, así como en capítulos particulares de la planeación regional.⁵³ Sin embargo, me parece que esa ambigüedad del artículo en cuestión, respecto a quién o quiénes pueden o deben convocar

52 Op. cit., p. 537.

53 "Turismo, Deportes y Recreación"; revista del PRI-IEPEF, México, 1982.

a los foros de consulta popular, es muestra de una endeble articulación de estos mecanismos o canales de participación como herramienta administrativa de la planeación. Se han destacado pues, durante el actual régimen, los postulados ideológicos de la planeación, pero no así su dimensión e importancia como técnica o herramienta administrativa.

Como he explicado más arriba, el modelo de desarrollo de polos turísticos integrales ha tenido un gran impacto en el orden económico, político, social y cultural, de aquellos sitios en donde es ubicado y construido un complejo urbano-turístico, lo que (en consecuencia al discurso ideológico de la planeación democrática) me lleva a pensar en los mecanismos específicos de consulta popular que la instancia federal -en este caso, la Secretaría de Turismo y, como órgano encargado de la planeación del sector, FONATUR- instrumenta en el espacio en donde se desarrollará el polo turístico integral que es construido por FONATUR, y el primero enmarcado en el SNPD, es el de Bahías de Huatulco, Oaxaca; en las reuniones estatales para la planeación, o consultas populares, efectuadas durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, en 1982, se llegaron a conclusiones⁵⁴ que parecerían más bien la reafirmación de esta política de desarrollo (sostenida desde finales de la década de los sesenta), en donde los aspectos arquitectónicos y mercantilistas son los fundamentales. Así, en lo que es considerado la síntesis de las demandas populares en materia de turismo, para el estado de Oaxaca, se afirma lo siguiente:

que el turismo es "...de especial interés por la excepcional riqueza arqueológica y natural de la entidad y por ser una industria que la podemos interrelacionar con la producción de alimentos, la artesanía,... y el desarrollo de las comunicaciones y el equipamiento urbano".⁵⁵

que "...no se observa el debido incremento en la infraestructura turística, ya que... los inversionistas dicen que no se promueve la construcción de la infraestructura necesaria, debido a que las líneas aéreas no aumentan su número de vuelos y éstas indican que no lo hacen porque no se aumentan los hoteles y los restaurantes".⁵⁶

"...las Bahías de Huatulco, son consideradas por el Plan Nacional de Turismo -como se ha visto- como una zona de gran potencial. Esta zona se había mantenido al margen del desarrollo regional por su aislamiento e incomunicación; sin embargo, ya ha sido integrada a atractivos naturales que posee la convertirán en un verdadero imán turístico en beneficio de la zona y del propio estado de Oaxaca."⁵⁷

Por todo esto, me parece que la planeación democrática y sus postulados de participación política en el direccionamiento estratégico del desarrollo sectorial o nacio-

⁵⁴ "Consulta Popular en las Reuniones Estatales", Oaxaca; IEPES-CEPES (PRI), México, 5 de abril de 1982.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 20.

nal, más que un verdadero sistema de concertación y de consulta que haya sido implementado, fortalecido y administrado eficientemente en los diversos niveles de la planeación en México, por el contrario, no ha trascendido el ámbito del discurso político y autolegitimizador de los actos del gobierno actual. En el caso del sector Turismo, uno esperaría encontrar -dentro de los resultados de los foros de consulta popular en la materia- criterios y planteamientos si no diferentes, por lo menos más específicos a los ya manejados a lo largo del desenvolvimiento histórico del modelo de polos integrales. El término "consulta popular" hace pensar en aquellas demandas, expectativas o necesidades, que pudiesen venir los grupos mayoritarios en relación a la actividad turística, pero no parece serlo así con los resultados que he enunciado,⁵⁸ pues si bien las peticiones en materia de infraestructura, fomento a la construcción de servicios y oferta, promoción y publicidad, diversificación de instalaciones y comunicaciones, etc., son realmente representativas de importantes grupos relacionados con la actividad, por otra parte no considero que sean demandas significativas de todos, o casi todos, los grupos sociales involucrados en el turismo. Los resultados estudiados aquí globalmente del modelo de desarrollo de polos turísticos integrales, ha destacado aquellas variables a través de las cuales ha sido visto el fenómeno turístico y por las que es evaluado el desarrollo de la política de centros integrales, a saber: capacidades de alojamiento, servicios públicos y complementarios, comunicaciones y transportes (oferta); número de visitantes, magnitudes e intensidad del flujo turístico, derrama económica, permanencia promedio del visitante, procedencia del flujo (demanda); infraestructura urbana y equipamiento, generación de empleos, entre otras.

Lo anterior, a mi parecer, reafirma el hecho de que la consulta popular, como mecanismo que vincula a la planeación con la participación, no ha trascendido del ámbito del partido oficial (PRI) al de las instituciones administrativas del Estado mexicano, como una herramienta concreta de la planeación del desarrollo nacional en la AP. Esto es, no se ha consolidado como técnica administrativa de investigación en la formulación, evaluación, ejecución y control, de los planes y programas del sector Turismo -y público en general- por la falta de voluntad política de hacer de la consulta popular un verdadero instrumento administrativo para la planeación. Se ha subrayado la necesidad, dentro del SNPD, de que la consulta popular se constituya en un mecanismo permanente de la AP pero, según parece, no han sido establecidas formas concretas (ni en la Ley de Planeación, ni en el PND 1983-1988) para que las dependencias y entidades organicen estos foros para resolver sus necesidades particulares de planeación. "...Las auténticas demandas populares y las genuinas aspiraciones de la colectividad podrán ser fielmente interpretadas por los organismos gubernamentales, si se establece una comunicación sin interferencias en el diálogo social".⁵⁹ Esto implica la existencia de un canal de comuni-

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ "La Participación Popular en la Planeación Democrática del Desarrollo Estatal en México"; Roberto Gómez Collado, en Op. cit., RAP 55/56, p. 74

cación de carácter permanente entre el órgano administrativo que planea y los grupos sociales interesados e involucrados en programas públicos específicos, además de los vínculos propiciados -ocasionalmente- por la planeación global del desarrollo. Así, pues, como resultado del estudio hasta aquí, elaborado a lo largo de estos dos capítulos, surgen ciertas hipótesis generales en relación a la participación política en la planeación del desarrollo nacional, y su vinculación e importancia en los ámbitos económico, político, social y cultural. Estas hipótesis proporcionarán elementos de juicio, básicos para introducirme en la especificidad de la problemática que abordo en la presente investigación.

Replanteo como hipótesis generales, a comprobar a través del estudio particular del proyecto del sector Turismo del polo integralmente planeado de Bahías de Huatulco, Oaxaca, que los mecanismos de participación política de la sociedad en la planeación del desarrollo sectorial que teóricamente establece el SNPD, no se encuentran instrumentados eficientemente en aquellos espacios en donde la acción planificadora incide, además de que, según creo, existe una grave incongruencia entre los principios o postulados generales de la planeación democrática y los inscritos en el desarrollo de la planeación sectorial. De tal forma, en el ámbito político de la planeación del desarrollo debe considerarse la importancia de la participación en los términos mismos que establece la ideología de la planeación democrática, así como en su dimensión netamente administrativa, esto es, el estudio particular de los mecanismos o canales a través de los cuales la ciudadanía se vincula con el proceso de planeación en sí. Considero que no es posible pensar en que cada uno de estos ámbitos -el político y el administrativo- puedan dar por separado respuestas satisfactorias a la problemática de la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo y, por tanto, de la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre las aspiraciones populares y los objetivos fijados para la AP por la planeación. Su carácter es más bien inclusivo que exclusivo, interdisciplinario y no meramente doctrinal. Como bien ha sido subrayado por la escuela moderna de la AP,⁶⁰ no es posible establecer una separación tajante y definitiva entre el fenómeno político y el administrativo. Por tanto, hablar de la participación política de la sociedad en la planeación del desarrollo, implica hacer referencia a la capacidad real de la ciudadanía en general para imprimir un direccionamiento definido -democrático- en la gestión cotidiana de la estructura institucional del Estado, es decir, de la AP federal.

Replanteo también que la carencia (o la no presencia oportuna y eficaz) de tales canales de participación política en la planeación -en este caso, la planeación realizada por el órgano federal-, que he identificado como foros de consulta popular, impactan negativamente a las relaciones económicas, y economía en general, de la región en la que incide la actividad de planeación del sector Turismo. Esto supone una reorganización importante de las relaciones entre el capital y el trabajo, lo que pudiera acarrear proble-

⁶⁰ Véase: *La Administración Pública del Estado Capitalista*; Omar Guerrero; Ed. Fontamara, Barcelona, 1981.

mas relevantes durante el desarrollo del proyecto, al no ser considerada la estructura económica original o tradicional. "...El estudio de la estructura y tendencias de la participación política, sus relaciones con la estructura y tendencias de la participación económica y de las necesidades populares, pueden ayudarnos a conocer los fenómenos del desarrollo integral, a acelerar el desarrollo político para el desarrollo económico y a precisar la estrategia del desarrollo".⁶¹ Así pues, me parece que la carencia de un mecanismo o canal de participación política en la planeación del desarrollo -en este caso, el desarrollo económico-, puede afectar, inhibir e incluso suprimir, a la estrategia económica visualizada en el plan y a la estructura económica original, o tradicional, de la región en donde incidirá la estrategia. Si bien la política de desarrollo de polos turísticos integrales busca promover el desarrollo económico regional, a través de la creación de oferta urbana generadora de empleos, por otra parte considero que esta política no ha visualizado, en la planeación, el impacto que ejerce sobre la totalidad de las actividades económicas de la región.

Por otra parte, considero que al no haber participación de las comunidades regionales en la planeación de los desarrollos turísticos del Gobierno Federal, la eventual ejecución de estos proyectos desarticula e incluso confronta a la organización social tradicional, además de acarrear importantes grados de marginación entre ciertos miembros o grupos de las comunidades (como se verá en mi estudio de caso, en Bahías de Huatulco, Oaxaca). Aquí tan sólo se debe tener en cuenta que la planeación del desarrollo impacta sensiblemente a toda organización social con la que se relaciona (directa e indirectamente), pero no es posible emitir una afirmación general de cómo lo hace (sea positiva o negativamente, sean magnitudes, características generales, etc.), debido a la especificidad y pluralidad que implica un cuerpo social y un proyecto determinado. Por esta razón, en el siguiente capítulo me explayaré en el caso particular de la comunidad (económica, política, social e incluso cultural) radicada en tres de las bahías principales del municipio de Santa María Huatulco, Oaxaca, así como en el proyecto específico que sobre esta comunidad recae, para de esta manera comprobar esta hipótesis relacionada con el ámbito social de la planeación del desarrollo. "...Con frecuencia la gerencia de alto nivel no se explica por qué la gente a veces se resiste a cambios que consideran lógicos. Lo que pasa es que un cambio que parece lógico a una persona puede parecer ilógico a otra, por buenas y suficientes razones: un cambio puede acarrear modificaciones en ciertas interrelaciones sociales que la gente estima y que no fueron consideradas en la fase de diagnóstico".⁶²

Finalmente, replanteo que la falta de un mecanismo o canal de participación política en la planeación, adecuadamente instrumentado, ocasiona una importante incapacidad por parte del órgano federal de Turismo (en este caso) para imprimir, en la

61 Op. cit., Bases para la...; Pablo González Casanova, p. 94.

62 Op. cit., "Síntesis de Resultados...", p. 8.

comunidad en la que se desarrollará el polo integral, el sentimiento o conciencia de que éste -el desarrollo turístico- es también algo suyo, propio, y, por lo tanto, propicia el surgimiento y crecimiento de un sentimiento más bien repulsivo entre la comunidad hacia las actividades turísticas, que en nada se considera deseable para el desarrollo de la actividad y de la comunidad misma. Es decir, "...la politización de los grupos y de los individuos personaliza la acción administrativa que trae como consecuencia cierta responsabilidad en ella, evitando la esclerosis de las estructuras aunque tenga, por su propio carácter político, un cierto aspecto negativo en materia de eficiencia pura...".⁶³ Así, creo que si desde el momento justo en que es concebido el plan se establecieran acciones concretas destinadas a involucrar (contagiando del ánimo que envuelve y origina a la planeación y al plan) a la comunidad, el desarrollo del proyecto contaría con menos obstáculos imprevistos, así como con la participación vigorosa y el consenso de todos los involucrados en la consecución de sus objetivos. Como he subrayado, el SNPD busca que la consulta popular no termine en la simple enunciación de los problemas y de sus posibles soluciones, sino que involucre a los grupos sociales interesados en la ejecución de lo planeado. Por esto, me parece que debería existir un esfuerzo predeterminado para integrar, en el ámbito cultural de la planeación, el ánimo fundamental del plan. "...Se requiere una estrategia que logre generar compromisos y solidaridad tanto en la burocracia estatal como en las élites políticas y corporativas, que deben sentir que participan activamente en la elaboración de los objetivos sociales y en la ejecución de las políticas que configuran el plan...".⁶⁴

De tal forma, los enfoques que aquí planteo, delatan la importancia y trascendencia que el fenómeno turístico tiene en nuestro país, además de la puramente mercantilista y urbanística, enfoques éstos a través de los cuales se le ha visto a la actividad a lo largo del desenvolvimiento de la política o modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados. Si como ha sido considerado en la Ley de Planeación (artículo 2º), la rectoría estatal del desarrollo se relaciona con la regulación y promoción de la vida política, económica, social y cultural del país, entonces la hipótesis que aquí planteo satisfacen plenamente los requerimientos de un cuestionamiento científico que enlace planeación, participación política y turismo. Cabe aclarar que, para que las variables económicas, social y cultural que he hipotetizado sean satisfechas, la variable política -fundamental en este trabajo- deberá ser resuelta inicialmente a través de la comprobación científica; esto es, mi investigación tendrá que demostrar, en primera instancia, que efectivamente los canales de participación política en la planeación no se encuentran instrumentados eficientemente en aquellos espacios en donde la planeación del desarrollo (sectorial, en este caso) incide. Por lo demás, el estudio específico que llevaré a cabo en los siguientes capítulos, debe ser entendido dentro de la lógica y secuencia discursiva que

63 "La Prognosis Administrativa-Los Escenarios del Futuro"; Juan Galván Escobedo, en Op. cit., RAP 55/56, p. 103.

64 Op. cit., Solari y otros, RAP 55/56, p. 242.

hasta aquí he seguido, a saber, inserto en el desarrollo histórico de la planeación en México, de un modelo de desarrollo económico (o de acumulación capitalista) determinado, así como de una variante específica -el sector Turismo- que delimita el análisis. Así, el modelo de desarrollo de polos turísticos completamente planeados forma parte integral, o representativa, de una tendencia general de desarrollo económico y político seguido en México, a partir de la década anterior y hasta nuestros días, de la que ya he estudiado sus principales características. Sin embargo, un estudio realmente serio de la participación política en la planeación no puede quedarse en niveles tan generales como los que hasta el momento he abordado, pues entonces tan sólo bastaría conformarse con el discurso teórico de la planeación democrática y saldría sobrando mi estudio sectorial de esa función administrativa. Es necesario detenerse a estudiar el desarrollo de los proyectos (planes y programas) en los que la consulta popular, como mecanismo específico de participación en la planeación, encaja ya no como ente abstracto sino como ejercicio administrativo concreto.

Por lo anterior, los siguientes capítulos del presente trabajo tendrán un carácter menos conceptual de como hasta aquí se ha visto (es decir, a través del estudio documental), y me delimitaré al estudio de un caso particular constitutivo del modelo de polos integrales del sector Turismo de la AP federal, el de Bahías de Huatulco, Oaxaca, para agotar en él mis hipótesis derivadas del análisis hasta aquí hecho, así como de la Planeación Democrática postulada por el actual régimen y sus características más relevantes en el ámbito sectorial. Debo advertir al lector que los siguientes capítulos fueron concebidos, inicialmente, como una investigación individual y separada a la investigación documental que aquí concluyo, en la que se pretendía exclusivamente medir los grados de participación de las comunidades asentadas en el municipio de Santa María Huatulco, Oaxaca, en la planeación de tan renombrado proyecto turístico desarrollado en la actual administración presidencial, y que sus resultados se limitaban a valorar únicamente los aspectos mencionados. Sin embargo, la lógica de la investigación, al abordar las consideraciones institucionales en materia de participación política en la planeación (y, específicamente, la planeación en el sector Turismo), me remitió al análisis que hasta aquí he presentado. Por ello, los resultados derivados de la investigación (documental y de campo) que a continuación presento, también involucran conclusiones para estos dos primeros capítulos, pues en cierta forma éstos han derivado de la experiencia de la investigación de campo, que se dio paralelamente. Debo recordar al lector aquellas apreciaciones generales que, en la introducción de este trabajo, enuncié con respecto a los dos capítulos que aquí concluyen, mismas que sintetizan las conclusiones más relevantes de la investigación documental.

A continuación, mi estudio se particulariza al análisis del proceso de planeación del proyecto Bahías de Huatulco, Oaxaca (ó BH), que constituye en sí mismo el nivel más concreto y delimitado de mi investigación.

III) Desarrollo de Proyectos en el Sector Turismo; el Caso de Bahías de Huatulco, Oaxaca

Durante los dos primeros años del gobierno del Presidente De la Madrid, se llevaron a cabo acciones encaminadas a desarrollar el proyecto del polo turístico integral de Bahías de Huatulco (BH), en la costa oaxaqueña, como continuación de los esfuerzos ejecutados por el sector desde el año de 1980 y por el Plan Nacional de Turismo de la administración anterior. La realización de este centro integral, como ya he destacado, constituía el logro de todos los objetivos (infraestructurales) de la política o modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados, fijados para el sector a partir de 1969. Así mismo, Bahías de Huatulco es significativo también del momento en el que la planeación (en todas sus etapas),¹ se relaciona y ubica en el contexto del SNPD. Si bien el proyecto de BH nace en los finales de la década de los sesenta, es hasta los inicios de los ochenta cuando se le puede reconocer en planes y programas concretos que, de acuerdo con lo que se ha estudiado en el discurso político de la planeación democrática,² necesariamente debieran contener o suponer la participación política de los grupos sociales involucrados en ellos; es decir, la participación de la(s) comunidad(es) del municipio de Santa María Huatulco, en el distrito de Pochutla, Oaxaca, asentada en el lugar donde se ejecutará este ambicioso proyecto.

Cuando tuve conocimiento de que el Gobierno Federal realizaría este "nuevo Cancún" en aquellas bahías de la costa oaxaqueña, pobladas fundamentalmente por comunidades de pescadores -y las que conocí algunos años antes de haber sido expropiadas por Decreto Presidencial-, creí que era importante realizar algún estudio sobre los aspectos de la participación de las comunidades lugareñas en la planeación del proyecto. Despertaron también mi interés una serie de notas en los periódicos³ citadinos, en donde

1 Véase Op. cit. Ley de Planeación, p. 532.

2 Op. cit., Miguel de la Madrid.

3 Desde la publicación de la solicitud hecha por la SEDUE, el 17 de abril de 1984, en el Diario Oficial, comenzaron a haber noticias en la prensa nacional sobre el desarrollo del proyecto BH; sin embargo, me refiero a aquellas que se publicaron después del 29 de mayo del mismo año, en donde ya se habla del descontento de los comuneros a causa de la expropiación de casi la mitad de sus tierras. Véase: El Día/30 de mayo; Unomasuno/30 de mayo; El Excelsior/9 de junio, entre otros.

se hablaba del profundo descontento de los comuneros de las Bahías de Huatulco frente a la expropiación del predio ejidal de 21,000 has.; se hablaba de inequidad, de atropellos por parte de las autoridades federales y municipales, e incluso de un amparo con el que se trataba de revocar esta decisión. Quizá por un compromiso inherente a todo cientista social, quizá por optimismo colegial, pensé entonces que el grave descontento manifestado por los comuneros oaxaqueños, pudo ser evitado de haberseles invitado a participar en la planeación del desarrollo turístico; después de haber realizado la investigación de campo que aquí presento, continúo pensando lo mismo. Creo que es posible prever el impacto político, económico, social y cultural, que la planeación del desarrollo conlleva en sus etapas dinámicas (o ejecutivas), al implementar mecanismos administrativos que operen como un canal de comunicación permanente con los administrados, con la sociedad civil, al menos en sus aspectos más dramáticos.

La investigación que presento en este capítulo, tiene por objetivo determinar la existencia, o la carencia, de canales específicos de participación política en la planeación del desarrollo del sector Turismo de la AP mexicana, por considerar como factible el postulado de que a mayor participación, mayor será la eficacia alcanzada en el desarrollo del proyecto y menores los obstáculos imprevistos en su ejecución. Salinas de Gortari⁴ considera que cuando existe una verdadera participación política de las comunidades (rurales) en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas públicos, los resultados en lo económico, en lo político y en lo social, son necesariamente positivos; esto es, se ve una mayor producción (y productividad), la redistribución del ingreso se da más equitativamente, y existe mayor apoyo al sistema político vigente. Un planteamiento similar hacen Restrepo y Eckstein, en su libro "La Agricultura Colectiva en México".⁵ Sin embargo, en estos estudios existe, aparentemente, una marcada dificultad en la definición de lo que es la participación política, relacionándola y reduciéndola, por ejemplo, al sistema electoral (votar=participar), a los mítines políticos, a las campañas electorales, o a la participación "irracional" o "violenta" característica, supuestamente, de las comunidades rurales.⁶ En el presente estudio no se ignoran estas cuestiones, pero considero que al haber identificado a la consulta popular como aquella instancia político-administrativa, en donde es posible concretar la problemática y el estudio de la participación en la planeación, creo entonces que no debo distraer mi análisis en definiciones estériles de lo que es la participación política. La dimensión administrativa define aquí su ubicación real. Así, las preguntas que inicialmente me hice, eran: ¿qué participación tuvieron los habitantes de las Bahías de Huatulco, Oaxaca, en la planeación del desarrollo turístico que hoy construye el Gobierno Federal en sus tierras?; ¿existió realmente la consulta popular en el desarrollo de este proyecto?; ¿existe?; ¿de qué forma influye este mecanismo de participación en la planeación (o planeación democrática), en

4 Producción y participación política en el campo, Carlos Salinas de Gortari: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

5 Ed. Siglo XXI, México, 1975, Capítulo VIII.

6 Op. cit., Salinas de G., pp. 123-126.

la vida económica, política, social y cultural, que en la actualidad caracteriza a la comunidad huatulqueña?

El primer paso fue, entonces, conocer los aspectos más generales, así como los objetivos, del proyecto federal para Bahías de Huatulco, para detectar así el papel de la participación política de la sociedad civil en la planeación del desarrollo sectorial, y poder también encontrar criterios y pertinencias para diseñar mi investigación de campo. Fueron tres los documentos a los que consideré como los más representativos de lo que ha sido, y es actualmente, el proyecto de BH: el "Anteproyecto de Desarrollo Turístico Bahías de Huatulco, Oaxaca", la "Estrategia Global de Desarrollo Proyecto Huatulco-Puerto Escondido", y, el "Plan Maestro Desarrollo, Bahías de Huatulco".⁷

El primer documento -el Anteproyecto-, constituye una síntesis de los primeros estudios realizados por el gobierno federal y las autoridades de Turismo en particular, durante los últimos años de los setenta y los primeros de la actual década, en el entorno seleccionado para el desarrollo del proyecto BH, así como promotor de aquellos criterios que, en la actualidad, son rectores del Plan Maestro BH. En el anteproyecto es posible encontrar la justificación más argumentada de por qué Bahías de Huatulco, así de su naturaleza dimensional prevaeciente hasta hoy. El segundo documento -la estrategia global-, es una explicación general de la estructura que actualmente tiene el proyecto (esto es, la estrategia de desarrollo seleccionada), y es bastante representativo del proceso de toma de decisiones en la planeación del sector; esto es, se trata de un estudio que fue realizado y formulado, conjuntamente, por una compañía consultora privada y por FONATUR, y contiene las justificaciones fundamentales que, en la actualidad, explican su dimensionamiento. Este es el documento más detallado y actualizado -además del Plan Maestro-, con el que el investigador común puede involucrarse al conocimiento del nuevo desarrollo turístico de la actual administración presidencial.⁸

Finalmente, el Plan Maestro de BH es un documento más específico que establece acciones y prioridades concretas (y programáticas), además de contener los resultados más relevantes de la globalidad de los estudios e investigaciones, posteriores y recientes, del entorno del proyecto. Su carácter es el de un plan a mediano plazo y está destinado a cubrir todas las acciones necesarias para concluir la primera etapa programática del proyecto, a saber, el período 1984-1988; las siguientes etapas se contemplan en un horizonte de 25 años, finalizando hasta el año 2018. El estudio de este documento, por su naturaleza técnica, será quizá un poco más restringido a los aspectos particulares de la participación y la consulta popular, pues los dos precedentes darán al lector el panorama

⁷ Véase: Anteproyecto de Desarrollo Turístico en Bahías de Huatulco, Oax.; Dirección de Planeación Urbana, FONATUR, mayo de 1981.
Estrategia Global de Desarrollo Proyecto Huatulco-Pto. Escondido; Dirección de Planeación Urbana y Regional, FONATUR, y; Felipe Ochoa y Asociados Consultores, S.C.; diciembre de 1985.
Plan Maestro del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, Oax.; Dirección de Planeación FONATUR; México, 1986.

⁸ Op. cit.

general de los ámbitos que aquí estudio. A través del plan maestro estudiaré la estrategia administrativa en donde se ubica a la consulta popular como un proceso concreto.

Una vez habiendo estudiado, documentalmente, el proyecto del desarrollo turístico de BH, procedí a la elaboración de una encuesta inicial para la población de las bahías en cuestión, encaminada a sondear los indicadores más significativos en referencia a la participación política de ésta -la comunidad huatulqueña- en la planeación del desarrollo, así como del impacto que el proyecto comenzaba (en 1986) a desatar en los ámbitos económico, político, social y cultural de la región o entorno del proyecto. Este cuestionario inicial (que presentaré más adelante) fue modificado durante el levantamiento de la encuesta, resultando así uno definitivo que, a mi consideración y de los colaboradores encuestadores, resultó más adecuado y representativo de lo que se buscaba investigar. La relevancia que adquirieron las entrevistas personales y los estudios de caso, permitieron diseñar un cuestionario, para la encuesta, en el que se consideró que era más factible reflejar la realidad huatulqueña en relación a la participación en la planeación. Las entrevistas realizadas con estos dos cuestionarios (que derivaron en uno), fueron hechas del 18 al 31 de agosto de 1986, arrojando una muestra de 476 entrevistados, entre las comunidades de Santa Cruz, Tangolunda y Santa María Huatulco. Por otra parte, durante los primeros días del mes de enero de 1987, tuve otro acercamiento a las comunidades de las bahías de Huatulco, en el que la técnica de la entrevista personal y estudio de caso fueron el método fundamental para el acopio de la información obtenida. Tuve la oportunidad de entrevistarme, durante dos semanas, con importantes funcionarios de FONATUR que, de manera cotidiana, conviven con la población tradicional de las bahías, y son partícipes de la toma de decisiones y su efecto inmediato en el desarrollo del proyecto.

La contrastación de los resultados obtenidos en mi investigación de campo, con aquellos derivados del estudio documental, resolverán entonces mis hipótesis en materia de participación política en la planeación del desarrollo sectorial, así como plantearán nuevas hipótesis en los diferentes ámbitos de incidencia de la planeación turística en México. Pretendo demostrar, que al no existir arraigo el criterio de la consulta popular en la planeación del sector Turismo, la comunidad tradicional de las bahías de Huatulco no cuenta con un canal de participación en la toma de decisiones del proyecto y, por tanto, el impacto económico, social y cultural que la ejecución del proyecto ejerce sobre ellos, podría resultar en perjuicio del desarrollo del sector y de la actividad turística nacional.

A) El proyecto de Bahías de Huatulco, Oax:

El Entorno:

La ubicación de un desarrollo turístico integralmente planeado en las costas del estado de Oaxaca, no es un hecho que se haya dado fortuitamente por parte de aquellos que, a finales de los años 60's lo fijaron como objetivo concreto de la política de desarrollo del sector Turismo. Consecuentemente a los objetivos de promoción al desarrollo e integración nacional de las zonas marginadas y deprimidas, sostenidos por aquellos años, al estado de Oaxaca formó parte, desde un principio, de las consideraciones que dieron a luz al modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados.

Económica, política, social y culturalmente, el estado de Oaxaca ha sido históricamente una de las entidades federativas más pobre, marginada y olvidada del país. En este estado es en donde se presentan los grados de migración -desde los años 50's- más alarmantes del país en su conjunto,⁹ así como las tasas de mortalidad más altas. La densidad promedio de la población, es de 25 habitantes por km², menor a la media nacional de 34 habitantes por km². El 40% de la población oaxaqueña se encuentra concentrada en cinco distritos (de los 30 existentes) de la entidad, y sus condiciones de vida en materia de ingresos, educación, vivienda, salud, empleo y alimentación, están muy por debajo de la media nacional. Por otra parte, la enorme diversidad étnica y cultural,¹⁰ así como la variedad orográfica del territorio oaxaqueño, han propiciado que dicha tendencia se prolongue hasta nuestros días.

Las diferencias en las condiciones del nivel de vida de la población oaxaqueña, presentan una notable dispersión interdistrital; por ejemplo, las tasas de analfabetismo en los distritos Centro y Etla, son 14 y 17% respectivamente, mientras que el distrito de Pochutla (en donde se ubica el desarrollo de BH) presenta una tasa del 44.25% de analfabetismo de la población de 10 años y más. Análogas situaciones son palpables en diferentes rubros de la vida económica política, social y cultural del estado de Oaxaca, por lo que considero que resulta necesario -para no divagar con información excesiva- delimitar la investigación a aquel entorno en el que se ubica el desarrollo turístico integral, al que he seleccionado como objeto de estudio en mi investigación sobre la participación política en la planeación del desarrollo sectorial. Por esto, mi investigación considera al distrito de Pochutla, Oaxaca, como aquella dimensión -después de la nacional y estatal- más extensa del proyecto que aquí se estudiará. Es cierto que el nivel estatal es determinadamente relevante en los criterios y fundamentos de planeación del desarrollo, sin embargo el hecho de estar estudiando la planeación en un órgano federal, supone implícitas dichas consideraciones; además, la planeación regional no es en verdad

⁹ Ver: Oaxaca; Cuaderno de Información para la Planeación; INEGI, SPP, México, 1986.

¹⁰ Véase: Perspectivas del Trabajador Social en el Area Rural; Inzua y Aguirre; UNAM, 1981.

relevante en el área que abarca el presente estudio. De lo que se trata es de analizar los objetivos generales que, a sabiendas de la realidad oaxaqueña, el SNPD ha fijado para un espacio económico, político, social y cultural concreto, esto es, para las Bahías de Huatulco, en el distrito de Pochutla.

Si consideráramos que el nivel cultural de determinada región está dado, no por su diversidad y complejidad plural, sino por el grado de homogeneidad de conocimientos alcanzado, entonces el distrito de Pochutla puede ser señalado como uno culturalmente marginado. Este distrito cuenta con el 5.2% del total de escuelas primarias del estado, 3.9% de maestros y el 4% de los alumnos; el 1.4% de las escuelas secundarias y el 4.6% de instituciones de capacitación para el trabajo. Cabe destacar que, para 1980, el distrito de Pochutla asentaba al 3.7% de la población total del estado, presentando una tasa de crecimiento anualizada (1970-1980) del orden del 1.08%; la densidad por km² del distrito fue de 21.6 habitantes, contra 6.8% de habitantes por km² en el distrito de Yautepec y 344.53 en el distrito del Centro.

La tabla de indicadores¹¹ del nivel de vida de la población oaxaqueña, por distrito, de 1980, destaca las particularidades que en materia de ingresos, educación, vivienda, salud y empleo, presenta el distrito de Pochutla. De esto, se deriva que el entorno distrital de las Bahías de Huatulco, es uno de los que presentan los niveles de bienestar social más bajos; así, en orden ascendente, Pochutla es el quinto distrito con niveles más bajos de bienestar social en el estado,¹² con un índice del 4.572 dentro del rango del nivel bajo de 6.142 a 0.803, en diez distritos del estado (véase Anexos).

Como también se aprecia en la tabla de indicadores del nivel de vida, el distrito de Pochutla es uno de los mayores problemas presenta en materia de vivienda. Así, el 82.64% de las viviendas son de piso de tierra, el 72.18% no cuentan con energía eléctrica, y el 60.71% son habitaciones de un sólo cuarto. En este distrito se concentra el 2.8% del total de los hechos delictivos registrados en el estado para 1982 (apenas el 0.091% del total nacional para el mismo año) siendo el robo el principal delito.

En materia de producción,¹³ el distrito de Pochutla cuenta con el 2.52% del total de establecimientos del estado, así como con el 2.62% del total del personal ocupado en ellos. La composición sectorial de los 1,067 establecimientos productivos del distrito, en 1985, presentó las siguientes características: los acontecimientos de agricultura, ganadería, silvicultura, de caza y pesca, concentrados en Pochutla, fueron el 24% del total estatal; de minería y petróleo, electricidad, gas y agua, no se registró ninguno; de industria manufacturera el 3.7% del total estatal; de comercio, restaurantes y hoteles, el

11 Op. cit., Cuadernos para la Planeación..., pp. 75-76.

12 Véase la tabla de "Índice de Bienestar Social de los Distritos Ordenados de Mayor a Menor Nivel de Bienestar", que aparece al final de este capítulo.

13 Ibid., pp. 87-134.

2.41%; de transportes, Pochutla concentró, en 1985, el 2.71% en el estado; de servicios financieros, el 5.16%, y; de servicios comunales, el 2.33% del total estatal. Cabe subrayar que el estado de Oaxaca cuenta con un total de 570 municipios, distribuidos en 30 distritos, de los que el de Pochutla acumula 14 municipios. El municipio de Santa María Huatulco es la unidad administrativa relacionada más directamente con el desarrollo de BH.

De lo anterior resulta que las actividades productivas que mayor personal ocupan en el distrito de Pochutla son: los servicios comunales, con el 2.48% del total estatal, en 1985; el comercio, restaurantes y hoteles, con 2.54%; la construcción, con el 14.82% del personal ocupado en la actividad, en todo el estado; la industria manufacturera, con 1.57%, y; la agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura, con el 40.93% del total estatal del personal ocupado en actividades productivas.

En relación a la actividad económica que aquí nos interesa (el turismo), baste decir por el momento que Oaxaca contaba, en 1985, con un total de 218 establecimientos de oferta de hospedaje (3.22% del total nacional), sumando 6,347 cuartos (contra 300,500 a nivel nacional, esto es, el 2.11%) ubicados en cinco categorías. El porcentaje de ocupación de la capacidad de oferta de hospedaje, entre 1980 y 1985, fue del 53.8%, presentando una mayor concentración del flujo en la ciudad de Oaxaca. Más adelante explayaré los datos en referencia a esta actividad.

En materia de comunicaciones y transportes, el estado de Oaxaca ha sufrido un cambio radicalmente diferente al experimentado en el resto del país. Si bien en la entidad no se ha dado un proceso de modernización de los servicios tan acentuado como en otros estados, por otra parte, los sistemas tradicionales se han incrementado favorablemente y los modernos no se han expandido significativamente. Ahora bien, en el caso específico del distrito de Pochutla, se debe considerar el enorme impacto y trascendencia que ha implicado, implica e implicará, la construcción de la carretera Pochutla-Salina Cruz, que desde 1984 ha venido a incrementar el intercambio comercial y cultural en la región costera del estado. El distrito de Pochutla cuenta con el 2.8% del total de administraciones telegráficas, oficinas telefónicas y estaciones radiotelegráficas, que integran la red estatal. Finalmente, en materia de capacidades de almacenamiento de las bodegas oficiales y particulares, según distritos, en 1984, Pochutla contó con el 0.88% de las bodegas, y con el 0.12% de la capacidad de alojamiento total del estado.

Para el año de 1980, el distrito de Pochutla concentraba el 3.74% del total de la población económicamente activa del estado (PEAE); Oaxaca contaba con el 3.9% de la PEA total del país. De los 32,133 individuos que conformaban a la PEA del distrito, el 65.09% se concentraron en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, de caza y pesca; el 21.43% en actividades insuficientemente especificadas; el 6.39% en servicios comunales; el 3.31% en actividades comerciales; el 1.82% en la industria manufacturera; el 1.06% en la construcción, y; el resto en otras actividades de servicios y mineras, y con

un 0.20% de desocupación. Así pues, se considera¹⁴ que en el distrito de Pochutla existe una estructura económica más bien concentrada, o poco diversificada, siendo las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, de caza y pesqueras, las más importantes, principalmente la última, debido a la ubicación costera del distrito.

Para 1980, se consideraba que en el estado de Oaxaca la PEAE, por estrato de ingreso, el 22.6% con ingresos menores de \$ 3,611.00, el 10.19% con ingresos iguales o superiores a \$ 3,611.00, y el 23.62% con ingresos no especificados. En el mismo orden de composición, el distrito de Pochutla arrojó las cifras de 51.74%, 19.89%, 3.38% y 24.54%, lo que confirma el bajo nivel de vida y bienestar de la zona costera oaxaqueña.

En materia de ingresos brutos de la hacienda municipal, por distritos, para 1984, el distrito de Pochutla acumuló el 1.49% del total estatal, contrastando con el 37.19% del distrito Centro, el 16.78% del distrito de Tehuantepec, y el 10.48% del distrito de Tuxtepec. Ahora que, el distrito de Zaachila registró tan sólo el 0.33% del total de la captación financiera de las haciendas municipales (con 6 municipios).

De esta manera, se podría concluir rápidamente -después de la simple lectura de las cifras que aquí presento brevemente- que, en efecto, el entorno del proyecto de BH es el de una región marginada del desarrollo nacional. Si se consideraran cifras que compararan el entorno estatal con el nacional en general, la ubicación del desarrollo turístico en las costas del estado de Oaxaca se justificaría de sobra. Sin embargo, he querido delimitar el entorno del proyecto al ámbito distrital (o de la región costera en donde se ubica), por ser éste el que mejor describe las características particulares de la comunidad que estudiaré. Por el momento, baste entender que, congruentemente a lo planteado por la política o modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados, el proyecto de BH sí ha sido ubicado en el corazón de una región (y una población) tradicionalmente marginada.

Elementos de planeación:

En el mes de mayo de 1981, se publicó el primer documento que concentró todos los estudios y consideraciones que darían inicio -formalmente- al proceso de planeación del desarrollo turístico de BH, Oaxaca: el "Anteproyecto de Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, Oaxaca", elaborado por la Dirección de Planeación Económica Urbana de FONATUR, a manera de memoria descriptiva y como el primer paso para formular el plan maestro definitivo. Consecuentemente a la tendencia histórica de la actividad turística de nuestro país, se consideró que la ejecución de este proyecto contribuiría a fomentar la demanda nacional y (en menor, pero muy importante medida), la demanda internacional. En las consideraciones generales del anteproyecto, se subraya-

¹⁴ Ibid., p. 262.

ba que "...Bahías de Huatulco,..." representa una magnífica oportunidad de dar adecuada respuesta a los objetivos del Plan Nacional de Turismo, para promover con mayor intensidad el turismo interno sin descuidar el del exterior, y contribuir con especial énfasis a la mejor utilización del tiempo libre de la mayoría nacional, en el descanso creativo y recreativo".¹⁵ A su vez, se consideró a BH como la mejor opción para promover, a través de la actividad turística, el desarrollo general de la economía del estado de Oaxaca.

La estructura general del anteproyecto de BH, contempla seis capítulos fundamentales: 1.- Los antecedentes generales; 2.- Análisis de mercado; 3.- Anteproyecto del plan maestro de desarrollo turístico; 4.- Reglamento; 5.- Estudios básicos de ingeniería, y, 6.- Aeropuerto de Sta. Cruz Huatulco.

En el primer capítulo, se hace una descripción global del dimensionamiento territorial (15,000 has.) y ubicación del desarrollo de BH, así como de sus características físicas y ambientales. Se presentan análisis del marco físico, localización geográfica, climatología regional, topografía, estudios de escurrimientos pluviales y parteaguas, playas, vegetación, geología, geomorfología, usos actuales (en 1981) del suelo, propuestas de división zonal, valores y consideraciones que inciden en el desarrollo, análisis visual y paisajístico, análisis de pendientes y de ventilación, vocación del uso del suelo, definiciones de usos, así como diversas matrices de compatibilidad que relacionan las variables enunciadas. Los estudios topográficos y de escurrimientos pluviales, arrojaron criterios muy importantes en la disposición especial del diseño urbano, así como del uso del suelo. Un criterio fundamental que se puede detectar a lo largo de todo este documento, es la premisa de que BH, además de centro turístico, debería constituirse como una importante reserva ecológica de la región; 7,305 has., esto es, el 48.7% del desarrollo, deberían ser preservadas en su estado natural. Por otra parte, contribuyeron con estudios específicos en este capítulo, el Instituto Nacional de Investigación Forestal, así como el Instituto de Geología de la UNAM.



15 Op. cit. Anteproyecto BH; p. 4

Las consideraciones hechas, producto de estudios particulares en cada uno de los temas que se enuncian en el primer capítulo, se presentan como recomendaciones relevantes de ser consideradas en la elaboración del plan maestro definitivo. Así, se describen las tendencias más frecuentes de, por ejemplo, los escurrimientos pluviales, los cauces de los ríos en épocas de lluvia, las zonas de derrumbes, etc. Incluso, se hace una descripción más o menos detallada de las brechas y los caminos de terracería existentes en el área. Por otra parte, se identifica aquí al asentamiento humano de la bahía de Santa Cruz (entonces con cerca de 500 habitantes), pertenecientes a la comunidad de Santa María Huatulco, como la estructura urbana más significativa de la zona del proyecto; "...quienes habitan en la mayoría de las construcciones ubicadas a lo largo de la playa se dedican a ofrecer servicios de restaurante y hamacas al turismo".¹⁶

El primer capítulo del anteproyecto, concentró los criterios básicos para el dimensionamiento espacial del proyecto urbano-turístico, mediante un estudio inicial de los usos potenciales del suelo a partir de sus características físicas, geográficas, poblacionales, de comunicación, climatológicas, etc., así como de su contrastación interdependiente. Destaca el hecho de un nuevo criterio ecologista en la planeación de BH, que es congruente con la tradicional regulación del uso del suelo que, en los polos turísticos anteriores, FONATUR había venido implementando. Además, en este capítulo se contiene una importante calendarización de la climatología local predominante (temperaturas de todo el año, épocas de lluvias, evaporación, naturaleza de los vientos, temperatura del agua, etc.), resultado de una síntesis de los estudios realizados por el Servicio Meteorológico Nacional, en su estación Pochutla. Existe también una detallada clasificación de las características de la arena de las diversas playas, de los niveles y ubicación de las pendientes y valles, de los mantos acuíferos, vegetación, etc., que hasta la fecha constituye un valioso instrumento para la implementación y ejecución del plan maestro. El objetivo de todos estos estudios, además de satisfacer las necesidades primarias de la investigación para la planeación, fue el de brindar un concepto unitario de la distribución espacial, características y dimensionamiento del desarrollo urbano-turístico. Las matrices de compatibilidad de factores ambientales por zonas, constituyen una novedosa herramienta de planeación en este documento.

El capítulo segundo del anteproyecto de BH, tiene como objetivo analizar las diversas corrientes turísticas, de las cuales se consideró que se podría captar una porción hacia el polo turístico integral del estado de Oaxaca. Así, se lleva a cabo un análisis de mercado que, hasta hoy, constituyó la justificación económica más influyente para la ejecución del proyecto. Se incluye un estudio poblacional, de acuerdo a los resultados arrojados por el censo de población de 1978,¹⁷ en donde se destacan aspectos tales como: que la población rural (68.5%) era superior a la población urbana (31.5%); que los

¹⁶ Ibid., p. 11.

¹⁷ Ibid., p. 19.

asentamientos humanos se concentraban principalmente en los municipios de Oaxaca (distrito Centro), Juchitán y Safina Cruz; que la mayor parte de la población (70.8%) estaba formada por los 0 a los 39 años de edad; que las actividades primarias representaban el 71.53% del PEA, las secundarias el 10.92% y las terciarias el 12.16%. Se considera entonces, como principales indicadores económicos del nivel de vida de la entidad, que existía un bajo índice de población escolar en edad de recibir el servicio, que en realidad lo hiciera (42.7%) aspecto que he considerado como variable relacionada con el ámbito cultural; que el 17.6% de la población utilizaba calzado; que un 92.7% de las viviendas no contaban con servicios de drenaje y agua potable, entre otros indicadores relevantes.

Por la naturaleza propia del proyecto que se pretendía ejecutar, se llevó a cabo un estudio -contenido en el segundo capítulo- de la estructura de las vías y medios de comunicación del estado (ferrocarriles, aeropuertos, puertos marítimos, telefonía, telegrafía, etc.), concluyendo que existe una valiosa, aunque ástera, infraestructura que se había venido desarrollando en el estado de Oaxaca. Sin embargo, se plantea la construcción del aeropuerto de Bahías de Huatulco, como condición fundamental o esencial para el desarrollo del proyecto.

Debe recordarse que cuando este anteproyecto del desarrollo de BH¹⁸ fue concebido, el Plan Nacional de Turismo¹⁹ era el instrumento fundamental de las políticas del sector. Si bien el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 era el rector fundamental del desarrollo de la AP, éste era una derivación de la actividad de planeación sectorial; el anteproyecto de BH, considera el Plan Nacional de Turismo como herramienta suprema de planeación, específicamente en aquellos aspectos relativos a la zona 13 (Oaxaca). La metodología para establecer las hipótesis de mercado (y sus variables), fueron tomadas de las mismas consideraciones hechas en el plan sectorial. En este capítulo se destaca la colaboración de la Dirección de Investigación y Estadística de la Secretaría de Turismo y, por supuesto, de FONATUR.

El estudio de mercado consideraba como factible que Oaxaca (zona 13) captara el 1.4% de la afluencia turística nacional, que -para 1985 significaría cerca de un millón de visitantes al estado. Se destaca la importancia de la entidad desde la perspectiva de la actividad turística del país. Así, se destacan las cualidades (y cantidades) de la oferta de alojamiento y servicios turísticos; se evaluó como "insuficiente" la infraestructura aéro-

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Plan Nacional de Turismo 1980-1982, Secretaría de Turismo, México.

portuaria estatal, sin embargo se consideró que, al corto plazo, estos requerimientos podían ser satisfechos. La zona de la costa se calificó como marginada en el desarrollo caminero, pero entonces ya se efectuaban acciones encaminadas a construir la carretera Pochutla-Salina Cruz, que incorporaría a importantes oaxaqueños al desarrollo estatal y nacional. Se cuantificaron en 124 los atractivos turísticos del estado,²⁰ considerando un 20% de éstas zonas naturales, un 35% de atractivos culturales, y un 37% de folklore. Con la finalización de la carretera Pochutla-Salina Cruz, se pensaba en fomentar el desarrollo de la actividad turística en el corredor Puerto Escondido (administrado por el Fondo) -Puerto Angel- Bahías de Huatulco. Lo anterior, hizo que en el Plan Nacional de Turismo 1980-1982, se propusiera un crecimiento acelerado para la zona 13, expectativa que puede verse en el uso recurrente de pronósticos en número de cuartos (oferta) y visitantes (demanda) para los años posteriores a la elaboración del anteproyecto.

Inspirado en la experiencia del estado de Guerrero, se propone el establecimiento del llamado "Triángulo del Sol" oaxaqueño, en donde la ciudad de Oaxaca, Puerto Escondido y Huatulco, conformarían el circuito turístico básico de la entidad. Las Bahías de Huatulco fueron previstas -en el anteproyecto- como un polo turístico de playa de primera categoría, para así incrementar, tanto cuantitativa como cualitativamente, la infraestructura de oferta de la zona 13; debía generarse una afluencia creciente de visitantes (nacionales y extranjeros), por lo que la construcción de un aeropuerto constituyó un argumento vertebral del proyecto BH. Esto me parece contrastante con la intención, explícita en la introducción del documento, de que BH cumpliera con el objetivo de satisfacer la demanda generada por el turismo social, o por el "derecho al descanso recreativo y creativo de las mayorías".

Así entonces, el estudio de mercado analiza las mismas variables de oferta y demanda en el caso del puerto de Acapulco y de la ciudad de Oaxaca; para ambos casos los resultados son realmente positivos económicamente y alentadores, a pesar de que en el período 1975-1977 se vio mermada la actividad incluso en estos destinos turísticos "consolidados". De la ciudad de Oaxaca, se dijo que su capacidad de oferta era en tal grado insuficiente, que hasta rechazaba y desperdiciaba una elevada demanda (nacional e internacional). El 69% de los establecimientos de hospedaje -en 1980-, eran de 5a. categoría y, los de 1era., prácticamente inexistentes. El hecho de que, en la ciudad de Oaxaca, los establecimientos de 2a. categoría presentaban un coeficiente de ocupación anual del 96.8%, pareció revelar la posibilidad de constituir a BH en un polo predominantemente de primera categoría. Finalmente, se hace un breve estudio del tráfico aéreo de ambos centros turísticos (ciudad de Oaxaca y Acapulco), y de la estimación probable de visitantes a BH que utilizaban este importante medio.

²⁰ Ignoro la fuente de donde -en el Anteproyecto- se consideró esa cifra, pero sería interesante estudiar los criterios entonces seleccionados como "atractivo", pues ello diría mucho respecto al concepto global con el que la actividad turística ha sido visualizada en nuestro país.

El capítulo segundo del anteproyecto BH, presenta también un pronóstico de mercado para el nuevo desarrollo turístico; para esto, es necesario considerar los principales objetivos que se esperaban para la oferta.

PRONOSTICO DE VISITANTES, ESTADIA, OCUPACION HOTELERA Y NUMERO DE CUARTOS REQUERIDOS EN LAS BAHIAS DE HUATULCO, ESTADO DE OAXACA:

Años	Visitantes	Estadia (días)	Ocupación	No. de cuartos
1981	93,000	2.5	50	710
1982	127,000	2.5	50	970
1983	167,200	2.5	50	1160
1984	182,000	3.0	55	1500
1985	229,300	3.0	60	1750
1986	252,232	3.0	60	1900
1987	347,000	3.0	65	2400
1988	378,800	3.5	65	3100
1989	400,000	3.5	65	3300
1990	563,600	3.5	70	4300

Fuente: op.cit. "Anteproyecto de Desarrollo Turístico Bahías de..."

Sin embargo, las expectativas explicitadas por categoría del establecimiento, son más reveladoras:

REQUERIMIENTO EN No. DE CUARTOS POR CATEGORIAS DE HOTELES EN LAS BAHIAS DE HUATULCO

Años	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	Total
1	322	184	83	71	50	710
2	436	252	117	97	68	970
3	522	302	139	116	81	1160
4	675	390	180	150	105	1500
5	788	455	210	175	122	1750
6	856	494	228	190	132	1900
7	1080	624	286	240	170	2400
8	1583	638	425	245	209	3100
9	1650	693	462	264	231	3300
10	2150	903	602	344	301	4300

Fuente: op.cit. "Anteproyecto de Desarrollo Turístico de Bahías de..."

A través del pronóstico de visitantes para las áreas estudiadas (Acapulco y la ciudad de Oaxaca), se derivó la potencialidad de demanda de las Bahías de Huatulco, desde 1985 hasta 1990.

Como he dicho, el uso del suelo potencial de los polos integrales ha sido regulado, desde un principio, por FONATUR; en esta primera versión del proyecto BH, se consideró que un 89.65% de las 7,305 has. que conformaban el desarrollo, permanecieran como "de conservación o reserva ecológica". Para el año de 1990, se esperaba contar con 4,300 cuartos y con una población de apoyo del orden de los 43,000 habitantes, que ocuparían equilibradamente la superficie total disponible. El 70% de los establecimientos de hospedaje debían ser de la 1a. categoría, y mostrar un crecimiento parecido al visto en Cancún e Ixtapa.

ESTRUCTURA HOTELERA DE PARTICIPACION POR CATEGORIAS DE HOTELES EN NUMERO DE CUARTOS:			
Categorías	Ixtapa	Cancun	Total
1a.	860	1527	2432
2a.	336	1058	1394
3a.	210	328	538
4a.	88	481	569
5a.	60	415	475

Fuente: op. cit. "Anteproyecto de Desarrollo Turístico de Bahías de..."

El pronóstico para 1990 del capítulo segundo, concluyó, entre otras cosas, que:

- Ese año podría ser desviado hacia BH, el 10% del turismo receptivo en el puerto de Acapulco;
- Una porción similar del flujo a la ciudad de Oaxaca, podía ser absorbida por las Bahías de Huatulco;
- Que el proyecto podría captar el 0.15% del total nacional de visitantes.

El capítulo tercero, es un anteproyecto, o propuesta inicial, para la elaboración del plan maestro del desarrollo turístico. En éste, se consideran las interrelaciones y particularidades de los aspectos del medio natural, demográfico, socioeconómico y de recreación turística, de la zona (micro-zona) específica en donde se ubicaría el polo integral -y que he identificado como el municipio de Sta. María Huatulco, distrito de Pochutla, Oaxaca. Destaca el hecho de la sugerencia de adquirir "oportunamente" las tierras comunales que conforman las bahías "...para evitar severos obstáculos al desarrollo del proyecto".²¹ El criterio de ubicación racional de la población tradicional en el espacio urbano, heredado de las experiencias anteriores del Fondo, derivó en la propuesta inicial de estructura urbana para el desarrollo. El objetivo esencial que se perseguía, planificando la urbanización del desarrollo, era "...evitar que la población nueva esperada se

²¹ Op. cit. Anteproyecto BH, p. 35.

transporte a grandes distancias en su marco de acción, mediante la localización conveniente de las zonas de habitación, servicios y hospedaje turístico";²² esto resalta uno de los criterios -derivados de la experiencia- que FONATUR ha sostenido a lo largo de la década de los setenta, y durante los últimos años de la actual. Uno podría considerar, inicialmente, que la necesidad del equilibrio en el desarrollo urbano es, efectivamente, necesario (y lo es), y así dejar a un lado el estudio del impacto de la implantación de una estructura urbana, en el espacio tradicionalmente rural. La planificación de la estructura urbana considera, técnicamente, todos aquellos servicios y equipamiento requeridos para el desarrollo de un área urbana o asentamiento humano; sin embargo, no se apreció en este contexto un análisis que considerara criterios sociológicos (incluso políticos), de la población tradicional de las bahías.

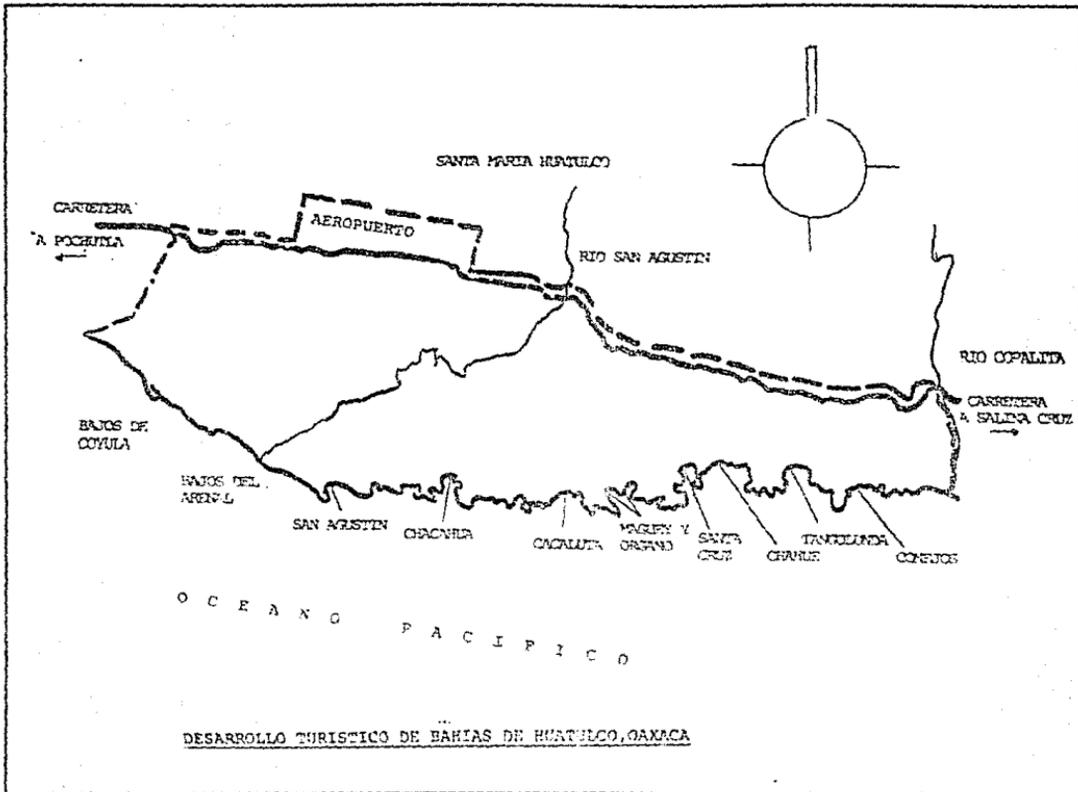
La zonificación que se hace a través de la planificación del uso del suelo, es el primer acercamiento del anteproyecto de BH al entorno en donde debería ejecutarse. Así, se determinan tres áreas generales, en las que se agrupan las ocho micro-zonas que constituyen las bahías y sus playas.

Áreas	Micro-zonas
I Cacaluta	1 Cacaluta 2 Maquey y El Organo
II Santa cruz	3 El Entrego 4 Santa Cruz Huatulco 5 Chahué 6 Tangolunda
III Copalita	7 Los Conajos 8 Barra Copalita

Fuente: op.cit. "Anteproyecto de Desarrollo Turístico de Bahías de..."

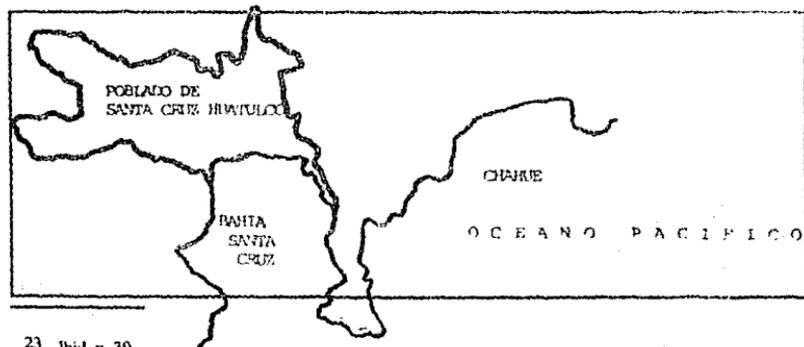
De acuerdo a los estudios físicos y ambientales del medio (presentados en el capítulo primero), a cada micro-zona se le determina de acuerdo a la vocación potencial del uso de su suelo. Así, se ubican servicios de todo tipo (restaurantes, hoteles, trailer parks, estacionamientos, mercados, club de golf, zonas industriales, etc.), equilibradamente entre todas las áreas y micro-zonas, poniendo especial énfasis en el área de Santa Cruz, que constituía (como ahora) la primera etapa de desarrollo del proyecto (es decir, la correspondiente a la actual década).

²² Ibid., p. 36.



En el apartado correspondiente al área de Santa Cruz, existe una breve referencia a la población tradicional de la bahía del mismo nombre (principal asentamiento humano del área), pero invariablemente es el aspecto arquitectónico, urbanístico y económico (en términos de rentabilidad del proyecto) el que predomina. Se reconoce a una comunidad de pescadores a la que había que brindar los servicios urbanos básicos, "...respetando en su gran mayoría las edificaciones existentes, tratando de conservar el ambiente natural..., respetando el concepto arquitectónico vigente en la zona y en el lugar".²³ Sin embargo, no existe referencia alguna a criterios derivados de la participación de la comunidad, en la formulación del documento que ahora analizo; esto es, no existe un estudio sociológico que fundamente el concepto de población. (Ver mapa general del Desarrollo turístico de Bahías de Huatulco, Oax., en la pág. anterior.)

El capítulo cuarto del Anteproyecto de Bahías de Huatulco, representa una importante faceta de la política de desarrollo de polos turísticos integrales: la reglamentación del uso del suelo, como regulador de la propiedad privada en el polo. Esto es, las normas que especificarán el crecimiento y cualidades de la construcción, distribución poblacional, así como el destino dado a cada construcción. De acuerdo a conclusiones recientes,²⁴ en cierta etapa del desarrollo del polo (como se vio en Cancún) la institución federal (SECTUR y FONATUR) puede llegar a entablar un conflicto con la autoridad autónoma municipal o estatal; la regulación de la propiedad privada ha sido un aspecto muy delicado en esta política de desarrollo sectorial, que ha llevado incluso a la necesidad de ignorar, en ocasiones, la atribución de FONATUR en materia de reglamentación del uso del suelo. El anteproyecto estableció zonas de densidad alta, media y baja, así como el tipo de actividades permitidas -de acuerdo a una matriz de compatibilidad del uso del suelo- en cada una de estas micro-zonas. Las cualidades arquitectónicas fueron predominantes en el anteproyecto de reglamento. Existen otras propuestas para reglamentar, por ejemplo, altura de edificios, zonas industriales, zonas turísticas, separación de construcciones, tipos de fachadas, parques, zonas portuarias, etc.



²³ Ibid. p. 39.

²⁴ Op. cit. "Síntesis de Resultados Seminario...".

Los capítulos quinto y sexto del anteproyecto de BH, constituyen la síntesis de los estudios básicos de ingeniería, así como del aeropuerto que vertebraría al desarrollo de BH. Considero que ello es significativo del enfoque urbanístico y comercial, que caracteriza al primer documento que he seleccionado en mi estudio. A lo largo de todo el texto del anteproyecto de BH, no existe ninguna referencia concreta que le relacione con algún órgano específico del sistema nacional de planeación -que ya he estudiado-, o mención alguna a un estudio sociológico y político que deje ver las consideraciones propias de la sociedad tradicional respecto al desarrollo de un polo turístico en su entorno cotidiano. El acentuado énfasis en los criterios arquitectónicos y económicos, hace sospechar que se trata de una planificación hecha desde los retiradores.

Por otra parte, los estudios de mercado, y las variables que éstos involucran, delatan la otra parte o faceta que he subrayado como característica de la política de desarrollo de polos integrales: la visión mercantilista de la actividad turística en nuestro país. Aspectos como la contribución del proyecto a la generación de empleos en la zona, no son abordados seriamente en este documento, y se quedan en lo marginal de la estimación poblacional. Se supuso que una sola habitación de hotel generaría 10 empleos. Sin embargo, a pesar de haberse conocido que se trataba de una comunidad de pescadores, no existe ninguna referencia seria que ubique a esta actividad tradicional en un lugar relevante y destacado, como se podría pensar inicialmente.

El anteproyecto de BH tuvo una enorme trascendencia en las acciones posteriores del gobierno mexicano, en materia de turismo. La actual administración presidencial (1982-1988) retomó decididamente el proyecto de BH cuando, el 29 de mayo de 1982, expropió un total de 21,000 has. pertenecientes a comuneros ejidales del municipio de Santa María Huatulco, en la costa oaxaqueña. Dos meses antes de esta acción del Gobierno Federal, a favor de la SRA y de la SEDUE, se habían regularizado -por decreto presidencial- la tenencia de 51,000 has. a favor de la misma comunidad, que reaccionó consternada y violentamente al saber que más de la mitad de sus tierras (los mejores predios) eran expropiadas.²⁵ La indemnización que recibieron los comuneros se cuantifica²⁶ en cerca de 800 millones de pesos, cantidad que incluyó las aportaciones federal y estatal, y que fue entregada a la junta de Bienes Comunales, del municipio de Santa María Huatulco, para su administración. Los estudios ambientales que he realizado en el sitio, permiten sospechar ciertas irregularidades en su actual organización.

Un documento, la "Estrategia Global de Desarrollo Proyecto Huatulco-Puerto Escondido",²⁷ es el más significativo de la actual dimensión y estructura del proyecto, así como de sus elementos de planeación; su elaboración es posterior al surgimiento del descontento de la comunidad huatulqueña (a la expropiación), así como a la implantación

²⁵ Véase Decreto Expropiatorio, en: Diario Oficial del 29 de mayo de 1982.

²⁶ "Evaluación del Impacto del Proyecto Turístico de Bahías de Huatulco, Oaxaca", FONATUR, 1987.

²⁷ Op. cit., Estrategia Global de Desarrollo...

jurídica y constitucional del SNPD y de la consulta popular. La estrategia global,²⁸ está conformada por tres tomos: el Informe Ejecutivo, de resumen general; el volumen I, que contiene los estudios específicos que sostienen las conclusiones globales, y el volumen II, que anexa información adicional de carácter contable y estadístico. Si bien esta versión del proyecto BH es diferente en su magnitud territorial (21,000 has.), no lo es tanto respecto a las consideraciones y criterios rectores de planeación. Como el anterior documento, la estrategia global pretende ser una base sólida para la elaboración del plan maestro definitivo de BH, "garantizando razonablemente de antemano la factibilidad del proyecto".²⁹ Se destaca la positiva participación del sector Turismo en la economía nacional, retomando las consideraciones en materia de oferta y demanda que ya se habían venido haciendo anteriormente, sólo que aquí se construye un modelo paramétrico de evaluación financiera/económica que involucró nuevas variables implícitas en el desarrollo: extensión, distribución de usos del suelo, requerimientos de infraestructura, afluencia turística, alojamiento, superestructura de apoyo, población fija y empleo. La contrastación integral de estos elementos, deriva en la selección de una estrategia específica como la más viable de ser adoptada en la toma de decisiones de FONATUR.

El Informe Ejecutivo³⁰ de la estrategia global, contiene los resultados más relevantes del estudio realizado por esta firma de consultores y FONATUR, además de contribuir una síntesis de todos los aspectos que, en forma de requisitos, sirvieron para la formulación de un crédito para el proyecto ante el BID, en los términos especificados por dicha institución financiera internacional. De esta manera, el Informe Ejecutivo proporciona al investigador el panorama global del proyecto, y el volumen I y II permiten aislar el estudio de las variables -paramétricamente- en toda su especificidad y sin perder su integralidad.

Inicialmente, se ubica al proyecto de BH dentro de la política de "Desarrollos Integralmente Placados", que ya se conoce bien. Se identifican los objetivos rectores del desarrollo del sector para la administración del Presidente De la Madrid, entre los que destacan:

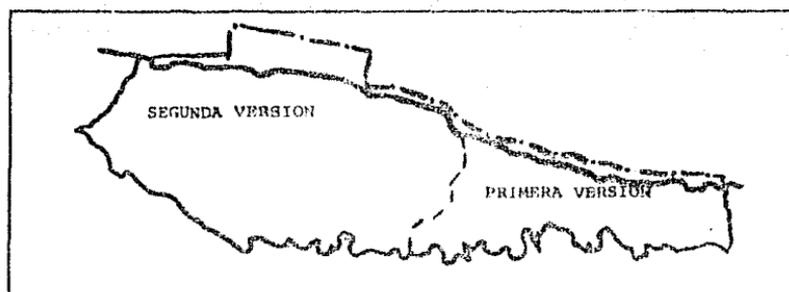
- Diversificación de la planta turística, principalmente centros de playa;
- Mayor captación complementaria de divisas;
- Generación de fuentes de trabajo para la población local;
- Fomento al desarrollo regional con base inicial en el turismo.³¹

28 Ibid, Informe Ejecutivo.

29 Ibid., Vol. I, Cap. I.

30 Ibid.

31 Ibid. Informe Ejecutivo.



Por estos años, se estimó que el desarrollo de BH requería de una inversión de más de 380 mil millones de pesos, hasta la saturación física del proyecto (1984-2018). La distribución de estos recursos se calculó en: 4% en obras aeroportuarias, marítimas, de comunicaciones (y en consideración ya del sistema "Morelos" de satélites), electricidad, vialidad de acceso, agua potable y drenaje; 12% en obras de infraestructura urbana y turística; 62% a la superestructura (hoteles, condominios, viviendas, etc.); 6% al equipamiento requerido por la población permanente, y; 16% en otros proyectos de desarrollo regional. "...Para la primera etapa del desarrollo (1984-1988), el monto de las inversiones -en 1985- es del orden de 29 mil millones de pesos, concentrándose en este período las erogaciones destinadas a obras de infraestructura básica a cargo del sector público. Se estimó un endeudamiento con el BID, para el proyecto BH, de 43 millones de dólares, mismos que se amortizarían en un lapso de 20 años. (Véase total de inversión para el proyecto BH, en anexos).

La responsabilidad total de la ejecución del proyecto de BH corresponde a FONATUR, con excepción de las obras del aeropuerto, puertos marítimos, telecomunicaciones y de energía eléctrica, en las que se involucran otras instituciones federales (STC, TELMEX, CFE).

Se concluyó así que "...los resultados de la evaluación económica y financiera del proyecto Huatulco muestran un conjunto de beneficios significativos, tanto para el sector Turismo como para la región en que se enmarca. Dichos resultados redundan en una tasa interna de retorno económica de 23% (no incluye efecto multiplicador) y una tasa interna financiera de 15%. En su primera etapa (1985-1988), el desarrollo turístico habrá alcanzado una atracción de más de 140 mil visitantes con una oferta de 1,300 cuartos, y una derrama acumulada en el período de cerca de 6 mil millones de pesos; así mismo, se

habrán generado del orden de 2,400 empleos permanentes que beneficiarán a una población del orden de 15 mil habitantes".³²

Dada la nueva magnitud del proyecto de BH, así como la diversidad de posibilidades de desarrollo, para llegar a la anterior conclusión este documento propone cuatro estrategias o alternativas "...que buscan reflejar las características extremas factibles, que pudieran dársele al centro turístico, según distintos alcances en los cuatro objetivos del desarrollo".³³ Cada una de las alternativas fue resultado de la globalidad de estudios realizados en Bahías de Huatulco, y la selección de la estrategia más viable constituye el objetivo de este documento. Así, tenemos:

a) Alternativa tendencia: propone la creación de oferta de alojamiento de lujo apoyada con el atractivo de playa, captando el flujo de visitantes que utiliza la vía aérea.

b) Alternativa marítima: destaca los elementos de un desarrollo turístico que se enfoca a captar flujo de visitantes que utilizan cruceros u otras embarcaciones marílimas; destaca el abatimiento de costos en materia de construcción de infraestructura, que traería consigo esta alternativa.

c) Alternativa de integración turística regional: pretendía cuantificar el efecto que tendría el desarrollo de un centro turístico, de importancia nacional, que estableciese ligas de comunicación en el "Triángulo de Puerto Escondido-Oaxaca-Huatulco". Los costos aeroportuarios y de equipamiento se reducían con esta opción. Sin embargo no proporcionaba la oportunidad de captar divisas ampliamente, y reducía las proporciones del polo integral como detonador del desarrollo regional.

d) Alternativa media: ésta constituye la propuesta particular del documento que ahora se estudia, conjuntando las características más viables para el desarrollo del proyecto. "...En el aspecto turístico, adición al potencial de visitantes factibles de captar por vía aérea y terrestre, el segmento de turistas que viajan en cruceros, reforzando además la captación de turistas de alta repetitividad al incrementar la oferta de villas y condominios. En términos de desarrollo regional, se propone el apoyo decidido del sector agrícola en la zona de los Bajos, así como el impulso al sector secundario en las ramas de la construcción y de transformación".³⁴

Se considera que, para la instrumentación de la alternativa seleccionada (la Alternativa media), debe ponerse un marcado énfasis en la promoción y la comercialización de la oferta turística. Así, se debía fomentar el desarrollo de los medios y vías de comunicación más diversos, alcanzar una capacidad hotelera adecuada, proporcionar incentivos económicos y financieros a los inversionistas, para así tener éxito en la ejecución del proyecto. Este tipo de acciones se contaban como estrictamente necesarias para la operación de BH.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

En materia de infraestructura y superestructura, se reconoce al aeropuerto y al equipamiento urbano-turístico, como condiciones básicas para poder aprovechar el mercado potencial del proyecto. Se hace la propuesta del embarcadero (o marina) de Santa Cruz, para así captar el flujo marítimo, y se sugiere implementar una estructura moderna de telecomunicaciones, apoyada en el sistema "Morelos" de satélites.

En materia de desarrollo regional, se propone fomentar -en el polo y en su entorno inmediato- la producción, elaboración y procesamiento de bienes y servicios demandados por la actividad turística, para así propiciar la generación de empleos, la descentralización de la actividad económica y la captación creciente de divisas. Considerando la relevancia del desarrollo regional, se comenta en el documento que "...no obstante que el objetivo del desarrollo turístico es influir sobre el bienestar de la población local, el desdovimiento del mismo puede desarticular las actividades regionales al crear demandas marginales de bienes y servicios cuya producción local no es factible. en este sentido, cabe hacer hincapié en que la inversión turística por sí sola no necesariamente puede garantizar un desarrollo equilibrado si, complementariamente, no se concibe e implanta una estrategia global de desarrollo regional".³⁵ Se proponía, pues, instrumentar una estrategia que permitiera una "transición equilibrada" de la estructura económica tradicional de la región, a una transformada por el concomitante desarrollo disparado por el polo. Si bien se propone que tal estrategia regional de desarrollo, sea reguladora del impacto económico, me parece también supondría -en base a su integralidad- una regulación del cambio social, político y cultural.

Se consideró que la zona de la costa oaxaqueña, en donde se ubicó al proyecto BH, contaba con potenciales de desarrollo importantes para los sectores primario y secundario de la economía, que producirían un acelerado desarrollo regional; la cercanía a Salina Cruz era considerado un factor determinante de este juicio. Marginalmente, se subraya la importancia de las actividades de la región, sin enunciar alguna propuesta concreta de desarrollo y fomento a esta importante actividad en la que se emplea predominantemente la comunidad tradicional de las bahías. Lo anterior, me parece que es producto de un deficiente (o tal vez nulo) estudio de la estructura económica tradicional, en la que no se consideró cualitativamente al factor trabajo, sino exclusivamente como susceptible a ser absorbido por las actividades turísticas.

El estudio concreto de cada una de las estrategias, presentadas en el volumen,³⁶ me permitió corroborar el hecho de que el concepto de "población" no se encuentra fundamentado en un estudio sociológico serio, y no se presenta más que a través de su condición -la población- de objeto económico y urbanístico. Es decir, como demandante potencial de servicios públicos (urbanos) y trabajo. A pesar de esto, este documento reconoce explícitamente la necesidad de implantar una estrategia global para el desarrollo regional, para reducir así el impacto económico en el que se involucra, necesariamen-

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

te, a la población. Se considera como la región de influencia del proyecto al conjunto de los distritos de Pochutla, Juquila, Yauatepec, Tehuantepec y Juchitlán. En el estudio que se realiza sobre la estructura productiva de la región, destacan las actividades pesqueras, a través de breves recomendaciones para fomentarlas. Sin embargo, no existe una estrategia definida, e integral, que refleje la enorme importancia de la pesca. Además, se hace ver la relevancia que tiene el puerto de Salina Cruz, como principal centro industrial de la región, para las expectativas de desarrollo de BH. El bienestar de la población regional, por tanto, dependía -en el contexto de este documento- de las siguientes acciones: al corto plazo, impulso al desarrollo turístico, fomento a la industria de la construcción regional, fomento al desarrollo agropecuario y pesquero para la demanda local, impulso al comercio y los servicios relacionados con el turismo, y explotación de zonas arqueológicas y de los valores culturales; al largo plazo, un crecimiento de la actividad turística autosostenido, desarrollo minero regional, mantenimiento intensivo de la producción agropecuaria y pesquera, desarrollo de la agroindustria y de otras industrias de transformación. Como se entiende, se plantea como objetivo el fomento a ciertas actividades. Sin embargo, no son consideradas a partir de las estrategias seleccionadas en un modelo "paramétrico" de planeación.

De esta manera, se reconocen cuatro líneas de acción, o estrategias para el desarrollo de BH, para fomentar la economía regional y, por tanto, de la población lugarña:

- a) Apoyo al desarrollo agropecuario y pesquero;
- b) Apoyo a la construcción;
- c) Apoyo a las actividades manufactureras;
- d) Apoyo a la comercialización del desarrollo turístico.

Se presentan requerimientos de superficie de cultivo, de acuerdo a las estimaciones de la demanda de alimentos, a largo plazo, del desarrollo urbano-turístico, además de 39 proyectos de inversión, que ayudarían a la consecución de los objetivos de desarrollo esperados. Este apartado incluye, también, un programa detallado de actividades para cubrir varias etapas de desarrollo del proyecto BH.

Posteriormente a la especificación de la estrategia global del plan maestro, el documento que ahora me ocupa hace una evaluación económica y financiera, en la que se concluye una propuesta económica concreta para alcanzar los objetivos de la imagen planeada. Las conclusiones de este último apartado de la "Estrategia Global",³⁷ es que a pesar de la enorme inversión requerida para el desarrollo del proyecto BH, éste resultaría en verdad positivo -al mediano y largo plazo- para la economía regional, estatal y nacional.

En conclusión, la "Estrategia Global", en comparación con el "Anteproyecto", no contiene un estudio sociológico, político o administrativo de la población tradicional asentada en el entorno inmediato del proyecto. Los criterios económicos y urbanísticos a

37 Ibid., Vol. I Cap. 4.

través de los que es vista la población local, delatan más que la carencia de técnicas de investigación social, la permanencia de un criterio burocrático de planeación -que ya se ha visto en el estudio del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados. Es cierto que en la estrategia global se incluyen más datos históricos y culturales del entorno, que en el anteproyecto; sin embargo, el factor cultural o histórico son vistos, en el primero, como simples productos turísticos susceptibles de ser explotados comercialmente. Por otra parte, el estudio realizado por Felipe Ochoa y Asociados, Consultores, y FONATUR, considera explícitamente la necesidad de la estrategia regional de desarrollo, que regule eficientemente la transición económica y disminuya su impacto en lo social, cultural y político.

A pesar de tratarse de un documento elaborado ya en el marco del SNPD, y con la participación de una institución pública federal, la "Estrategia Global" no contiene referencia alguna a los mecanismos a través de los cuales pudieran participar los huatulqueños en la planeación del desarrollo, así como tampoco considera a la consulta popular en ningún contexto. Si bien la experiencia obtenida por FONATUR en la realización de otros polos, proporciona al organismo conocimiento suficiente para determinar las necesidades urbanas y económicas del polo, por otra parte no me parece que un estándar de necesidades sea aplicable a toda comunidad poblacional (rural o urbana). Así pues, planteo que en los elementos que hasta aquí he estudiado, la investigación sociológica no ha tenido un papel importante o determinante en la toma de decisiones de la planeación, a pesar de existir los canales formales para instrumentarla a lado de una participación política vigorosa de la comunidad; esto es, la consulta popular.

El último documento que seleccioné en mi investigación del proyecto BH, es el "Plan Maestro de Desarrollo del Proyecto Bahías de Huatulco, Oaxaca".³⁸ En comparación a los dos documentos que ya he estudiado, éste no resulta muy diferente en tanto al marco global del proyecto, sino por el contrario, se trata de un compendio -resultado de las investigaciones anteriores- de acciones particularizadas para cada micro-zona componente del desarrollo. Este documento es el que coordina, programáticamente, la participación de las diversas áreas administrativas de FONATUR -así como de otros órganos federales, estatales y municipales-; para así instrumentar el desarrollo del proyecto de BH.

El plan maestro de BH está conformado por cuatro capítulos fundamentales, en donde se sintetizan los estudios más significativos del proceso de planeación del proyecto. Su estructura general no resulta muy diferente a aquella propuesta por la "Estrategia Global",³⁹ como tampoco varía -en el plan maestro- la alternativa seleccionada para el desarrollo del polo turístico. La opción de desarrollo "media" -que ya he estudiado- fue adoptado por este último documento, y su implementación es detallada con más deteni-

³⁸ Op. cit. Plan Maestro BH.

³⁹ Op. cit.

miento. Así, el plan maestro de BH presenta la siguiente estructura general; en su primer capítulo:

- 1.- El Proyecto Turístico BH:
 - Objetivos del proyecto
 - Potencial turístico de la zona
 - Impacto regional esperado
- 2.- Estudios Generales de Desarrollo Turístico:
 - Estrategia global de desarrollo
 - Ordenamiento ecológico y estrategia ambiental
 - Planeación del centro de planeación
 - Estudios complementarios
- 3.- Programa Urbano Turístico General:
 - Asignación general de usos y destinos
 - Etapas del desarrollo
 - Requerimientos de infraestructura
 - Requerimientos de vivienda
 - Requerimientos de equipamiento urbano
- 4.- Metas de Desarrollo:

Capítulo 2: *Factores Condicionantes de los Proyectos de Diseño Urbano:*

- 1.- Localización:
 - Ubicación geográfica
 - Ubicación de las bahías centrales dentro del desarrollo turístico
- 2.- Condicionantes Socio-Económicas:
 - Asentamientos existentes
 - Sistema rural actual
 - Carácter socio-económico
- 3.- Factores Físico-Naturales:
 - Climatología
 - Fisiografía
 - Topografía y pendientes

- Geología, hidrología, vegetación y fauna
- 4.- Factores Físico-Artificiales:
 - Uso actual del suelo
 - Productividad
 - Infraestructura existente
- 5.- Atractivos y Valores Escénicos:
 - Atractivo del sitio
 - Playas y sitios de de valor paisajístico.
- 6.- Potencial del Sitio:
 - Aprovechamiento de los recursos naturales.
 - Impactos ambientales
 - Potencial de uso en el área de las bahías centrales
 - Compatibilidad de áreas y usos

Capítulo 3: Plan Maestro de las Bahías Centrales:

- 1.- Concepto General de Diseño:
 - Estructura urbana
 - Funciones asignadas
 - Interrelación físico-funcional
 - Sistema recreativo
 - Sistema vial
 - Sistema de infraestructura
- 2.- Zona Turística
- 3.- Zona Servicios Turísticos y Recreativos
- 4.- Zona Habitacional
- 5.- Zona Comercial
- 6.- Otros Usos
- 7.- Zonas Industriales
- 8.- Destinos Especiales
- 9.- Zonas de Reserva
- 10.- Zonas de Conservación

Capítulo 5: Programas:

- 1.- Acciones Prioritarias
- 2.- Programa de Acciones Complementarias
- 3.- Programa de Integración de la Comunidad al Desarrollo Turístico.

Descripción: En general, se dice que el proyecto conocido como Bahías de Huatulco, Oaxaca, se localiza en una franja territorial de aproximadamente 35 kms. de longitud, por 7 kms. de ancho, sobre la costa del Océano Pacífico en el estado de Oaxaca; a 120 kms. de distancia de Puerto Escondido (en donde FONATUR opera actualmente una pequeña área turística), y a 145 kms. del importante puerto de Salina Cruz. Esta zona comprende 11 bahías (véase el mapa), además de una zona de playa abierta con una longitud aproximada de 10 kms. en el área llamada Bajos de Coyula y Bajos del Arenal. Se aclara que, dentro de este proyecto, se pretende implementar un desarrollo urbano-turístico cuya superficie territorial es de 21,000 has. aproximadamente (20,975-01-65 has.⁴⁰). El horizonte contemplado para este desarrollo, es superior a los 25 años.

En materia de población, se destaca que el principal asentamiento humano de la zona, es la bahía de Santa Cruz Huatulco, que -para esos días- contaba con una población aproximada de 853 habitantes. Sin embargo, el área de influencia directa presentaba la siguiente estructura poblacional:

LOCALIDADES Y POBLACION DENTRO DEL AREA PARA EL DESARROLLO TURISTICO DE BAHIAS DE HUATULCO:		
Localidad	Población	%
Total	2,806	100
Santa Cruz	853	30.4
Tangolunda	91	3.3
Copalita	154	5.5
El Paisán	74	2.6
Puente Suchil	51	1.8
El Zapote	111	4.0
Bajos del Arenal	342	12.2
El Zarsal	56	2.0
Bajos de Coyula	1,011	36.0
Puente de Coyula	63	2.2

Fuente: Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo (CENEP), 1985.

⁴⁰ Véase Op. cit. Decreto Expropiatorio, 29 de mayo de 1984.

En tanto a la composición de la PEA de la micro-región, de acuerdo a los ingresos, se destaca que: el 72.7% de la población practica el autoconsumo o recibe remuneración en especie; el 8.9% recibe el equivalente a una vez el salario mínimo (v.s.m.), el 4.4% de la población recibe 2 v.s.m.; un 11.5% de la población de la micro-región tiene ingresos poco especificados.

En materia de grados de escolaridad de la población huatulqueña, se dice en el plan maestro de BH que un 35% de ésta cuenta con estudios de primaria completa, el 4% tiene finalizada la secundaria, y existe un 30% de habitantes que no saben leer ni escribir.

En general, el estudio que se presenta en el Plan Maestro de Bahías de Huatulco, Oaxaca,⁴¹ sobre la población tradicional de las bahías centrales (esto es, la primera etapa del desarrollo y la correspondiente o concerniente de este documento), deriva de un mero estudio estadístico en el que continuó predominando el enfoque urbanístico y mercantilista, que ya he estudiado. Me parece que es exclusivamente en uno de los subtítulos del plan maestro (el punto 2- Condiciones Socio-económicas) en donde se pretende abordar seriamente el análisis de la población tradicional huatulqueña, pero lo reducido de su magnitud y la carencia de criterios derivados de un proceso de consulta, denuncia la ausencia de un enfoque sociológico profundo y, por tanto, del mecanismo de participación política en la planeación conocido como "consulta popular".

El punto Zero., del capítulo quinto del Plan Maestro de BH, se presenta como un programa de integración de la comunidad al desarrollo turístico, sin embargo se trata solamente del aglutinamiento de pronósticos en materia de crecimiento poblacional, requerimientos, futuros de infraestructura urbana, promoción de actividades productivas y capacitación del trabajo, entre otras además, más que tratarse de un programa con una estrategia definida, este apartado resulta una recomendación y el reconocimiento explícito de una estrategia de integración de la comunidad, al enorme proceso de cambio que generará el desarrollo del proyecto.

En el Plan Maestro de BH es relevante el hecho de que el pronóstico -como técnica de planeación-, es un recurso bastante socorrido (quizá hasta excesivamente), además de delatar la permanencia de los criterios que he destacado como constantes en el modelo de desarrollo de polos integrales. Así, en materia de afluencia turística (demanda), se espera que para 1988 se cuente con un total de 80,000 visitantes hospedados en hotel, de los cuales 62,000 (77.5%) serían nacionales y 18,000 (22.5%) extranjeros. Para el año de 1994, se espera una afluencia de 320,000 visitantes hospedados en hotel, con una tendencia creciente a captar cada vez más flujo (demanda) del exterior, en comparación con el flujo nacional. A partir del año 2,000 se espera que aumente el flujo turístico extranjero, al ser incrementada la capacidad del desarrollo, instrumentando su versión marítima, es decir, al implementar los elementos necesarios para recibir visitantes que utilizan el barco como medio de arribo al polo integral. De esta manera, se estima para entonces recibir una afluencia total de 680,000 visitantes (68.2% nacionales y 31.8%

41 Op. cit.

extranjeros). Finalmente, para el año 2018, se dice que Bahías de Huatulco recibirá un total de 1'960,000 visitantes, de los cuales el 33.9% serán de origen extranjero. Cabe subrayar que hay estimaciones también en materia de visitantes hospedados en condominios, villas o casas, además de los demandantes de la infraestructura hotelera.

En cuanto al crecimiento de la oferta de alojamiento turístico, éste se plantea en tres etapas que coinciden con los períodos sexenales de la Presidencia de la República; esto, en virtud a la fijación de objetivos para cada administración del Gobierno Federal. Al corto plazo, se estimó un incremento anual promedio de 433 cuartos, con un total de 1,300 habitaciones para 1988 (considerando al año de 1985 como el inicio del desarrollo del proyecto). En el mediano plazo, el incremento promedio anual es de 494 cuartos, con un total de 4,270 en el año de 1994. Por último, en el período 1995-2000, se estimó que BH crecería a un ritmo de 766 cuartos por año para llegar a 8,870 en el año 2,000 y a 26,750 en el año 2,018. (Ver tablas de las páginas 120, 121, 122 y 123.)

Debido a la afluencia turística esperada para BH, en este documento se pronostica que se generarían ingresos superiores a los 3,700 millones de pesos (pesos de 1985) en 1988, ascendiendo hasta los 39,000 millones de pesos en el año 2,000 (a precios del primer trimestre de 1985). Los ingresos en divisas por turismo extranjero, son coherentes con los pronósticos del flujo. Por otra parte, la contribución del proyecto a la generación de empleos (uno de los objetivos centrales del proyecto), se considera que debido a la construcción de vivienda para la población permanente, equipamiento y de alojamiento turístico, se generarán por cada año un promedio de 3,000 empleos, siendo el 66% de éstos mano de obra no calificada. En materia de generación de empleos por actividades turísticas, se estima que en 1988 se crearán 2,390 empleos, de los cuales 1,195 serán directos y 1,195 indirectos; en 1994, se crearán 3,100 empleos directos y 7,750 indirectos, para hacer un total de 10,750 empleos en ese año; para el año 2,000, la suma total de empleos creados -de acuerdo al pronóstico contenido en el plan maestro- será de 31,750, de los cuales 6,350 serán directos y 25,400 indirectos; finalmente, en el año 2018 el proyecto generará 102,830 empleados, de éstos 14,690 serán directos y 88,140 indirectos. Hay que subrayar que se espera un crecimiento sostenido, paralelamente, de la producción y comercio local de bienes y servicios demandados por el desarrollo turístico.

El plan maestro sostiene que el ingreso generado por el proyecto en el estado de Oaxaca, en relación al total del ingreso turístico estatal proyectado, se estima será de 8.17% en 1988, de 24.17% en 1994, de 31.8% en el año 2,000 y de 54.4% en el año 2018. Se estima también que la contribución del proyecto al PIB del estado de Oaxaca se traducirá en un incremento del 1.0% en 1988, de 4.4% en 1994, de 8.5% en el año 2,000 y de 22% en el año 2018.

Para el período 1985-1988, la estrategia global del proyecto BH considera la creación de dos frentes de desarrollo (capacidades y demandas del proyecto): uno, en la zona de las bahías centrales (Santa Cruz, Chahué y Tangelunda) y otro en el área de Bajos del Arenal y San Agustín. El año de 1986 es el año que inicia sus operaciones turísticas la zona de bahías centrales, mientras que la zona de Bajos es en el año de 1989.

PROYECTO BAHIAS DE HUATULCO, OAXACA
 PRONOSTICO DE DEMANDA (POBLACION PERMANENTE DE HABITANTES) 1/

Z O N A	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2018
BAHIAS																
Tanzolunda	80	265	478	717	992	1302	1654	2051	2500	2573	2649	2726	2806	2888	2973	5000
Chahué	6103	6642	7228	7867	8561	9317	10140	11036	12010	13571	15877	17323	19580	22125	25000	30000
Santa Cruz	1500	1533	1566	1601	1636	1672	1708	1795	1784	1823	1863	1903	1945	1988	2031	3000
Cacaluta										2665	3068	3532	4067	4572	6205	14000
Altos Chacha																
cual										2656	5372	8236	12406	17631		
SUM TOTAL	7602	8440	9272	10185	11189	12291	13502	14823	16294	20632	23457	28145	33770	40519	49616	121031
BAJOS																
Bajos del Ar																
nal	230	1165	2031	2829	3775	4893	6210	7750	9570	11906	15953	20519	25439	30537	35600	47400
B. Coyula	791	922	1072	1252	1459	1701	1982	2310	2692	2810	3656	4261	4766	5267	6745	106100
																32400
Altos San Agustín																
Otros 2/	646	662	678	695	712	730	748	766	785	804	824	855	866	887	909	1409
SUB-TOTAL	1667	2753	3781	4776	5946	7324	8940	10832	13047	15520	20333	25635	31370	37211	43134	187309
T O T A L	9350	11193	13053	14961	17135	19615	22442	25655	29341	36152	43790	53789	65040	77738	91750	208340

1/ Para obtener el número de viviendas se considera 1 viv.=5 hab.

2/ Caseríos dispersos de la zona

Fuente: FONATUR, Dirección de Planeación, 1986.

PROYECTO BAHIAS DE HUATULCO, OAXACA
PRONOSTICO DE DEMANDA (ALOJAMIENTO TURISTICO EN CUARTOS)1/

Z O N A	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2018
BAHIAS																
Conejos									100	150	220	300	400	550	750	1200
Tangolunda	750	850	850	1050	1120	1170	1170	1170	1220	1300	1300	1400	1450	1500	2500	
Chaquú		100	150	250	250	250	250	340	340	450	540	600	650	1500		
Santa Cruz	200	350	450	600	700	800	900	1000	1000	1000	1070	1100	1100	1150	1200	3115
Maguay y Organo											120	200	300	400	500	1000
Cacaluta															100	1500
Chachacual																500
SUB-TOTAL	200	1100	1300	1450	1650	2070	2320	2420	2520	2710	3050	3350	3740	4150	4700	11315
BAJOS																
Carrizalillo						150	250	250	250	350	350	500	500	500	700	
San Agustín		200	300	510	600	800	1000	1230	1450	1700	1850	1900	2100	3150		
Coyote			150	150	210	210	310	500	700	700	800	800	900	1000	2200	
Arenal									150	250	370	400	570	570	1550	
Coyula																3985
SUB-TOTAL			350	450	720	860	1360	1750	2330	2750	3220	3590	3950	4170	15435	
T O T A L	200	1100	1350	1600	2370	2720	3280	3780	4270	5040	5800	6570	7330	8100	8870	26750

1/ Se incluyen las villas y condominios

Fuente: FONATUR, Dirección de Planeación, 1986.

CAPACIDADES Y DEMANDAS DEL PROYECTO BAHÍAS DE HUATULCO, OAXACA
PRIMERA ETAPA (1985-1988):

Z O N A S	DEMANDA PARA 1988		OFERTA PARA 1988		
	Población permanente (habitantes)	Alojamiento Turístico (Cuartos)	Población permanente (habitantes)	Alojamiento tur. (cuartos)	Superficie habilitada (Ha.)
<u>Zona de Bahías</u>					
1. Santa Cruz					
A		290	-	1,820	25
B		82	-	770	36
C		78	-	455 ^{2/}	35
E	750	-	1,400	-	7
F	816	-	1,600	-	9
SUB-TOTAL	1,566	450	3,000	3,115	112
2. Chahué					
H	6,000	-	11,800	-	48
I	1,328	-	3,000	-	15
Zona Turística	-	-	-	1,070 ^{3/}	10
SUB-TOTAL	7,228	-	14,800	1,070	73
3. Tangolunda					
Zona del litoral	-	850	-	2,330	65
Campos de golf	478	-	2,000	-	25
SUB-TOTAL	478	850	2,000	2,330	90
T O T A L	9,272	1,300	19,800	6,515	273

CAPACIDADES Y DEMANDAS DEL PROYECTO BAHIAS DE HUATULCO, OAXACA
PRIMERA ETAPA (1985-1988):

I O N A S	DEMANDA PARA 1988		OFERTA PARA 1988		Superficie habilitada (Ha.)
	Población permanente (habitantes)	Alojamiento tur. (cuartos)	Población permanente (habitantes)	Alojamiento tur. (cuartos)	
<u>Zona de Bajos</u>					
1. El Arenal	2,031	-	5,000	-	25
San Agustín	-	-	-	1,000	25
SUB-TOTAL	2,031	-	5,000	1,000	50
<u>2. Coyula</u>					
(mejoramiento urbano)	1,072	-	2,310	-	25
SUB-TOTAL	1,072	-	2,310	-	25
T O T A L	3,103	-	7,310	1,000	75
GRAN TOTAL	12,375^{1/}	1,300	27,100	7,525	350

- 1/ 12,375 más 678 hab. en otros poblados dispersos generan un total de 13,053 hab.
2/ De esta cifra 78 ctos. corresponden al equivalente en lotes residenciales turísticos.
3/ De esta cifra 90 ctos. corresponden al equivalente en espacios para el "trailer park".

Fuente: FONATUR, Dirección de Planeación, 1986.

* La estrategia del proyecto considera las proyecciones de la población permanente y los cuartos de hospedaje turístico, hasta el año 2018, cuando se agota la capacidad urbana y turística del sitio (de 308.340 habitantes y 26,750 cuartos). Así mismo, se establecen los pronósticos correspondientes para cada año, desde 1986 hasta el año 2,000, haciendo énfasis en los años de conclusión de los períodos sexenales del Gobierno Federal, 1988, 1994, 2000 y 2018.

A partir de las cifras proyectadas para 1988, de 13,053 habitantes y 1,300 cuartos, se establecieron metas en cuanto a las capacidades urbana y turística que el desarrollo debería alcanzar para satisfacer estas demandas. Así, se definieron las superficies por habilitar y sus correspondientes capacidades, en habitaciones para la zona urbana y en cuartos para la turística. Una vez cuantificadas estas superficies, se ubicaron en el esquema los planes maestros correspondientes, procediendo a realizar los ajustes necesarios. En la tabla siguiente, se resumen los principales datos al respecto, y en los dos esquemas precedentes (pronósticos de demanda) se ubican las áreas correspondientes.

Respecto a la estrategia para el período 1985-1988 (correspondiente al Plan Maestro, y a la actual administración), se pretende, para 1988, tener una infraestructura capaz de dar servicio a las 1,300 habitaciones turísticas programadas y prever servicios y equipamiento urbano, para albergar a una población permanente de, aproximadamente, 13,053 habitantes, que se ubicarán, una parte, en la zona de las bahías centrales y, otra parte, en la zona de Bajos de Coyula y Bajos del Arcual; una tercera parte, se ubicará en las poblaciones aledañas al desarrollo, que se pretende dotar de los satisfactores básicos, con el fin de que sea capaz de absorber a la población inmigrante esperada.

Se dice que se promoverán las acciones necesarias, con el fin de que el proyecto BH sea, verdaderamente, un polo de desarrollo integral, por lo que se incentivará la producción de insumos alimenticios y para la industria de la construcción, con el objeto de ofrecer fuentes de empleos diversificadas y, de esta manera, aumentar las posibilidades de generación de empleos en la región. Se dice también que se buscará acercar a la población permanente a sus lugares de trabajo y, por consiguiente, el desarrollo esperado se dará en forma polinuclear, es decir, existirán diversos puntos de actividad a lo largo de la costa y se implantará un sistema de centro y subcentros urbanos, a los valles posteriores a las bahías.

El Plan Maestro de BH contempla la promoción de facilidades para el turismo social, acompañadas de parques para remolques, hoteles de categoría complementaria, restaurantes de comida regional y actividades afines a este tipo de demanda turística. Se busca tener una oferta múltiple y variada de empleo, con el fin de "...reducir presiones sociales concentradas en un solo foco de actividad. Se buscará arraigar a la población que habita las zonas circundantes al desarrollo, mediante la promoción de actividades productivas demandadas por el desarrollo."⁴²

42 "Desarrollo Turístico en Bahías de Huatulco, Oaxaca", FONATUR, Departamento de Ventas, 1986.

A pesar de concentrarse en tres bahías la primera etapa del proyecto -misma etapa que abarca el plan maestro-, se propone dotar de infraestructura marítima eficiente al resto de las bahías, para alcanzar un aprovechamiento amplio de los recursos paisajísticos y naturales (así como turísticos) del lugar. De tal forma, y en conclusión, se plantean como acciones prioritarias del Plan Maestro BH, las siguientes:

A) Llevar a cabo los lineamientos de corto plazo de la Estrategia Global de Desarrollo Turístico para el corredor Puerto Escondido-Puerto Angel-Bahías de Huatulco, que incluya la realización de inversiones en proyectos específicos para cada localidad.

B) Terminar las obras de infraestructura y equipamiento urbano-turístico para el desarrollo de BH, tales como agua potable, electrificación, drenaje sanitario, encauzamientos pluviales y vialidades.

C) Promover la consolidación, mejoramiento urbano, saneamiento ambiental, de las poblaciones involucradas en el proyecto, así como mejorar las vías de comunicación entre las mismas.

D) Coadyuvar a la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de Bahías de Huatulco, Oaxaca, y a su puesta en operación (a cargo de la SCT y de ASA).

E) Promover los proyectos y facilitar la construcción de 1,300 cuartos de hotel.

F) Colaborar en la implantación de un sistema de transporte marítimo a lo largo del perímetro de la costa del desarrollo.

G) Llevar a cabo programas de capacitación y desarrollo de la comunidad (que verá más adelante).

H) Continuar con acciones de saneamiento ambiental integral.⁴³

I) Propiciar el establecimiento de atractivos turísticos que prolonguen la estancia promedio del turista (y, por tanto, sus gastos), y;

J) Promover la operación de cooperativas de producción agropecuaria, pesquera y de insumos para la construcción.

Al igual que los dos documentos que ya he estudiado en el presente apartado, el Plan Maestro de Bahías Huatulco, Oaxaca,⁴⁴ no contiene ningún estudio exhaustivo de la comunidad o población tradicional, más que en términos de variables macro-económicas y urbanísticas. Es decir, si, en efecto, existe un apartado (capítulo 2do., 2-) que pretende estudiar a la población existente en las bahías, éste se da a través de variables (valiosas, pero insuficientes en la planeación) que pudiesen no revelar las condiciones

⁴³ Entre los principales programas de este rubro, se han logrado importantes avances (de acuerdo a "El Huatulqueño", publicación informal que han elaborado los trabajadores de FONATUR radicados en las bahías de Huatulco) en la campaña para erradicar al mosquito que transmite el paludismo. Prácticamente, todos los mantos acuíferos de la zona han sido saneados.

⁴⁴ Op. cit.

"reales" de la comunidad a la que se está involucrando en el proyecto. Los niveles de escolaridad, por ejemplo, no pueden revelar el verdadero nivel cultural de la comunidad, sino simplemente su desventaja en relación a determinada escala valorativa de lo que "debe ser" la cultura. Por otra parte, el análisis de la PEA de la región y de sus ingresos, puede ser -como se ha visto ya- bastante engañosos. De tal forma, considero que un enfoque sociológico en la planeación, que involucre a la participación a través de la consulta popular como mecanismo político-administrativo, ayudaría enormemente a precisar aspectos del entorno que pudiesen ser soslayados por el enfoque tradicional.

Una vez concluido mi estudio documental del proyecto BH, quedaron delimitadas mis hipótesis a un ámbito fenomenológico más restringido y, por tanto, más manipulable en el uso de técnicas de investigación. En primer lugar, la afirmación de que no existieron foros de consulta para recoger las demandas de la población tradicional de las bahías de Huatulco, parece quedar comprobada después del análisis de estos tres documentos; la simple inexistencia del término o concepto de "consulta popular" en toda esta literatura de la planeación, lo comprueba rotundamente y demuestra mi hipótesis (política) central del presente trabajo. El estudio de campo que realicé en Bahías de Huatulco, Oaxaca, parece comprobar también este hecho.

Retomando mis hipótesis; en lo económico, he sostenido que la carencia de participación política en la planeación, pudiese resultar en una deficiente, e incluso nula, prevención del impacto ejercido por el desarrollo del proyecto en las relaciones entre el capital y el trabajo. Aparentemente, esta cuestión queda resuelta con el propósito explícito de efectuar acciones encaminadas a capacitar, o calificar, la mano de obra lugareña; sin embargo, no parece existir una estrategia regional definida en donde se estudie a la estructura económica tradicional (así como sus funciones típicas) detalladamente, así como tampoco la forma de prevención del tránsito a nuevas formas organizacionales de lo económico. Por ejemplo, ¿de qué manera ha sido prevista, en la planeación de BH, la comercialización de los productos pesqueros de las cooperativas lugareñas?, ¿de qué forma incide en las expectativas futuras de la comunidad -expectativas económicas- el cambio estructural ejercido por el desarrollo del proyecto?

En referencia al ámbito social, he planteado que al no existir la consulta popular en el proceso de planeación del proyecto BH, el impacto ejercido por el desarrollo del mismo sobre la comunidad tradicional, puede ser -incluso- grave para la consecución misma de los objetivos globales de la planeación sectorial; a saber, beneficiar "...a zonas relativamente aisladas de los principales centros de actividad económica, con nuevas fuentes de empleo y elevando el bienestar y nivel de vida de la población".⁴⁵ Así, pues, he considerado en esta investigación a los habitantes de las bahías centrales, como aquel grupo social directamente afectado (comunidad tradicional) por el proyecto BH y, por tanto, como partícipes obligatorios (formal o informalmente) en la planeación sectorial.

⁴⁵ "Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988"; en Antología de la Planeación, 1917-1985; Tomo 19, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Si se acepta el postulado de que cuando los programas públicos cuentan con la participación de la población (rural), traen consigo -obligadamente- mayor producción, mayor apoyo al sistema administrativo (o desarrollo del proyecto) y una mejor redistribución del ingreso, entonces resulta como un hecho necesario para alcanzar los objetivos sectoriales, el mecanismo de la consulta popular que plantea la planeación democrática. Dentro de los resultados de mi investigación de campo, destaca el conflicto alrededor de la tenencia de la tierra como uno "explosivo", en la organización social de los pobladores tradicionales; este problema es, sin duda, producto de una inadecuada planeación participativa. La marginación de los pobladores tradicionales, en consecuencia, pudiera ser un resultado inesperado, pero latente.

En el ámbito social de la planeación de BH, se trata de ver cuál ha sido -de haberla- la estrategia propuesta para reducir las modificaciones radicales de ciertas interrelaciones en la organización social, de la comunidad de las Bahías de Huatulco, concomitantes a las magnitudes (socio-económicas) propuestas en el proyecto. Al suponer -después del estudio documental del proyecto- que, debido a la carencia de la consulta popular, no existe tal estrategia, he planteado que se da una ruptura no prevista de las relaciones sociales tradicionales, que es necesario identificar y describir, para así demostrar la necesidad de instrumentar la participación social en la planeación.

Por último, he sostenido que la ausencia de participación política en la planeación (a través de la consulta popular), trae consigo un imponderable impacto de orden cultural, al no procurar imprimir en la comunidad (en sus usos cotidianos) el sentimiento de pertenencia, o de estar involucrada objetivamente en el proyecto. La omisión de considerar a los modos de vida⁴⁶ tradicionales de la comunidad huatulqueña, trae consigo la implantación de otros modos de vida que, bajo la bandera del "rescate cultural", suprimen totalitariamente aquellos usos más representativos de la región. Es decir, creo que el proyecto BH considera un concepto prefabricado o preconcebido de lo cultural (así como del folklore), que más que prevenir la transición de los modos de vida rurales a modos de vida urbanos, les considera bajo un esquema de necesidades urbanas, exclusivamente, desde un principio. Lo anterior, es debido a la carencia de un mecanismo de consulta para la planeación, que sea capaz de recoger una idea concreta de los valores culturales de la comunidad tradicional, y traducirlos a una estrategia en donde el desarrollo del proyecto incida en los modos de vida de los pobladores, comprometiéndolos también a la consecución de los objetivos fijados por la planeación.

"...Para la mayor parte de los antropólogos -sociales-, la cultura designa de hecho un modo de vida, propio de determinadas comunidades: la cultura es un conjunto formado en el curso de la historia de concepciones implícitas, relativas a los modos de

⁴⁶ Michel Foucault, en una conversación sobre la cultura, publicada en *La Jornada* del 15 de diciembre, afirmaba -a mi parecer, muy acertadamente-, que: "...Un modo de vida puede ser compartido por individuos de edades, status y actividades sociales diferentes. Puede dar lugar a relaciones intensas que no se parezcan en absoluto a las institucionalizadas. Así, un modo de vida puede dar lugar a una cultura y a una ética". (sic).

vida, que tienden a ser compartidas, en un momento preciso, por todos los miembros de un grupo determinado o por algunos de sus miembros especialmente designados".⁴⁷

"...La parte esencial de la cultura se encuentra en las pautas incorporadas a las tradiciones sociales del grupo, es decir, en los conocimientos, ideas, creencias, valores, normas y sentimientos que prevalecen en el mismo. La parte ostensible de la cultura se encuentra en la conducta efectiva del grupo, de ordinario en los usos, costumbres e instituciones. Pero las costumbres e instituciones son casi siempre expresiones de las ideas, creencias, valores y sentimientos del grupo. La parte esencial de la cultura consiste, al parecer, en determinados juicios de valor en relación con las condiciones de vida. (...) la cultura de los grupos humanos se resume en sus tradiciones y costumbres; pero la tradición, como aspecto subjetivo de la cultura, es su núcleo esencial".⁴⁸

En consideración a lo anterior, creí pertinente que, en el Plan Maestro de BH,⁴⁹ apareciera -aunque fuera como propuesta-cierta estrategia destinada a amortiguar, en cierta medida, el impacto que el desarrollo del proyecto ejercerá, muy seguramente, sobre la cultura tradicional de la comunidad de la zona. Esto es, la forma en que se advierte que determinados factores culturales, no inhiban el desarrollo futuro del proyecto. Como en el caso del ámbito económico y del ámbito social, el estudio documental no detectó una estrategia concreta que considere el impacto ejercido por el desarrollo del proyecto, sobre las formas, usos o modos de vida, representativos del ámbito cultural de la zona. Simplemente se considera al conjunto territorial conocido como estado de Oaxaca, como la unidad cultural con la que se relaciona el proyecto; creo que sería interesante realizar un estudio -que no es objeto del presente-, respecto al modelo de cultura que consideran las instituciones relacionadas con la actividad turística.

A mi parecer, la estrategia más adecuada es aquella que va destinada a involucrar, participativamente, a la comunidad que será afectada por la acción planificadora. Si el proceso de planeación es un proceso de decisiones "a priori", entonces se debe procurar que todos los partícipes asistan, puntualmente, al desenvolvimiento de tal proceso.

Al ignorarse, en las fases iniciales de la planeación, los modos de vida que constituyen el ámbito cultural de la comunidad de Huatulco, es evidente que no pudo ser instrumentada ninguna estrategia que, de acuerdo con los postulados de la planeación democrática, buscara promover y fortalecer la participación de la comunidad, a través del fomento a la idea de que el proyecto BH, es un proyecto realizado por el Gobierno Federal, el sector privado y el sector social, conjuntamente, en beneficio -en última instancia- de la Nación. Creo que entonces se contribuiría también a fortalecer el concepto, y el ejercicio, de la economía mixta.

47 La Sociología; Jean Divignaud, ed. Anagrama, Barcelona, 1974, p. 142.

48 Diccionario de Sociología; Ed. FCE, 8a. reimpresión, México, 1980. Ver también: Las culturas Tradicionales y los Cambios Técnicos; George M. Foster, Ed. FCE, 2a. Ed., 1980.

49 Op. cit.

Como he explicado, el hecho de que mi investigación considere hipótesis paralelas en los ámbitos económico, social y cultural de la planeación, es -en sí- una propuesta de mi trabajo sobre aquellos aspectos que, en mi opinión, debieran ser contemplados (además de los técnicos) por una planeación realmente "democrática". Hasta aquí, los aspectos económicos de la planeación turística en México, por ejemplo, han mostrado ser meras consideraciones de carácter mercantilista (oferta y demanda), y no se ha implementado una investigación económica para la planeación (que bien pudiera ubicarse en la consulta popular) que trate de prever o proponer una estrategia de "transición" de la estructura económica, para entonces evitar futuras disfunciones -económicas, en general- en el desarrollo del proyecto. Además, el hecho de que este tipo de desarrollos turísticos atraigan grandes cantidades de mano de obra mercenaria, o extra-comunidad, desde otras regiones del país, seguramente traerá importantes niveles de marginación para la población tradicional de las bahías, de no llevarse a cabo un enorme esfuerzo por capacitar (para calificar) a la fuerza de trabajo local. Aparentemente FONATUR ha puesto especial interés en esta actividad; sin embargo, más adelante se podrán evaluar los resultados referentes a este tema.

En referencia a las hipótesis social y cultural, considero necesario diferenciar estos conceptos que, en muchas ocasiones, parecieran ser sinónimos (como también el concepto de "civilización"). "...Cultura y sociedad pueden ser consideradas como dos caras diferentes de un único fenómeno: la sociedad es un número de individuos organizados con una forma de vida determinada, a saber: su cultura. La sociedad es un agregado de las relaciones sociales; la cultura es el contenido de estas relaciones. La sociedad se refiere más bien a los componentes humanos, al agregado de los hombres y a las relaciones entre ellos. La cultura, en cambio, a los componentes de las reservas unidas, tanto de tipo intelectual como material, que estos hombres heredan, transforman, aumentan, completan y transmiten de nuevo a otros".⁵⁰

Así, mi hipótesis en el ámbito social de la planeación de BH, sostiene que al no existir en ésta una profunda investigación sociológica -aspecto comprobado por la investigación documental-, producto de la consulta popular como un mecanismo recurrente del proceso de planeación, se está generando un cambio (benéfico o perjudicial) de gran importancia, en las relaciones sociales, y su organización, de la comunidad de las bahías centrales, que se ha expresado claramente, como se verá, en aspectos tales como la tenencia de la tierra y la atribución de FONATUR de controlar el uso del suelo. Antes de efectuar la investigación de campo, la hipótesis del ámbito social se limitaba a postular que, en efecto, se suscitaba cierto cambio en las relaciones sociales y en la organización comunitaria; después de la investigación de campo, los resultados hicieron evidente la incongruencia entre lo planeado y la realidad social de la zona, al presentarse uno de los más graves problemas que -hasta hoy- aquejan al desarrollo del proyecto BH, a saber: la negativa por parte de los habitantes tradicionales de las bahías (especialmente la de Santa Cruz Huatulco), de abandonar los terrenos que tradicionalmente venían ocupando, para

50 Diccionario de Sociología; Helmut Schoeck; Biblioteca Herder, Barcelona, 1981, p. 190.

así cederlos a otros fines y trasladarse al nuevo desarrollo urbano-poblacional conocido como "La Crucecita".

Finalmente, en el ámbito cultural, asignar ciertas responsabilidades y funciones dentro del proyecto a la comunidad, para así involucrarla en las acciones destinadas a cumplir los objetivos sectoriales, me parece que sería la mejor estrategia para regular el cambio ejercido, en lo cultural, por el desarrollo del proyecto.

El siguiente apartado presente -descriptivamente- los momentos o etapas más relevantes de la investigación de campo, efectuada en el entorno inmediato del proyecto del Gobierno Federal de Bahías de Huatulco, Oaxaca, durante los meses de agosto de 1986 y enero de 1987. El encabezado de "Participes en la Planeación del Proyecto", es representativo del objetivo central que persiguió dicho acercamiento al entorno del proyecto, o sea, definir a aquellos actores de la planeación de BH.

B) Participes en la Planeación del Proyecto:

Como resultado de la investigación documental sobre el proyecto de Bahías de Huatulco, a través de tres documentos vertebrales (el Anteproyecto, la Estrategia Global, y el Plan Maestro) de su planeación, surgió la conclusión de que uno de los actores más importantes en esta función administrativa -la población tradicional del sitio-, no contaba con una participación definida (estructural y funcionalmente), tal y como lo establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Entonces, la investigación de campo no se debía encaminar exclusivamente a detectar la existencia y/o ausencia de los foros de consulta popular -la investigación documental lo probó de alguna manera-, sino a conocer también las características propias de la comunidad huatulqueña, para así poder interpretar mejor los resultados que se obtendrían.

Hasta antes de la investigación de campo, se entendía a la población tradicional de las bahías desde la perspectiva de la demanda de servicios urbanos, esto es, como demandantes potenciales de servicios públicos de tipo urbano. A su vez, como aquella porción de ciudadanos mexicanos más directamente beneficiados por el proyecto turístico, por el hecho de significar la apertura de nuevas fuentes de trabajo. Por otra parte, el acercamiento a la población de Huatulco que hacen los tres documentos estudiados, se da a través de variables tales como el PEA estatal y nacional, su composición sectorial, niveles de escolaridad, etc., lo que me llevó a pensar que el proyecto de Bahías de Huatulco no contaba, en sí mismo, con un criterio sociológico que diera a la población un carácter diferente al urbanista y mercantilista; es decir, no existió un concepto de "comunidad", o "población tradicional", derivado del propio proceso de planeación del proyecto, así como tampoco es palpable un estudio ambiental de las condiciones particulares de los huatulqueños, en el que se determinarían sus especificidades económicas, sociales y culturales.

Por otra parte, el análisis histórico de la planeación del desarrollo del sector Turismo, así como la experiencia personal obtenida durante el Seminario de Desarrollo de Proyectos Turísticos,⁵¹ durante septiembre y octubre de 1986, me aclaró enormemente quiénes serían aquellos a los que se pudiera considerar como los actores de la planeación del desarrollo del sector, así como la visión "romántica" que tiene el planificador de lo que es la población en el ámbito rural mexicano. Carlos Salinas de Gortari,⁵² afirma que ha existido, durante mucho tiempo, la tendencia a ver o a considerar típicamente agitada y violenta, desconsiderando con ello las múltiples formas de participación que se organizan en el área rural. "...La tesis sobre la participación política de los campesinos se ha situado tradicionalmente en dos extremos: las que los consideran apáticos y no participativos; y las que los ubican al otro extremo, donde los campesinos se convierten en participaciones revolucionarios, estado al cual llegan a través de un proceso 'evolutivo'...".⁵³ El enfoque tradicional sobre las comunidades rurales asentadas sobre las bahías de Huatulco, hecho en los documentos estudiados, y que rigen las actividades y acción de FONATUR, definitivamente es uno construido desde los restridores y escritorios; es decir, el proceso de planeación de Bahías de Huatulco concibió, mecánicamente, un concepto de "población" a través de la explicación de las necesidades de una organización social típicamente urbana, así como por las características esperadas -en términos de oferta y demanda de la mercancía o producto turístico-, más que por los rasgos tradicionales observados a través de un estudio sobre estas comunidades particulares.

Pudiera argumentarse -con elocuente racionalidad- que la consulta popular efectuada durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, es la evidencia de que existe un gran contenido participativo de la sociedad en la planeación del proyecto Bahías de Huatulco; sin embargo, lo que aquí se busca no es la justificación política del proyecto, sino la existencia concreta de un mecanismo permanente que hace más eficiente la consecución de los objetivos de desarrollo planteados; esto es, verificar que la consulta popular, tal y como lo plantea su sustentación teórica, ha sido realmente instrumentada. "...La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquél pueda dar los resultados esperados".⁵⁴

Pero la reducción del análisis de los partícipes de la planeación a planificadores arquitectónicos, urbanísticos y burócratas, es simplista y engañosa, pues siempre llegará un momento en el que la sociedad civil comience a ser, obligadamente, un partícipe de relevancia en el proceso de la planeación. "...Si bien los actores -en la planeación- efectivos son muchos más que los reconocidos por los análisis tradicionales, tampoco son

51 Instituto de Arquitectura y Urbanismo; CAM/SAM; Av. Veracruz No. 28 Col. Condesa, CP. 06700

52 Op. cit., Salinas de G.

53 Ibid., p. 81.

54 Op. cit., Aldo Solari y otros, en RAP 55/56.

innumerables, y en cada sociedad es posible reconocerlos. Su grado de participación depende del poder que detentan, pero también de la naturaleza del proyecto político. Es decir, los excluidos no sólo lo son por tener poco poder para enfrentar al proyecto político, sino porque éste se propone excluirlos total o parcialmente".⁵⁵

Así, pues, la planeación de Bahías de Huatulco se caracteriza por haber sido realizada por una serie de actores (o partícipes) determinados.⁵⁶ En primer término, podría ser enumerada la burocracia del sector Turismo (principalmente compuesta por arquitectos e ingenieros, en los puestos decisorios) encargada de realizar la planeación del proyecto de Bahías de Huatulco, y que se aglutina en FONATUR y en sus diversas unidades administrativas encargadas del proceso de planeación. Destacan también, compañías privadas y de consultoría profesional (como los co-autores de la "Estrategia Global")⁵⁷ e importantes asociaciones y empresas hoteleras, mismas que acumulan el conocimiento e información de los servicios, equipamiento, capacidades, dimensionamiento y otros datos, requeridos para hacer realmente atractiva la oferta turística que deberá conjuntar el polo. Se debe sobrentender que, cuando se habla de instituciones públicas y privadas, se está hablando de individuos y grupos concretos, pues de lo contrario la relevancia de la comunidad huatulqueña como partícipe en la planeación del proyecto, podría verse drásticamente minimizada. Además, se debe hacer énfasis, constantemente, en que se está haciendo referencia a un sistema de "planeación democrática", en donde la concertación y participación de los diversos sectores involucrados en el plan, determinará el tipo de proyecto político perseguido. "...Constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permite el logro de objetivos validados por toda la sociedad".⁵⁸

Finalmente, he considerado a la población huatulqueña como el otro importante partícipe de la planeación del proyecto Bahías de Huatulco, misma que ha sido descrita -documentalmente- como una comunidad que demanda la prestación de servicios de tipo urbano y que serán beneficiados por la actividad turística. Así, definir a la comunidad en cuestión, de forma distinta a lo hecho en los documentos que he estudiado, fue un objetivo inicial y, fundamental, de la investigación de campo, principalmente a través del análisis de los ámbitos económico, político, social y cultural, implícitos en el proyecto y, ciertamente, estudiables en la realidad de la comunidad de las bahías.

Con el objetivo de identificar a la población huatulqueña, como uno de los partícipes esenciales dentro de la planeación del desarrollo del sector Turismo, procedí a la elaboración de una encuesta dirigida a los habitantes de las bahías -por lo menos, hacia aquellos asentados en las bahías centrales (Santa Cruz, Chachué y Tangolunda). Si bien mi contacto anterior con estas comunidades (en 1984), fue relativamente escaso y alejado

⁵⁵ Ibid., p. 233.

⁵⁶ Op. cit., Foster.

⁵⁷ Op. cit., Ochoa y Asociados/FONATUR.

⁵⁸ "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación", en Op. cit. RAP 55/56, p. 530.

de constituir un acercamiento científicamente estructurado en sus variables e intenciones, por otra parte considero que ello determinó la concepción inicial del cuestionario. Poco después, este grupo de preguntas, que dirigiría a una encuesta, se fusionaron con otras; otros investigadores coincidieron con la intención de realizar una encuesta en la zona del desarrollo turístico, y de ello derivó la primera versión concreta de lo que fue la primera encuesta realizada (en abril de 1986).

Como se sabe, la comunidad (o comunidades) asentada a lo largo de las bahías centrales apenas representa a unos 1,000 habitantes, por lo que obtener una muestra⁵⁹ cercana al 10% sería, en verdad, bastante satisfactorio y representativo. Sin embargo -como se verá más adelante-, la muestra rebasaría este porcentaje en mucho, debido al sensible incremento de personas asentadas en las bahías durante 1985 y 1986. Ya para este último año, FONATUR consideró en sus cifras a una población superior a los 1,500 habitantes, tan sólo en la bahía de Santa Cruz.⁶⁰ Y ello no me parece tan ilógico, pues siendo Oaxaca uno de los estados de la República con las mayores tasas negativas de migración, parece coherente que la generación de fuentes de trabajo (concomitante al desarrollo del proyecto turístico), haga el papel de "imán" que atrae un importante número de trabajadores. Si bien muchos de los trabajadores sí eran oaxaqueños, otros muchos provenían de estados tan distantes como Veracruz, Yucatán o Guerrero.

El objetivo de la encuesta, inicialmente, fue el de comprobar la existencia de la consulta popular en el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco; se trataba de preguntarles a los miembros de la comunidad de las bahías, si acaso habían participado en la planeación (en este proceso de toma de decisiones) del proyecto y de ser así, en qué medida lo habían hecho, y lo hacían en el tiempo presente. Ahora bien, desde un principio consideré necesario un acercamiento (a manera de observación inicial, no sin cierta intuición del terreno) a otros ámbitos, diferentes al de la participación política, como lo serían el económico, el social y el cultural, para así poder definir y afinar los resultados que obtendría en relación a la variable dependiente. Si bien existía un desconocimiento relativo de la comunidad huatulqueña (en el análisis documental, fundamentalmente), las notas periodísticas y los contactos informales con el universo que ahora estudio, imprimieron cierta noción de cómo habría de estructurarse el cuestionario. En síntesis, el gobierno expropiaba un poco menos de la mitad de las mejores tierras de la comunidad de Santa María Huatulco (en el distrito de Pochutla), para el desarrollo de un polo turístico integral, ante el explícito descontento de los 1,523 comuneros.⁶¹ Además, se habló de la inconstitucionalidad del acto expropiatorio (llevado a cabo el día 29 de mayo de 1984), pues dos meses antes de esto, y dentro del marco del importante proceso de

59 Se pueden consultar el tipo de muestras que menciona: Ario Garza Mercado, *Manual de Técnicas de Investigación*, El Colegio de México, 3a. Edición, México, 1981.

60 Véase: Op. cit. *Desarrollo Turístico en Bahías de Huatulco, Oax.*, documento del Departamento de Ventas de FONATUR.

61 Véase: *Diario Oficial de la Federación* del día 29 de mayo de 1984, y la prensa nacional de los días posteriores a la expropiación del predio.

regularización de la tenencia de la tierra, efectuado por Miguel de la Madrid durante los primeros meses del mismo año, habían sido regularizadas más de 51,000 has. en favor de los comuneros de aquel municipio pochtulco. Dicho descontento de los comuneros huatulqueños, se presentó como un serio problema sobre la tenencia de la tierra, en donde éstos se negaron a abandonar los terrenos en los que FONATUR comenzaría, en 1986, a realizar importantes obras de infraestructura.

Así pues, -y después de un cierto proceso de concertación de opiniones, con los otros tres investigadores interesados en el universo huatulqueño-, la primera versión del cuestionario (al que llamaré Encuestas I), se dividió en tres partes fundamentales: aquella que indagaría el ámbito político del universo seleccionado; otra en lo económico (o estructura y relaciones del capital y el trabajo), y otra, interesada en las cuestiones sociales. Los criterios referentes al ámbito cultural de la comunidad, derivarían más que del estudio numérico o estadístico, de los estudios de caso "típicos", en general. De tal manera, la Encuesta I, o el cuestionario de ésta, presentó la siguiente secuencia de preguntas y justificación general:

La pregunta 1, "¿sabe ud. en qué consiste el proyecto del Gobierno Federal, para las Bahías de Huatulco?" (con opción de respuesta de tipo dicotómico, es decir, sí o no), además de determinar con qué tipo de entrevistado se toparía el encuestador, determinaría el grado de información que sobre el proyecto, en general, tenía y manejaba la población lugareña. La aplicación de esta pregunta, demostraría que si bien muchas personas aseguraban sí conocer el proyecto, por otra parte, no se trataba de un conocimiento detallado de los puntos específicos de éste, sino más bien de los efectos que, para agosto de 1986, ya se comenzaban a experimentar en la zona. La afirmación de que se conocía lo que es el proyecto de Bahías de Huatulco, muchas veces radicaba en la certeza de su presencia física en el espacio cotidiano de la comunidad; otras personas -en verdad pocas-, sí contaban con una noción del dimensionamiento espacial y temporal de la empresa iniciada en sus tierras.

Durante la aplicación de la encuesta, se llegó a la conclusión de que resultaba mejor nombrar -en la pregunta 1- a FONATUR, en lugar de al "Gobierno Federal", por ser esta institución pública la más conocida y relacionada con el desarrollo del proyecto, por parte de la comunidad. Esto, permitió especificar más la pregunta en relación al grado de información manejada por la comunidad, facilitando el entendimiento de que se estaba preguntando respecto al conocimiento del proyecto en sí, y no de sus efectos actuales o los esperados.

La segunda pregunta de la Encuesta I, tuvo por objetivo determinar si acaso existió, de manera previa al acto expropiatorio de las 21,000 has., y como un proceso participativo concreto, el conocimiento, por parte de la comunidad, de que se realizaría ahí un desarrollo turístico integral, como el que se ha explicado aquí. Consecuentemente al discurso político de la planeación democrática, inaugurado por Miguel de la Madrid, el acto expropiatorio del predio mencionado debería estar justificado por la implementación del mecanismo de consulta popular. Por lo menos, eso me parecía al formular la versión inicial del cuestionario. La pregunta cuestionaba: "¿desde cuándo está ud. enterado del

proyecto?", y las respuestas se acomodaron en un abanico que incluyó los años que tienen de existir este proyecto.

- a) 1970-1981
- b) 1982
- c) 1983
- d) 1984
- e) 1985
- f) 1986

Además de pretender encontrar un cierto conocimiento anterior al acto expropiatorio del predio, esta pregunta revelaría -se pensó-, en cierto modo, qué proporción de la población era, por así decirlo, producto del inicio del desarrollo del proyecto. Es decir, aquellas personas que supieran del proyecto Bahías de Huatulco después de la expropiación (1984), obviamente habrían ingresado a la comunidad recientemente y en busca de los beneficios esperados, reflejando con esto su evidente ausencia en los procesos (teóricamente presentes) y manifestaciones populares que señalan los medios de comunicación.

Durante el año de 1986 se tuvieron noticias sobre el franco descontento por parte de los comuneros de las bahías centrales ante la expropiación (realizada dos años atrás), como resultado del inicio de las obras. Incluso, se dijo (véase: Excélsior de 13 de octubre de 1986) que la comunidad de las bahías centrales (en donde se ubica la primera etapa del desarrollo) fue objeto de agresiones físicas, culminando con la intervención de los Infantes de Marina como medida para restablecer el orden (véase: Excélsior del 26 de noviembre de 1986).

El año de 1987 ha sido rico en información respecto a este proyecto, así como también en lo referente al descontento de los comuneros frente a la expropiación, reflejado en su negativa por abandonar sus asentamientos originales (o tradicionales) para reubicarse en el poblado construido por FONATUR, en colaboración con otras instituciones federales y estatales, llamado "La Crucecita". El día 5 de julio de 1987 (y el pasado 3 de enero de 1988), el periodista Oscar Cadena, productor y director de la serie televisiva "El Ciudadano Infraganti", presentó a través de Canal 7 de Imevisión un programa sobre el proyecto Bahías de Huatulco, en donde se dedicó completamente a la investigación del problema que representaba entonces dicha actitud "hostil" por parte de los comuneros. Entre sus conclusiones, destaca el hecho de que no existía la suficiente participación de la comunidad en la planeación del proyecto, ni de comunicación entre ésta y las autoridades de FONATUR.

El 27 de agosto de 1987, y con motivo de la visita presidencial a las bahías para poner en marcha algunos servicios dentro del polo integral oaxaqueño, la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), de la Secretaría de Gobernación, transmitió en diversos canales de televisión (red nacional) un programa en el que se explicaba al público las características generales del proyecto. Ahí también se reconoció -aunque muy marginalmente- el problema ya aludido.

Por otra parte, el 14 de octubre de 1987, el Unomaseno (página 6) publicó una nota en la que se visualizaba un "nuevo problema" en el desarrollo del proyecto, esto es, el descontento de los trabajadores de la construcción frente a las condiciones de trabajo.

Al arribar a las bahías, para efectuar la encuesta, se vio que la totalidad de los huatulqueños supieron del proyecto Bahías de Huatulco hasta el momento de la expropiación, y que muy pocos entendían su verdadera dimensión.

La tercera pregunta, de la Encuesta I, aborda directamente la problemática central de las investigaciones, es decir, la participación política de la comunidad en la planeación y la realización (o desarrollo) del proyecto: "¿considera ud. que la comunidad de Huatulco tuvo participación en la planeación del proyecto?". Nuevamente, las respuestas se enmarcaron dicotómicamente (sí o no). Me parece que, por lo simple y contundente de la pregunta, no es necesario justificarla en exceso. En la exposición de los resultados, mostraré la evolución y alcances comprobados de estas preguntas.

Con objeto de definir y delimitar qué tipo de participación era la que yo buscaba detectar (junto con los otros tres investigadores, a través de una estrategia común), la pregunta 4 cuestionada si "¿hubo alguna reunión antes de la expropiación entre las autoridades y su comunidad, para hablar del proyecto?". Como se pudo ver durante la aplicación de la pregunta, existe también entre la comunidad encuestada una variedad de conceptos e ideas sobre lo que es la participación. Muchas personas consideraron haber participado en la planeación y desarrollo del proyecto, por el hecho de haberse aunado a los actos de protesta y haber recibido ciertas explicaciones por parte de las autoridades federales y municipales. Por tanto, la pregunta 4, según lo consideré (junto con los otros investigadores), habría de identificar al mecanismo concreto del foro de consulta popular, así como al tipo de participación que buscaba identificar (esto es, la participación que describe el discurso político de la planeación democrática).

La pregunta 5, aunque inicialmente pretendía identificar, en definitiva, al mecanismo político-administrativo investigado ("¿sabe ud. qué es la consulta popular?"), después de su aplicación comprobó la existencia de un concepto propio de la comunidad sobre la consulta popular. La pregunta 6, "¿qué es?", reafirmó este hecho (que abordaré al presentar los resultados de la Encuesta I).

La pregunta 7, "¿participa ud. actualmente en las actividades de FONATUR en las Bahías de Huatulco?", estaba encaminada a determinar en qué medida se encontraba involucrada la comunidad huatulqueña en el desarrollo del proyecto y las acciones de apoyo de su realización. Además, los requerimientos de mano de obra concomitantes al desarrollo físico del proyecto, me llevaron a suponer que los miembros de la comunidad verían en esto una importante oportunidad de aumentar sus ingresos. La pregunta 8, "¿en qué?", buscaba definir el tipo de actividad realizada por el encuestado, para así precisar un criterio global de la estructura social estudiada; es decir, llevar a cabo una detección del tipo de funciones sociales que el desarrollo del proyecto estaba generando (tal vez, incluso a través de una estrategia definida) en la estructura social de la comunidad, así como para definir la organización del trabajo (y sus relaciones con el capital) en general.

La pregunta 9, "¿les ha convocado la autoridad municipal a alguna reunión o junta, para conocer su opinión y la de su comunidad respecto al proyecto?", trató de ser una indagación -no muy exhaustiva- respecto a la planeación municipal, complementada con la pregunta 10 ("¿considera ud. que las autoridades han tomado en cuenta su opinión y la de su comunidad?"), en donde pensé se reflejaría cuál fue el tipo de participación suscitada en este nivel de gobierno

La segunda parte del cuestionario, realizado para la Encuesta I, contiene preguntas encaminadas a conocer las condiciones económicas del entorno del proyecto Bahías de Huatulco. En esencia, constituye un intento por definir la estructura económica tradicional (así como sus variaciones) de las comunidades de las bahías centrales; se consideran niveles de ingresos, capacitación del trabajo, composición de la organización familiar del trabajo, así como -factor muy importante- las expectativas que, en relación a lo económico, tenían los encuestados de las tres bahías centrales. Debo recordar al lector que, si bien existió un orden inicial en la secuencia de las preguntas, durante su aplicación fueron modificándose y simplificándose, haciendo incluso desaparecer el criterio de sus agrupación por ámbitos de incidencia. La lógica secuencial de las entrevistas, realizadas en los primeros días de la aplicación de la Encuesta I, determinaría el orden posterior con el que se aplicaban las preguntas.

El bloque de preguntas para el ámbito social, en el cuestionario de la Encuesta I, fue el siguiente:

"11) ¿Ha recibido algún tipo de capacitación para poder trabajar, en un futuro, en la atención al turismo?"

- a) sí b) no

Esta pregunta pretendía detectar el cumplimiento de un objetivo específico de la política de desarrollo, adoptada por el sector Turismo para el período 1983-1988, esto es, la capacitación del trabajo demandado por esta actividad. Creo que la investigación arrojó resultados satisfactorios al respecto, pues además de conocer una serie de programas⁶² de importancia, se pudo detectar cierta resistencia, por parte de la comunidad, a insertarse o inscribirse en los cursos, fenómeno en verdad negativo desde el punto de vista de la utilización racional de los recursos sectoriales, así como desde la perspectiva del desarrollo regional.

62 Véase: "Informe de Actividades de la Gerencia de Desarrollo de la Comunidad, 1986", FONATUR, Dirección de Planeación, en donde se habla de diversos cursos (albañilería, mecánica automotriz, carpintería, electricidad, etc.) organizados por esa y otras instituciones. Ver también: "Resultados de los Programas Implementados por la Gerencia de Desarrollo de la Comunidad, 1983-1986"; en donde se enumeran diversos cursos de capacitación organizados por: SECTUR, STPS, SEPESCA, CONALEP, PRONASE, ITC, CONACYT, SARI, INEA, entre otras. Entre los programas más interesantes destacan: "Programa de Rescate de Valores" de 1984 y en colaboración con el ININ, así como los de enseñanza de oficios requeridos en la construcción.

"13) ¿Considera ud. que su situación económica actual es mejor, igual o peor, a lo que era antes de la expropiación?".

a) mejor b) igual c) peor

Si bien esta pregunta se encaminó, principalmente, a conocer las expectativas, o pronósticos, de la comunidad huatulqueña respecto al cambio de la estructura tradicional de sus relaciones económicas a una estructura económica de tipo capitalista-individualista, por otra parte, la intención implícita resultó -al inicio de la investigación- más relevante; esto es, además de perseguir comprobar el postulado de que el desarrollo del proyecto generaba un cambio relevante en la estructura económica (tradicional), la pregunta 13 trataba de identificar cómo estaba repercutiendo dicho cambio en las relaciones de la comunidad. Lo anterior, sugería aquella hipótesis que sostiene que, a mayor participación política de la comunidad, mayor será la eficiencia y la eficacia de la organización rural para la producción.⁶³ Debo recordar al lector que las comunidades huatulqueñas se encontraban organizadas comunalmente para la producción. La pregunta 14 complementaría a la anterior, pues el hecho de mencionar el acto expropiatorio implicaba, también, identificar el acuerdo o desacuerdo político de los entrevistados para con esta medida. Durante la aplicación de esta pregunta, hubo que aclarar -rapidamente- que iba más encaminada a indagar respecto a los ingresos, que al aspecto de la tenencia de la tierra. También durante la aplicación de la pregunta, se vio que era redundante en relación a la pregunta 19 ("¿Considera ud. que el desarrollo turístico incrementará sus posibilidades de mayor ingreso?"); sin embargo, resultó importante formular ambas preguntas, pues así se dio la oportunidad de matizar las respuestas, su interpretación, y depurar las preguntas del cuestionario.

"15) ¿Ha trabajado ud. alguna vez en la atención al turismo?".

a) si b) no

Esta pregunta, buscaba detectar la posible vocación de la comunidad huatulqueña, en relación a las actividades turísticas; de acuerdo a mi experiencia personal (en 1984), las comunidades de las bahías de Tangolunda y Santa Cruz, recibían un importante (para sus proporciones y servicios) flujo de visitantes durante ciertas temporadas, que gustaban de actividades de campismo (camping)⁶⁴ en las entonces paradisíacas playas mexaqueñas. Si bien incipiente, esta actividad determinaba cierta vocación de los comuneros para la actividad turística -por lo menos, en su concepción más primitiva. La pregunta 12, "¿cuál?", se encontró que aquellos que decían haber atendido al turismo, eran los dueños de los restaurantes que se ubican frente a la playa, así como algunas pescaderías de Santa

⁶³ Véase: Op. cit., Salinas de Gortari.

⁶⁴ El diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, México 1980, define al "camping" como: "...Deporte que consiste en vivir al aire libre guardándose de la intemperie por medio de una tienda de campaña, un carro o un vehículo al camping" (sic, p. 187).

Cruz que organizaban visitas a las bahías del Organo y del Maguey, e incluso hasta San Agustín o Copalita.

"16) ¿A cuánto ascienden sus ingresos mensuales?

17) ¿Cuántas personas dependen de sus ingresos?

18) ¿Cuántos miembros de su familia trabajan?"

(En esta última pregunta, se cuestionó también el número de miembros por los que se componía la familia del entrevistado.)

Estas tres preguntas pretenden satisfacer la necesidad de determinar el nivel económico (ingresos, miembros familiares y su relación con la población productiva), de la muestra que abarcó la Encuesta I. Si bien con anterioridad estudié las características generales de la región (municipio de Santa María Huatulco, en el distrito de Pochutla) en sus generalidades económicas, me pareció importante también obtener mis propios resultados de las condiciones socioeconómicas de la muestra, para así compararlos con las cifras oficiales para la zona,⁶⁵ estudiados más arriba.

Las diez preguntas que constituyen el apartado de las variables económicas del cuestionario -de la Encuesta I-, buscaban reafirmar la hipótesis de que la ausencia de la participación política genera, en lo económico, un impacto que será negativo en el desarrollo del proyecto. Considero que el rechazo, por parte de los comuneros huatulqueños, por abandonar sus asentamientos tradicionales para reubicarse en el complejo urbano "La Crucecita", es producto -también- de la gran incertidumbre que existió respecto a las expectativas económicas para la comunidad tradicional en el contexto global del proyecto, así como por el poco interés por parte de las autoridades federales para "familiarizar" (por así decirlo) a los comuneros de las bahías centrales (entre los que se suscitó el problema para la reubicación), con las nuevas modalidades que imprime a la propiedad la atribución de FONATUR de regular los usos y destinos del suelo.

El último bloque de preguntas de la Encuesta I, pretendió constituirse como aquella sección del cuestionario dedicada, o dirigida, a la auscultación del ámbito social del universo de estudio elegido. Las deficiencias -en verdad notables- en esta parte del cuestionario respondieron, más que al desconocimiento de las relaciones sociales y su estructura, a una nula especificación de aquello que se deseaba conocer del ámbito huatulqueño. Por otra parte, no se había contemplado una diferenciación explícita entre este ámbito de la investigación, y el ámbito cultural que coexiste con los otros ya explicados. Se debe subrayar, reiterativamente, que: la encuesta resultó en una experiencia bastante rica durante su aplicación, más que en la elaboración inicial de un cuestionario metodológicamente ejemplar. Sin embargo, existió una fundamentación clara en todas las preguntas agrupadas en esta última parte.

65 Véase Op. cit. Oaxaca, Cuaderno de Información para la Planeación.

La pregunta 21, "¿cree ud. que el desarrollo beneficiará, a la comunidad de las bahías centrales?", estaba dirigida a conocer las expectativas de la comunidad en relación al proyecto, así como a determinar (pregunta 22, "¿cuál?") en qué sentido se debían entender dichos pronósticos. "...De acuerdo con el propósito que persiga la encuesta, podemos distinguir entre cuestionarios de hechos, actitudes y opiniones. La encuesta de hechos sirve para averiguar lo que las personas saben. La encuesta de actitudes u opiniones sirve para averiguar lo que las personas piensan o sienten".⁶⁶ Según lo anterior, esta pregunta pertenecería al segundo grupo de encuesta.

En un principio, se trató de diferenciar a la pregunta 22, "¿cuál?", en cuatro opciones precisas: a) social, b) económico, c) político y, d) cultural; sin embargo, durante la aplicación del cuestionario se renunció a esto, tomando simplemente notas sobre las nutridas respuestas de los encuestados. Consideré (junto con aquellas personas con las que levanté la encuesta) que si se pensaba que sí habría beneficios, debidos al desarrollo turístico, ello significaría que la comunidad de las bahías centrales ya estaban recibiendo un beneficio concreto. En poco tiempo fue evidente que, el "beneficio", puede ser un concepto que no es necesariamente positivo o provechoso para el encuestado; en la mayoría de los casos, se coincidió en observar que los entrevistados asociaban la idea del beneficio, con la muy vaga concepción del "progreso".

La pregunta 23, "¿han cambiado sus relaciones personales con los otros miembros de la comunidad, desde el inicio del proyecto?", y la pregunta 24, "¿cómo?", se elaboraron con el fin de que fuera posible introducirse -de alguna manera- al conocimiento de las relaciones sociales de la comunidad huatulqueña. Como se verá más adelante (con los resultados de la investigación de campo), estas dos preguntas derivaron en una esquematización bastante elocuente de la organización social de la comunidad huatulqueña (a partir del tipo de organización observado en Santa Cruz y Tangolunda). Consideré que esta pregunta, además de que detectaría un eventual trastorno en las relaciones cotidianas de la organización social de los huatulqueños, por otra parte, contribuiría a entender los factores, o variables, que -en lo social- estuvieran generando tal cambio.

Las dos últimas preguntas ("25-¿considera ud. que vivirá mejor, igual o peor, en la zona 'La Crucecita'- en donde se les está reubicando?, y, "¿por qué?"), pretendía precisar la disposición, por parte de la comunidad, frente al inminente cambio del asentamiento tradicional hacia el construido por FONATUR. Desde el inicio de la investigación, se contó con el antecedente de que existía cierta reticencia, por parte de los comuneros, para abandonar los asentamientos originales de la principal bahía del área (Santa Cruz), así como de los habitantes de los caseríos de Chahué y Tangolunda. De tal manera, las preguntas 25 y 26 buscaban ver si acaso esta problemática radicaba en el hecho de que la comunidad reprochaba la disposición especial o arquitectónica de "La Crucecita", o si más bien se trataba de un fenómeno derivado de la ausencia de partici-

⁶⁶ Op. cit., Ario Garza Mercado, p. 171.

pación política en la planeación del proyecto. Los resultados, conciliarían ambas inquietudes.

Así pues, con este cuestionario que he explicado, salimos para las bahías de Huatulco, en la costa oaxaqueña, el grupo de cuatro investigadores que levantaríamos la información. Paralelamente, se realizaría la grabación de un video (formato VHS) que constituiría, tentativamente, un registro en imágenes de la evolución física del desarrollo del proyecto; cerca de cuatro horas de grabación resultaron de este esfuerzo, entre el mes de agosto de 1986 y el de enero de 1987. Si bien no pudo ser concluido el "anexo-fílmico" proyectado para apoyar a la investigación de campo, sí resultó valioso todo este material para visualizar el acelerado avance del desarrollo, suscitado en aquel lugar.

La semana que corrió del 18 al 24 de agosto (1986), fue el primer acercamiento con la comunidad de las bahías centrales, así como de la aplicación del cuestionario en aquella zona. Durante este tiempo se pudo detectar que, además de haber ciertas imprecisiones muy graves en el planteamiento de las preguntas, algunas redundaban sobre los mismos temas y absorbían demasiado tiempo en cada entrevista, reduciendo la posibilidad de obtener una muestra representativa. Después de efectuar una reunión con los otros encuestadores, se llegó a la conclusión de que habría de establecerse una secuencia -según avanzara cada entrevista- más libre en el planteamiento de las preguntas. Así, por ejemplo, en las preguntas iniciales se podían obtener, implícitamente, respuestas para las incluidas al final del cuestionario; o, al hablar de las expectativas en lo económico, se obtenía también una respuesta para el pronóstico social. Se trataba de optimizar -sistemáticamente- el tiempo de cada una de las entrevistas (cuando no resultaba contraproducente hacerlo), así como maximizar los recursos del equipo investigador. Del 25 al 31 de agosto, se llevó a cabo la segunda etapa de entrevistas (de la Encuesta I), obteniendo en total una muestra de 107 personas encuestadas. He de destacar que, en esta primera encuesta, el total de los entrevistados -entre hombres y mujeres, adultos y económicamente activos- formaban partes de las comunidades asentadas en las bahías de Santa Cruz, Chahué, Tangolunda, así como los que ya estaban asentados en "La Crucecita". Se adoptó el criterio, desde un principio, de no efectuar entrevistas a los muchos trabajadores de la construcción, empleados en las también cuantiosas obras de FONATUR y de compañías privadas.

La primera semana del mes de octubre, de 1986, se experimentó la aplicación de una versión reducida del cuestionario inicial; de esto, derivó o resultó la Encuesta II, que en opinión de los que la aplicamos (durante la segunda y tercera semana del mismo mes), resultaba más adecuada en relación a la lógica secuencial de las preguntas constitutivas de las entrevistas. Por otra parte, se creyó que este cuestionario simplificado podría ser aplicado no exclusivamente a las personas asentadas en la zona de las bahías centrales, sino también entre los trabajadores mercenarios (provenientes de Juchitán, Salina Cruz, Pochutla, Santa María Huatulco, e incluso desde estados como Veracruz y Yucatán) y habitantes de otras comunidades de la región pochutleca. Lo anterior, se pensó, nos daría un enfoque verdaderamente regional de las cualidades de la comunidad a la que buscábamos identificar y definir. Por mi parte, consideré que todos estos nuevos elementos de la comunidad tradicional huatulqueña, podían ser considerados como tales -como inser-

tos en la comunidad tradicional-, en el marco de una dilatación estratégica del universo de estudio. Así, esta segunda versión del cuestionario rebasó el ámbito exclusivo de las bahías centrales (lo que consideré la comunidad "tradicional"), para incluir dentro de sus fronteras de estudio a otras bahías (San Agustín, el Maguey y el Organo, así como parte de la zona de bajos) y al poblado de Santa María Huatulco. También se realizaron entrevistas en Pochutla (cabeza distrital del municipio huatulqueño), Puerto Angel y Zipolite, así como en algunos caseríos aledaños a la carretera Pochutla-Salina Cruz.

Las primeras cuatro preguntas de la Encuesta II, se conservaron idénticas a las de la Encuesta I, por la relevancia que se detectó tenían para la investigación general, así como para las particulares de cada investigador. Se planteó el objetivo de determinar la existencia de algún mecanismo concreto de participación política, en la planeación del desarrollo turístico de Bahías de Huatulco:

"1) ¿Tiene ud. conocimiento del proyecto de FONATUR, para las Bahías de Huatulco?

a) sí b) no

2) ¿Desde cuándo está ud. enterado de este proyecto?

- a) 1970-1981
- b) 1982
- c) 1983
- d) 1984
- e) 1985
- f) 1986

3) ¿Considera ud. que la comunidad huatulqueña tuvo, o tiene, participación en la planeación de este proyecto?

4) ¿Sabe ud. si hubo alguna reunión de consulta entre las autoridades y su comunidad, en donde se tratara de conocer la opinión de la comunidad respecto al proyecto?"

Al formular la pregunta 1, el encuestador hacía la aclaración de que se preguntaba por el conocimiento global de la estrategia de desarrollo, y no simplemente del hecho de saber que se estaba construyendo un complejo turístico, ignorando las magnitudes y dimensionamiento real del proyecto. Sin embargo, en la mayoría de los casos que aseguraron sí conocer el proyecto, no se podría decir que su conocimiento era el más adecuado o verdadero. Por lo demás, las otras preguntas (2, 3 y 4) tuvieron la misma intención que en la Encuesta I, y que explayaré al presentar los resultados de la investigación de campo.

Debo aclarar que, si bien la encuesta (en general) fue realizada por un grupo de cuatro personas, cada uno de nosotros perseguía objetivos diferentes (aunque no contradictorios). Por lo anterior, el cuestionario de la Encuesta II se detuvo a considerar el ámbito económico del universo estudiado, más que los otros ámbitos que interesaron en la Encuesta I. Aun así, la intención última de la investigación dio cierta consistencia al cuestionario final, volviendo bastante relativa la clasificación de las preguntas en ámbitos

de incidencia. Las preguntas de la 1 a la 4, de acuerdo a lo que se consideró en la reunión previa a la aplicación de la Encuesta II, deberían resolver la hipótesis central de que, en el proyecto Bahías de Huatulco, no existió (no se instrumentó) un mecanismo semejante a la consulta popular, que sustenta ideológicamente a la planeación democrática y al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La pregunta 5 ("¿considera ud. que la comunidad de las bahías de Huatulco, será beneficiada por el proyecto?"), fue insertada en este orden con el objetivo de cerrar el bloque de preguntas específicamente destinadas al ámbito político, en el cuestionario de la Encuesta II. Entre las conclusiones a que llegamos -los encuestadores-, anteriormente a la formulación de la segunda versión de la encuesta (o Encuesta II), se pensó que satisfacían plenamente nuestra interrogante respecto a la existencia de un mecanismo conocido como "Consulta Popular" -y que ya he estudiado en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las preguntas 1 y 2, nos demostrarían el grado de conocimiento en relación al proyecto por parte de la comunidad, participe de, y en, la planeación, así como la ubicación del momento (o tiempo) en el que existió una vinculación formal entre la planeación de Bahías de Huatulco y la comunidad tradicionalmente asentada en el sitio.

La pregunta 6, "¿por qué?", buscaba ubicar las respuestas en el orden ambiental que adoptó la investigación (ámbitos económico, político, social y cultural) que, por la riqueza de los testimonios y opiniones vertidas por los encuestados, resultó en un cúmulo de experiencias (para la investigación) difícilmente reducibles a apreciaciones o expresiones numéricas (lo que podría haber sido posible, de haber establecido las variables adecuadas en la encuesta). Se trataba de recopilar -a través de la encuesta-, una vez más, las expectativas de la población en relación al desarrollo del proyecto turístico, lo que implicaría conocer también el grado de aceptación (o rechazo) del proyecto, por parte de la comunidad tradicional. En la presentación de los resultados de este cuestionario, presentaré tales puntos.

La pregunta 7, "¿está ud. recibiendo alguna capacitación -por parte de FONATUR-, para poder trabajar, en un futuro, en la atención al turismo?", se consideró como una pregunta relacionada con el ámbito económico de la Encuesta II, que además de pretender detectar el cumplimiento de uno de los objetivos políticos y administrativos del sector Turismo -la capacitación del trabajo-, podría también evidenciar prerrogativas implícitas en la relación entre el capital (que irrumpe considerablemente en el universo huatulqueño) y el trabajo (tradicionalmente organizado comunalmente). Es decir, la existencia de la capacitación no sólo evidenciaría el esfuerzo institucional de planeación, para moderar y regular el impacto económico del proyecto, sino también la disponibilidad del encuestado para dedicarse a la actividad turística. La pregunta 8, "¿cuál?", buscaba identificar y clasificar todos los cursos de capacitación que se enunciaran durante las entrevistas.

Dentro del orden de las preguntas dirigidas a conocer las expectativas de los huatulqueños en relación al desarrollo del proyecto, la pregunta 9 ("¿considera ud. que su situación económica actual es mejor, igual o peor, de lo que era antes de la expropiación?"), conservó la misma intención, implícita en su versión del cuestionario inicial. Lo

mismo sucedió con las preguntas 11, 12, 13, 17 y 18, de la segunda encuesta (Encuesta II), que corresponden a las preguntas 15, 16, 17, 18 y 19, respectivamente, de la primera versión del cuestionario (Encuesta I).

La pregunta 14, "¿en qué trabaja usted?", buscaba definir cuáles eran aquellas actividades fundamentales, de la comunidad huatulqueña. Se consideró entonces que, seguramente, existía cierto proceso de cambio en las actividades económicas tradicionalmente dominantes de la micro-región (la pesca y la agricultura, así como el comercio), que muy probablemente se presentaban concomitantes al desarrollo del polo turístico integral. Los requerimientos de mano de obra demandados en la construcción física del proyecto -consideramos-, absorberían un elevado número de trabajadores oriundos de las bahías. Era de nuestro interés buscar entender el complejo proceso de proletarianización, experimentado por los comuneros huatulqueños para aquellos días; la pregunta 15, "antes de iniciarse el desarrollo turístico, ¿trabajaba ud. en lo mismo que ahora?", pretendía establecer una proporción de tal inquietud.

La segunda semana del mes de octubre, de 1986, se concluyó la aplicación de la Encuesta II, y desde entonces y hasta el mes de diciembre del mismo año, se analizó la información recabada durante las dos etapas de la investigación de campo, o la encuesta en su globalidad (inclusive contando con la opinión de un grupo más ampliado de investigadores, por haber asistido al Seminario de Desarrollo de Proyectos Turísticos, organizado por aquellos días por el Instituto de Arquitectura y Urbanismo, de la Ciudad de México). Lo anterior, con el objeto de estructurar una serie de entrevistas (con problemáticas concretas) a funcionarios de FONATUR, que serían efectuadas en los primeros días del mes de enero de 1987, en la Ciudad de México y las Bahías de Huatulco, en el estado de Oaxaca. A continuación, presento, primero, los resultados y principales conclusiones de las encuestas I y II que, a mi parecer, comprueban las hipótesis centrales del presente trabajo, y, en segundo lugar, una crónica derivada del conjunto de entrevistas aplicadas durante las dos primeras semanas del mes de enero, paralela al análisis de los resultados individuales. El conjunto de estos resultados constituyeron la identificación que el presente trabajo hace de los partícipes de la planeación, formados por la(s) comunidad(es) asentada(s) en la región de las bahías del municipio de Santa María Huatulco, distrito de Pochutla, Oaxaca.

C) Resultados de la Investigación de Campo:

El estudio de la información que arrojaron las dos etapas de la encuesta, se efectuó en tres fases o etapas fundamentales, en donde además de procesar los datos al análisis cuantitativos, se hizo también cualitativamente: a) los de la Encuesta I, b) los de la Encuesta II, y, c) un estudio comparativo de ambos resultados. Así mismo, la información obtenida -en enero de 1987- a través de las entrevistas realizadas a funcionarios de FONATUR, contribuyó a matizar y definir el enfoque que calificó la información

cualitativa, obtenida ésta durante las entrevistas a los huatulqueños (en preguntas tales como: "¿por qué?", "¿cuál?", "¿cómo?", etc.). En conclusión, se llegó a la opinión de que, para estudiar, interpretar y manipular la información obtenida, había que establecer un método palpable, que además tuviese coherencia suficiente como para demostrar las hipótesis planteadas.

El primer paso fue traducir la información contenida en los cuestionarios, a una expresión sintética y legible (un historial gráfico de la Encuesta I y la II), para comprobar si las cifras demostraban mis hipótesis (como pareció suceder con algunos de los trabajos de los otros investigadores). Para facilitar la lectura numérica de cada una de las muestras (Encuesta I: 107 personas, en su mayoría adultos de ambos sexos, económicamente activos, y asentados en las bahías centrales -véase mapa- y, Encuesta II: 476 personas, adultos de ambos sexos, económicamente activos, y asentados en los anteriores puntos geográficos, así como en otros ubicados dentro y en la periferia de las 21,000 has. que conforman al desarrollo turístico), se tradujo a porcentajes totales cada una de las respuestas a las preguntas de cada cuestionario.

Posteriormente, se procedió a sintetizar la información cualitativa en historias de caso "típicas" (es decir, representativas de la problemática ambiental de la encuesta), en función a las hipótesis manejadas. Así, se acumularon valiosas experiencias que, a mi parecer, satisfacen y comprueban las hipótesis central y paralelas (o independientes) de mi investigación. Debo decir que, desde el momento en que se dio mi primer contacto, como investigador, con los miembros de la comunidad de las bahías de Huatulco, pude comenzar a comprobar la precisión de las hipótesis que entonces planteaba. Por otra parte, la investigación documental que vine realizando paralelamente a la investigación de campo, contribuyó a la lectura de los resultados (cuantitativos y cualitativos) de las encuestas.

Encuesta I

Muestra: 106 personas

Pregunta 1: ¿Sabe ud. en qué consiste el proyecto de FONATUR, para las bahías de Huatulco?.

Respuesta: a) Sí: 75 (70.09%) b) No: 32 (29.91%)

Observaciones:

Durante los primeros días de la aplicación de este cuestionario, se decía "Gobierno Federal" en lugar de "FONATUR". Rápidamente se vio que los lugareños estaban plenamente familiarizados con FONATUR, como aquella instancia institucional del poder público federal, responsable de la ejecución del proyecto. Por otra parte, no se podría decir que existía un conocimiento "pleno" del proyecto (uno que contuviera la noción de especialidad y temporalidad suficiente, como para llamarle participativo) por parte de los encuestados, pues, en muchas ocasiones, aseguraban conocer el proyecto por el sólo hecho de saberse "despojados" (vía expropiación) de la propiedad -comunal- de sus predios. Por lo anterior, se tuvo cuidado en advertir al entrevistado, de qué se entendía

por "saber respecto al proyecto"; una sencilla aclaración bastaba para hacer entender la pregunta.

Si bien los resultados para esta pregunta, no satisfacían al postulado de que la comunidad huatulqueña carecía de suficiente información sobre el proyecto, por otra parte, no lo desmiente. Creo que el hecho de que cerca del 30% de los encuestados haya dicho ignorar el proyecto, no fue significativo de una desinformación real o tácita, sino de la existencia de determinado grupo que, muy probablemente, expresaba sincera y categóricamente ignorar la dimensión real del proyecto. Si la gran mayoría contestó que "sí" conocían el proyecto, es debido a que el desarrollo ya está siendo construido sobre, o en, su espacio cotidiano y tradicional, y no a causa de un proceso educativo determinado, derivado de la planeación con un verdadero sentido democrático.

La problemática de la tenencia de la tierra -tan acusada por la prensa nacional-, derivada de la expropiación del predio y, principalmente, de la facultad de FONATUR para regular los usos y destinos del suelo huatulqueño, fue una constante de relevante importancia que acusaban los entrevistados. En general, había la impresión de haber perdido la capacidad -quizá implícita en la organización comunal tradicional- de organizar y equilibrar las relaciones económicas entre los diversos factores de la producción comunal.

Pregunta 2: "¿Desde cuándo está ud. enterado del proyecto?".

Respuesta: a) 1970-1981: 0 (0%)

b) 1982 : 3 (2.8%)

c) 1983 : 7 (6.5%)

d) 1984 : 79 (73.8%)

e) 1985 : 14 (13.2%)

f) 1986 : 4 (3.7%)

Observaciones:

Se demuestra el formulamiento anterior, al observar que cerca del 74% de la población encuestada, supo o conoció el proyecto de Bahías de Huatulco en el año en que fueron expropiadas las 21,000 has. del predio de la comunidad huatulqueña. Como se puede observar, sólo un 9% de la población entrevistada tenía conocimiento del proyecto antes de 1984; esto tampoco debe entenderse como los probables inicios de algún esfuerzo institucional o del poder público, por hacer participar a los pobladores huatulqueños en la planeación del desarrollo turístico. En todos los casos anteriores a 1984, se aseguró que la presencia de topógrafos, ingenieros y otros trabajadores de diferentes instituciones, fue la causa por la que entonces se tuvo una idea de que sería realizado un proyecto, y no debido a una invitación explícita, por parte del gobierno, a participar en la planeación del proyecto.

La hipótesis central del presente trabajo, a saber, la ausencia de un mecanismo semejante a la "Consulta Popular" en la planeación turística en México, coincide plenamente con los resultados de esta pregunta. Creo que si la consulta hubiese sido realmente "popular", entonces no se hubiera acumulado el 90% de los entrevistados en la opción 1984, y en los dos años posteriores al de la expropiación. Lo anterior, pudiera establecer un parámetro concreto de medición ambiental del impacto, ejercido por el proyecto sobre la(s) comunidad(es) de las bahías centrales.

Pregunta 3: "¿Considera ud. que su comunidad tuvo participación en la planeación y realización del proyecto?".

Respuesta: a) Sí: 29 (27.1%)

b) No: 78 (72.9%)

Observaciones:

Esta pregunta resultó ser la más definitoria en la comprobación de la hipótesis central de mi trabajo, pues apelaba directamente a la opinión concreta de la población encuestada respecto a la participación. La mayoría de los entrevistados, el 72.9%, consideró no haber tenido participación alguna en la planeación del proyecto; el 27.1% restante de la muestra, eran personas que creían participar en la planeación del desarrollo, por el hecho de encontrarse entonces empleados en alguna actividad relacionada con el proyecto (empleados en la construcción, e incluso en actividades de apoyo a FONATUR).

La existencia de la consulta popular, tal y como se presenta en su exposición teórica, delataría -en mi opinión- cualidades diferentes a las vistas en los resultados de la presente pregunta. El hecho de que, en general, la población huatulquena sienta que no tuvo, o tenía, participación en la planeación del proyecto turístico, demuestra que en el sector Turismo no se están alcanzando los objetivos y propósitos sostenidos por la planeación democrática. Creo que una verdadera planeación democrática es aquella que, además de procurar la permanencia de los mecanismos administrativos e institucionales de la consulta, procura acentuar los esfuerzos por involucrar al partícipe que representa la sociedad civil; esto es, promover la conciencia de que, efectivamente, se está participando. Lo anterior, es posible tan sólo al fomentar la participación real, activa y responsable, de la comunidad; de lo contrario, se estaría incurriendo en un proceso de enajenación para la despolitización, dirigido a suprimir la participación social e imponer el consenso unilateralmente.

Nuevamente, quiero destacar aquí la entonces grave problemática de la tenencia de la tierra, aspecto en el que se concentraron las relaciones establecidas entre FONATUR y la población tradicional de las bahías centrales. Los lugareños aseguraban estar de acuerdo con el hecho de que se levantará en sus tierras "otro Cancún", pero tenían el interés de conservar el derecho a elegir o mantener sus asentamientos tradicionales. Se consideraba que, el hecho de que se cambiara a la población al desarrollo urbano -"La

Crucecita"-, traía consigo enormes desventajas; y esto es lógico al considerar la natural resistencia al cambio de los modos de vida rural a los propios de la vida urbana.⁶⁷

Pregunta 4: "¿Hubo alguna reunión, anterior a la expropiación, entre las autoridades y su comunidad?"

Respuesta: a) Sí: 12 (11.2%)

b) No: 95 (88.8%)

Observaciones:

En su gran mayoría, todos los entrevistados expresaron no haber sabido, o asistido, a foro de consulta alguno. Así, estas respuestas demuestran rotundamente la ausencia de un proceso exhaustivo de consulta popular, previo, o incluso paralelo, en la realización del proyecto de Bahías de Huatulco, del sector Turismo.

Entre los encuestados que contestaron "sí" haber asistido o sabido de alguna reunión, también su gran mayoría lo hizo subrayando que fue posteriormente al acto expropiatorio del predio. Se consideró importante, en esta primera etapa de la encuesta, considerar a aquellos entrevistados que supieran de alguna reunión, aunque ésta no hubiese sido anterior a la expropiación, en 1984; la escasez de indicios respecto a alguna reunión política, para resolver las naturales diferencias entre los huatulqueños y los representantes del proyecto, me llevó a pensar -al igual que a los otros entrevistados- que sería razonable ignorar la categoría temporal "antes de la expropiación". Los resultados del segundo cuestionario (o Encuesta II), conservaron la misma tendencia.

Queda demostrado, pues, que en el caso de la planeación del proyecto Bahías de Huatulco, del sector Turismo de la administración pública, la consulta popular que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática -en sus cuatro vertientes ya estudiadas-, no se presenta como jurídica y administrativamente se supone debiera hacerlo. La ausencia de la expresión central de la consulta popular (el foro, en el universo estudiado por mi investigación de campo, demuestra que la planeación democrática ha sido un proceso ausente en el nacimiento y desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco. Ahora bien, tal afirmación puede ser considerada como plenamente válida, dentro del contexto que demarca a la muestra de la Encuesta I, a saber, 107 personas (que representan un 3.8% del total de habitantes dentro del área destinada al desarrollo turístico, y, aproximadamente, un 11.3% de los pobladores de las bahías centrales; así mismo, un 0.12 por ciento si se considera al total de la población, para 1980, del distrito de Pochutla).⁶⁸

67 Respecto a la problemática de la transición de lo rural a lo urbano, existen muchos trabajos interesantes; se pueden consultar, entre otros: Henri Lefebvre, *De lo Rural a lo Urbano*. Ediciones Península, Barcelona 1978.

Los Cambios Sociales, compilado por A. Etzioni y E. Etzioni, ed. FCE, México 1974.

George M. Foster, *Las Culturas Tradicionales y los Cambios Técnicos*, ed. FCE, México 1980.

68 Op. cit., Cuadernos de Información para... (Cuadros de Distribución Espacial de la Población)

Así mismo, esta pregunta -sus resultados- complementó a la anterior (la nº 3) demostrando que el considerable número de encuestados que aseguraron "sí" haber participado en la planeación del desarrollo, no lo hicieron, por lo menos, a través de un foro de consulta popular en el sentido que lo expresa la filosofía de la planeación democrática.

Pregunta 5: "¿Sabe ud. qué es la consulta popular?".

Respuesta: a) Sí: 67 (62.6%)

b) No: 40 (37.4%)

Observaciones:

Esta fue una pregunta en verdad interesante durante su aplicación, pues si bien no es posible asegurar que la mayoría de los encuestados (62.6%) entendían por consulta popular aquello que enarbola la Planeación Democrática, muchos de ellos sí comprendían el derecho y la obligación democrática, muchos de ellos sí comprendían el derecho y la obligación de participar en las decisiones -si no fundamentales, sí trascendentales- del Gobierno de la República. Creo que resultará claro para el lector, comprender la naturaleza de la pregunta de acuerdo a sus resultados; no se trataba de saber si el entrevistado conocía un mecanismo administrativo para la participación de manera concreta (aunque pudiera haberse dado el caso), pues ya la investigación documental había delatado -en la medida de sus avances- su raquitismo estructural, sino más bien, indagar la conciencia de la comunidad respecto a la posibilidad, necesidad u obligación, de participar en las decisiones del poder público.

En la pregunta 6, "¿qué es?", se pudo comprender que la filosofía de la planeación democrática no es muy diferente a las expectativas abrigadas por la comunidad en materia de participación. Por otra parte, destacó esta pregunta una nueva serie de problemáticas, además de las reflejadas en las diferencias en tanto a la posesión de la tierra, que contribuyeron a conformar los ámbitos del universo de estudio. Muchos creían, por ejemplo, que la consulta popular debía ser ese proceso -hasta entonces ausentes- en el que se preguntara y concertara con los campesinos (pescadores y agricultores), los términos en los que se darían en el futuro las relaciones comerciales de la comunidad, interior y exteriormente. Así, comenzó a ser posible -durante la investigación de campo- vincular diferentes fenomenologías ambientales, en función de definir a uno de los participantes del proyecto de Bahías de Huatulco. Por ejemplo, se vio que la comunidad rechazaba cambiarse al desarrollo urbano ("La Crucecita"), no sólo por motivos políticos (contrarrestar la imposición), sino que también existían factores económicos, sociales y culturales, involucrados. Muchos pensaban que al privatizarse las playas en favor de los grandes hoteles, no quedaría acceso libre al mar en una porción importante de costa, y ello derivaría en una importante merma a la actividad pesquera. Otros apelaban a la pérdida de jerarquías -que estudiaré más adelante- entre la comunidad, al ser uniformados en la estructura urbana de "La Crucecita".

Así, esta pregunta demostró que existía la conciencia entre los entrevistados, de que es posible, e incluso necesaria, la concertación de opiniones entre las autoridades y la sociedad civil.

Pregunta 7: "¿Participa ud. en las actuales actividades que realiza FONATUR en las Bahías de Huatulco?"

Respuesta: a) Sí: 24 (22.4%)

b) No: 83 (77.6%)

Observaciones:

Contrariamente a lo que se pensó, el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco, no significó un número importante de absorción de mano de obra, dentro del contexto de la Encuesta I. Se debe subrayar la marcada reticencia, por parte de los comuneros huatulqueños, para emplearse en actividades relacionadas con el desarrollo del proyecto. Durante el mes de enero de 1987, en las Bahías de Huatulco, Oaxaca, tuve la oportunidad de entrevistar al Jefe de Alimentos y Bebidas, del entonces recién abierto hotel Posada Binigüenda, señor Carlos Ladrón de Guevara, quien expresó lo difícil que estaba siendo el reclutar a meseros para el restaurante y para el bar del hotel, debido a la reiterada negativa por parte de los jóvenes huatulqueños a ingresar a esos empleos.

Dentro del 22.4% de personas que participan con FONATUR en el desarrollo del centro turístico, muchas de ellas lo hacían dentro de las actividades complementarias demandadas por un verdadero ejército de trabajadores mercenarios, por la construcción de "La Crucecita", así como en otras formalmente relacionadas con dicha institución federal. Lo cierto es que la gran mayoría (77.6%) no participaba en ningún tipo de actividad (económica, política, social o cultural) promovida por el fondo. Al inaugurarse el primer hotel de las bahías, en diciembre de 1986, en la bahía de Santa Cruz, un elevado número de huatulqueños ingresaría a trabajar en la atención al turismo (principalmente mujeres jóvenes). Muchos de estos lugareños tomaban cursos de capacitación cuando fue levantada la encuesta (en agosto de 1986), lo que habla bien de los esfuerzos sectoriales por cumplir una de las políticas centrales del sector.

La pregunta 8, "¿en qué?", destacó -en orden de importancia- el tipo de participación que, para entonces, tenía la comunidad huatulqueña con el proyecto: actividades relacionadas con la construcción de "La Crucecita", actividades relacionadas con el apoyo de los trabajadores del centro integral, y otras como las de capacitación y apoyo a la administración local de las instalaciones de FONATUR, e incluso las de carácter político.

Pregunta 9: "¿Les ha convocado la autoridad municipal a alguna reunión o junta, para conocer su opinión respecto al proyecto?"

Respuesta: a) Sí: 73 (68.2%)

b) No: 34 (31.8%)

Observaciones:

A través de esta pregunta, se pudo conocer otra importante problemática implícita en el universo estudiado por la investigación de campo: la planeación municipal y la participación a este nivel de gobierno. Con gran asombro, se pudo constatar que han sido significativamente mayores los esfuerzos de la instancia municipal por concertar acciones con los comuneros, que aquellos organizados por el órgano de la autoridad federal. Sin embargo, esto no quiere decir que exista un sistema de planeación "eficiente", en el nivel de la administración pública municipal, no; más bien se trata de un efecto lógico, derivado de la ausencia de mecanismos participativos en la planeación sectorial, y de las repercusiones políticas en su entorno inmediato de incidencia.

Las juntas organizadas por el municipio de Santa María Huatulco, en el distrito de Pochuilla giraron siempre en relación a un hecho específico: la administración de los cerca de 800 millones de pesos entregados a los comuneros afectados por concepto de indemnización, y administrados por la Junta de Bienes Comunales de Santa María Huatulco. Existía la opinión generalizada (entre los habitantes de las bahías centrales) de que tal junta estaba malversando estos recursos dinerarios en inversiones y gastos innecesarios. Por ejemplo, se opinaba que resultaba improductivo el hecho de haber adquirido una flotilla de 10 camionetas pick-up para el uso exclusivo de los miembros de la junta, así como haber estado gastando en obras de ornato en la iglesia y en la plaza pública del poblado de Santa María Huatulco. Todas estas reuniones, sin excepción aparente, parecen haberse tratado más que de un hipotético esfuerzo por organizar un sistema de planeación municipal, de diversos intentos por esclarecer (o por oscurecer) el destino y administración de la indemnización otorgada a los comuneros huatulqueños. Cabe subrayar que el poblado de Santa María Huatulco se encuentra fuera de la porción territorial de las 21,000 has. expropiadas, además de que el Plan Maestro de Bahías de Huatulco⁶⁹ destina esfuerzos y recursos concretos al embellecimiento de tal población periférica.

Pregunta 10: "¿Considera que las autoridades públicas han tomado en cuenta la opinión de ud. y la de su comunidad, en relación al proyecto?".

Respuesta: a) Sí: 11 (10.3%)

b) No: 96 (89.7%)

Observaciones:

Estos resultados demuestran, en definitiva, la conciencia de la comunidad estudiada de que no existe la participación o, mejor dicho, de que no son considerados por las autoridades públicas como partícipes obligados, dentro de la planeación del desarrollo que en sus tierras se está construyendo. Aquellos que consideraban "sí" ser tomados en cuenta, parecían tener tal seguridad por el solo hecho de estar entonces asumiendo una

⁶⁹ Op. cit.

conducta contraria, enfrentando a las autoridades, a la que se esperaba de ellos. Es decir, la gran mayoría, el 10.3% que contestó sí ser considerado por las autoridades, eran los mismos que, hasta abril de 1986, se habían negado -y continuaban haciéndolo- a abandonar sus asentamientos tradicionales en las bahías de Santa Cruz y Tangolunda. Muchos de estos huatulqueños inconformes fueron desalojados durante el mes de octubre, inclusive con el uso de la fuerza por infantes de marina (*Excelsior*, del 13 de octubre de 1986) y muchos aún permanecían asentados en estos sitios para el mes de enero de 1987, cuando hice mi último viaje al sitio. Así, si se considera -como lo hacen algunas teorías tradicionales- que la participación política en el campo se da de manera convulsiva y violenta, entonces se puede considerar, en efecto, que este 10.3% de encuestados participaba realmente en el desarrollo del proyecto.

Lo que es un hecho es que cerca del 90% de los entrevistados en la Encuesta I, no consideraban ser tomados en cuenta por las autoridades responsables del desarrollo de Bahías de Huatulco.

Pregunta 11: "¿Ha recibido algún tipo de capacitación para poder trabajar, en un futuro, en la atención al turismo?"

Respuesta: a) Sí: 18 (16.8%)

b) No: 89 (83.2%)

Observaciones:

Esta pregunta daba inicio al bloque del cuestionario encaminado a introducir al investigador en los aspectos económico-ambientales de la encuesta. Además de evaluar los esfuerzos institucionales en materia de capacitación, se pretendía averiguar la proporción de población interesada en participar, en el futuro, en las actividades turísticas. Pensábamos -los encuestadores- que existía una proporción real entre el número de personas interesadas en los cursos de capacitación para trabajar en el turismo y los esfuerzos institucionales para involucrar a la población tradicional en tales actividades. Lo anterior, creíamos, podía ser entendido como una modalidad determinada de la participación política.

Por otra parte, creo que un 16.8% de la población huatulqueña es una cifra bastante adecuada -más no ideal- para el momento en el que se encontraba el desarrollo del proyecto en aquel entonces. Sin embargo, durante la visita que hice a Huatulco en el mes de enero de 1987, los administradores del hotel Posada Biniguenda se quejaban de no darse abasto -como lo he subrayado- con la escasa mano de obra, ya algo calificada, disponible en las bahías. Muchos de los puestos de relevancia media (Jefe de Alimentos y Bebidas, Jefe de Mantenimiento, recepcionistas e incluso meseros), eran ocupados -en aquellas fechas- por personas procedentes de la Ciudad de México. Un proceso eficiente de capacitación del trabajo, en mi opinión, debiera proporcionar tal oferta de trabajo regionalmente, si no con excedentes groseros, sí en espera de cubrir una futura demanda de trabajo calificado.

La pregunta 12, "¿cuál?", reveló que más que tratarse de capacitación del trabajo para la actividad turística, se trataba de impartición de cursos para enseñar oficios demandados en la construcción del centro, tales como: albañilería, carpintería, electricidad, mecánica automotriz, almacenista, etc., También se tuvo conocimiento de algunos cursos sobre actividades "típicamente" turísticas, como los de cocina y hotelería en general. Haciendo una evaluación global de los esfuerzos de FONATUR, en materia de capacitación del trabajo en las Bahías de Huatulco, creo que el poco interés mostrado por los pobladores del área hacia los cursos impartidos ahí,⁷⁰ es la consecuencia lógica de la ausencia de una estrategia de concertación política entre autoridad y sociedad civil, denunciada ya por el primer bloque de resultados.

Pregunta 13: "¿Considera ud. que su situación económica actual es mejor, igual o peor, de lo que era antes de la expropiación del predio?".

- Respuesta: a) Mejor: 24 (22.4%)
b) Igual: 13 (12.2%)
c) Peor: 70 (65.4%)

Observaciones:

La mayoría de las respuestas, el 65.4%, consideraban que la situación por la que pasaba la comunidad (o sus miembros individuales), era definitivamente peor a la anterior a la expropiación del predio. Esta idea se relacionaba, de muy estrecha manera, al hecho de que los miembros de la comunidad ya no se consideraban como los "dueños legítimos" de la tierra en la que se asentaban; pero, por otra parte, creo que estos resultados también revelaron que el impacto ejercido por el desarrollo del proyecto sobre la estructura económica de la comunidad huatulqueña no estaba siendo positivo.

Lo anterior postulaba un vínculo directo del ámbito económico con el ámbito cultural del universo estudiado. Si bien el cambio en los modos de vida rural (léase agro oaxaqueño de la costa), por aquellos que introducen la prestación de servicios de tipo urbano (agua potable, alumbrado público, alcantarillado, etc.), pueden (y deben) ser considerados como una mejora cuantiosa en la situación económica de cualquier individuo, por otra parte la carencia de una estrategia cultural de planeación llevó a considerar a muchos encuestados -en mi opinión- que su situación había empeorado con el desarrollo del proyecto turístico. Muchos encuestados aseguraban como desventajas, por ejemplo, el que no se podría ya tener en "La Crucecita", gallinas o cerdos en la casa (práctica muy generalizada en esa región de la costa, destinada a complementar la producción para el autoconsumo), o que el valle posterior a las bahías de Chahué y Santa Cruz, en donde se ubica el desarrollo urbano, sería muy caluroso e incómodo. Sin duda, una estrategia de planeación que se ocupara del impacto del proyecto sobre los modos de vida tradicional

⁷⁰ Se puede consultar: "Informe de Actividades de 1986"; Gerencia de Desarrollo de la Comunidad, de la Dirección de Planeación Regional de FONATUR.

(derivado, obviamente, de un intenso proceso de participación política de la comunidad involucrada), podría regular la transición del grupo rural hacia modos de vida de tipo urbano.

En el polo opuesto de los resultados, se encontró que el 22.4% de los entrevistados opinaba que su situación era mejor a la que tenían antes de la expropiación. La mayor parte de las opiniones recabadas en la pregunta 14 coincidieron en señalar que los beneficios económicos se relacionaban más con el hecho de que se había concluido la carretera Pochutla-Salina Cruz, que debido al desarrollo del centro turístico en sí mismo (lo que es comprensible al saber que, para entonces, no entraba en operación aún). Por otra parte, una porción importante de los entrevistados (tal vez muy similar a los 13 que consideraron estar mejor), eran dueños de los pequeños restaurantes tradicionales que operaban en las bahías centrales. Aunque muchos de ellos opinaban que ya no podían mejorar los locales de sus restaurantes (en detrimento de sus ingresos), debido a la inseguridad que entonces existía respecto a conservarlos en un futuro. Sin embargo, había un grupo definido en la comunidad tradicional, que admitía mejoras sensibles en su situación económica.

Pregunta 15: "¿Ha trabajado ud. alguna vez en la atención al turismo?".

Respuesta: a) Sí: 18 (16.8%)

b) No: 89 (83.2%)

Observaciones:

Como en la respuesta anterior, en la presente, los entrevistados que contestaron que "sí", se relacionaron con las actividades restauranteras tradicionales, mismas que se dedicaban a satisfacer a una incipiente demanda de servicios turísticos regionales. Por su parte, casi la totalidad de los encuestados (83.2%), en su mayoría, se dedicaban a las actividades pesqueras, agrícolas, comerciales y comunales; aun así, muchas personas expresaron haber tenido relación con el turismo que, en muy reducida escala, arribaba ocasionalmente a las bahías. Muchos pescadores utilizaban su tiempo fungiendo como guías para los turistas que deseaban conocer las otras bahías y playas; sin embargo, esta actividad es relativamente reciente para los huatulqueños, pues en realidad vino aparejada a la introducción de la carretera en esa porción costera.

La intención inicial de esta pregunta, de alguna manera, era determinar la vocación de las comunidades huatulqueñas para las actividades turísticas, y así poder entonces hacer algún pronóstico de la evolución de la actividad. Posteriormente, se entendió que la vocación que pueda tener la comunidad huatulqueña para las actividades turísticas depende directamente del tipo de estrategia económica que al respecto se implante. Por ejemplo, pudiera ser que la capacitación intensiva del personal, en materia de alimentos y bebidas, junto con un impulso a las actividades restauranteras comunales (empresas comunales), fomentara y propiciara el surgimiento de una importante empresa encabezada por los pobladores tradicionales de las bahías centrales. En conclusión, si bien no existía una vocación mayoritaria hacia las actividades turísticas, por parte de la comuni-

dad, por otra parte sí la había (en un 16.8%) expresamente, en el tiempo en que se realizó la investigación de campo.

Pregunta 16: "¿A cuánto ascienden sus ingresos mensuales?".

Respuesta: a) 10,000: 11 (10.3%)

b) 20,000: 30 (28.0%)

c) 30,000: 28 (26.2%)

d) 40,000: 10 (9.3%)

e) 50,000: 6 (5.6%)

f) 60,000: 1 (9.9%)

g) 80,000: 12 (11.2%)

h) 100,000: 4 (3.7%)*

*) 5 sin contar.

NOTA.- El salario mínimo vigente en enero de 1987 era de \$ 2535 en el estado de Oaxaca y de \$ 3,050 en el D.F.

Observaciones:

Esta pregunta, como se ha explicado, iba destinada a establecer las principales características económicas (en relación al ingreso) de la muestra de la Encuesta I.

En general, el 75.7% de los encuestados se ubicó entre los 10 mil y los 40 mil pesos de ingresos mensuales, en tanto que el 24.3% de la población contaba con ingresos superiores a los 40 mil pesos, y hasta los 100 mil pesos. Nuevamente, los grupos de mayor ingreso se relacionaban con las actividades restauranteras, así como las comerciales, y los de menor ingreso se relacionaban con las actividades comunales, pesqueras y agrícolas. La mayor concentración que puede ser considerada la media del nivel económico se dio entre los 20 mil y los 30 mil pesos de ingreso mensual. Debe tomarse en cuenta que los entrevistados, en general, eran preferentemente individuos adultos y de ambos sexos y que se procuró -como ya he aclarado- que cada uno fuera representante de una sola familia. Durante el levantamiento de esta parte inicial de la encuesta, se comprendió que dentro de la organización familiar de los huatulqueños existe un concepto de trabajo muy diferente al enfoque individualista que se pudiese observar, por ejemplo, entre los grupos de trabajadores urbanos.⁷¹ Aun así, el interés de la pregunta no radicó en investigar la

⁷¹ Creo que sería interesante un estudio sobre la organización familiar para el trabajo de las comunidades oaxaqueñas de la zona costera, así como de sus diferencias esenciales con aquellos grupos familiares radicados en las comunidades urbanas. Aquí, tan sólo se debe entender que los grupos familiares que estudio constituyen una unidad productiva y económica muy específica, que deberá ser entendida a partir de sus particularidades estudiadas.

composición económica familiar, sino exclusivamente las características individuales de los ingresos.

Pregunta 17: "¿Cuántas personas dependen de sus ingresos?"

Respuesta: a) -5: 37 (34.6%)

b) +7: 52 (48.6%)

c) 10: 6 (5.6%)

d) 15: 9 (8.4%)

e) 20: 3 (2.8%)

Observaciones:

Tratando de complementar las deficiencias de la pregunta 16, en la presente, se procuró determinar la distribución "típica" del ingreso de la muestra. Considero que el hecho de que la mayoría de los encuestados (48.6%) existan más de 5 y menos de 10 individuos dependientes de su ingreso, es demostrativo de que muchos de los entrevistados sentían, o tenían, la responsabilidad de contribuir con su ingreso a la economía de la organización familiar. Se observó que, aunque muchos de los encuestados no eran casados o con familia propia (esposa e hijos), por otra parte tenían la obligación de contribuir con los ingresos globales de su núcleo paterno (padres, hermanos, abuelos, sobrinos, etc.). En casi todos los casos esta pregunta se formuló: "¿de cuántas personas es su familia, dependiente de sus ingresos?". Creo que es importante el hecho de que, un 16.8% de los entrevistados hayan asegurado que de 10 a 20 personas dependían entonces de sus ingresos.

Pregunta 18: "¿Cuántos miembros de su familia trabajan?"

Respuesta: a) -5: 60 (56.1%)

b) +5: 37 (34.6%)

c) 10: 4 (3.7%)

d) 15: 3 (2.8%)

e) 20: 3 (2.8%)

Observaciones:

Con el fin de precisar el objetivo de las dos preguntas anteriores, y así posibilitar -en la investigación- un mayor entendimiento de las características globales de la comunidad estudiada, esta pregunta buscó determinar el número de individuos económicamente activos de los grupos familiares huatulqueños. Hay que subrayar que, desde un inicio, la pregunta se complementó con otra ("¿cuántos miembros tiene su familia?"), que contribuyó a dar sentido a la investigación económica contenida en este bloque de preguntas. Así, la siguiente podría ser entendida como la composición, en número de personas, de la familia huatulqueña de las bahías centrales:

- "¿Cuántos miembros tiene su familia?":

Respuesta: a) -5: 16 (14.95%)

b) +5: 46 (43.0%)

c) 10: 37 (34.6%)

d) 15: 5 (4.7%)

e) 20: 3 (2.8%)

Por tanto, se podría asegurar que la mayoría de las familias de la muestra de la Encuesta I, asentadas principalmente en las bahías centrales, están formadas por un número entre el rango de los 5 y los 10 miembros. Comparando esto con el primer grupo de respuestas de esta pregunta, es posible establecer alguna ponderación concreta sobre la economía familiar de los pobladores estudiados.

Pregunta 19: "¿Considera ud. que el desarrollo turístico incrementará sus posibilidades de un mayor ingreso?".

Respuesta: a) Sí: 54 (50.5%)

b) No: 53 (49.5%)

Observaciones:

Los resultados de esta pregunta fueron sorprendentes al cuantificarlos (estando en las Bahías de Huatulco), pues se encontró -como se puede ver- una marcada polarización en tanto a las expectativas individuales en relación al ingreso futuro. Para muchos entrevistados parecía claro el posible hecho de incrementar sus ingresos, pero para una porción casi idéntica de los encuestados, resultaba claramente previsible la pérdida drástica de su capacidad para aumentar el ingreso.

De acuerdo a los testimonios acumulados a través de la pregunta 20, "¿por qué?", se podrían encontrar justificantes a las opiniones de uno y de otro grupo. Así, se observó que las personas que consideraban cierta la posibilidad de aumentar sus ingresos, lo creían así por razones tales como: el arribo de turistas traería consigo, además de dinero, más trabajo; los productos agrícolas y pesqueros se venderían en mayor cantidad, e inclusive en un precio más elevado; el desarrollo turístico traería consigo una diversificación de las actividades productivas, propiciando la aparición de aquellas mayormente remuneradas; entre otras ideas en las que, por lo general, las expectativas de ingreso se suponían no necesariamente fundamentadas en una estrategia de trabajo o actividad turística.

Entre aquel grupo que consideró que el desarrollo turístico no contribuiría a aumentar sus ingresos, se vio que esta expectativa respondía a argumentos tales como: que los grandes hoteles (en aquellos días se estaban construyendo el hotel Club Mediterráneo, el Sheraton, y otro de una cadena análogamente importante, y extranjera) absorberían la casi totalidad de los gastos del turista, impidiendo así el traslado de beneficios económicos directos para la población tradicional; que el hecho de la expo-

piación de sus tierras -se aseguraba-, era ya una pérdida de su capacidad real económica (de ingresos y de maniobrabilidad), como lo demostraba -pensaban muchos- el monto tan reducido que se pagó por sus predios a cada uno de los comuneros, asentados en Santa Cruz, Chahué y Tangolunda, principalmente; que las actividades restauranteras se verían afectadas gravemente al moverlas de sus asentamientos tradicionales (entre los 50 y los 100 metros de distancia frente al mar), hacia los locales ubicados a una distancia cercana a los 600 metros, y que las actividades pesqueras se verían afectadas ante la "privatización" de las playas en favor de los hoteles, entre otros argumentos.

De acuerdo a la evaluación general de los testimonios recogidos -en la pregunta 20-, el grupo de encuestadores (reunidos en Huatulco) llegamos a la conclusión de que la polarización de opiniones encontrada en la Encuesta I se debía tal vez a cierta confrontación, más apreciable -quizá- en el ámbito político, social o cultural, del universo estudiado. Ahora considero que, en efecto, estas posiciones, tan divididas en relación a las perspectivas de mejorar el ingreso, pudieran ser entendidas como un indicador palpable de la ruptura política al interior de la comunidad tradicional. Como se verá más adelante, el hecho de que determinados miembros de la comunidad hayan aceptado, unos primero y otros más tarde, abandonar sus asentamientos tradicionales para ubicarse en "La Crucecita", trajo consigo una grave ruptura política entre los miembros de la comunidad, misma que se se explicará a través del estudio del ámbito económico del universo de la muestra.

Pregunta 21: "¿Cree ud. que el desarrollo turístico beneficiará a la comunidad de las Bahías de Huatulco?"

Respuesta: a) Sí: 82 (76.6%)

b) No: 25 (23.4%)

Observaciones:

En esta pregunta se acordó que, de acuerdo a la comunidad específica (por ejemplo, la comunidad de la bahía de Tangolunda) que se encuestara, se le aclarara al entrevistado que su opinión debería abarcar -en sus consideraciones- a la totalidad de comunidades asentadas al interior y en la periferia del predio expropiado. Así, pareció existir la opinión general de que, el desarrollo del proyecto resultaría beneficioso para la comunidad de toda la región. En los testimonios recopilados en la pregunta 22, se destacaron como beneficios económicos, entre otros; el crecimiento de las actividades productivas y comerciales de la comunidad, la generación de empleos nuevos y mayormente remunerados, la construcción y mejoramiento de las obras de infraestructura en la región; en lo político, los beneficios parecían ser: el mejor trato a las demandas poblacionales y, en general, la posibilidad de contar con una mejor comunicación con el poder público federal; en lo social, la posibilidad de contar con servicios de salud y de educación y, en lo cultural, la posibilidad de tener un mayor acceso a modos de vida "más civilizados", así como el supuesto de que se podrían difundir los valores propios del área en un ámbito más extenso e importante.

A mi parecer, el tono globalizador de la región, con el que se procuró formular a los comerceros esta pregunta, contribuyó a que los encuestados apelaran a razonamientos "prefabricados" -por llamarlos de alguna manera-, como lo podriag ser la idea misma del "progreso" o del "desarrollo". Una importante cantidad de entrevistados consideraban -casi mecánicamente- que, en general, el desarrollo habría de beneficiar, indiscutiblemente, a la comunidad huatulqueña, por el solo hecho de que la justificación dada para construir tal centro turístico era la de "beneficiar al país". Por otra parte, aunque muchos consideraban que el reubicarse en el desarrollo urbano "La Crucecita" empeoraría su nivel de vida, se pudo observar que, por otra parte, existía la idea generalizada de que los modos de vida de tipo urbano significaban un mejoramiento en las condiciones de vida de la comunidad. Sin embargo, en la pregunta 25 se verá un sensible cambio de opinión, al abordar directamente el problema.

Pregunta 23: "¿Han cambiado sus relaciones personales con otros miembros de la comunidad, a partir del inicio del desarrollo?".

Respuesta: a) Sí: 37 (34.6%)

b) No: 70 (65.4%)

Observaciones:

Considero que, si bien no es drástica la proporción de encuestados que declaró "sí" haber experimentado cambios en sus relaciones con otros miembros de la comunidad, por otra parte resulta notable que sea un 36.6% de ellos. Nuevamente, los resultados obtenidos en esta pregunta serían interpretados en función a la ruptura política al interior de la comunidad tradicional, derivada de la división de posiciones en relación a abandonar los asentamientos originales de la población, para reubicarse en "La Crucecita". De echo, considero que fue un gran acierto haber introducido la pregunta 25 a continuación, pues el cambio generado entre los miembros de la comunidad, en más de los casos, respondía a esta problemática específica.

Los testimonios acopiados en la pregunta 24, "¿cómo?", fue fundamental para entender la morfología estructural de las relaciones sociales, que más adelante describirá al ámbito económico del universo de estudio. Por ahora, baste con afirmar que debe considerarse importante que una parte de la muestra (34.6%), expresó estar experimentado cambios palpables en sus relaciones sociales y organizacionales.

Pregunta 25: "¿Considera que vivirá mejor, igual o peor, en la zona -"La Crucecita"- en donde se les reubicará?".

Respuesta: a) Mejor: 37 (34.6%)

b) Igual: 26 (24.3%)

c) Peor: 44 (41.1%)

Observaciones:

Nuevamente, me encontré con resultados bastante polarizados para una pregunta del cuestionario, sólo que esta vez pareció ser bastante clara la ubicación ambiental de las causas (o causa). Sin embargo, el hecho de que un 24.3% de los encuestados haya permanecido en una posición "neutral" (por así llamar a los que contestaron "igual"), impide hacer una evaluación definitivamente representativa.

Si bien no es posible afirmar categóricamente que la generalidad de los huatulqueños, incluidos en esta muestra, consideraban que el cambio de vida tradicional, por la de tipo urbano (que entonces ya se vislumbraba de manera muy concreta), sería negativo, por otra parte es claro que la mayor proporción acumulada se inclinó -preferentemente- a pensarlo. Creo que estos resultados se pueden considerar -con reservas y pertinencias-, como el reflejo mismo de la ruptura política al interior de la comunidad, que ya he mencionado. De acuerdo a lo anterior, pudiera ser que el 34.6% de los huatulqueños ya hubiese aceptado abandonar sus casas originales para mudarse a "La Crucecita"; el 24.3% de los entrevistados tal vez se hallaban en el momento de transición de la reubicación y un 41.1% de los entrevistados representaba a aquellos individuos que se negaban a abandonar sus terrenos, o bien que ya lo habían hecho y no gustaban de su nuevo modo de vida en la zona urbana. Lo que sí es un hecho, es que la reubicación de las comunidades de las bahías centrales (en "La Crucecita") es uno de los más graves -y explícito- problemas con los que topó el desarrollo del proyecto de Bahías de Huatulco durante los cinco últimos meses de 1986 y el primero de 1987 (o más aún, como se puede confirmar en la prensa nacional).

Finalmente, la pregunta 26, "¿por qué?", acumuló una serie de opiniones concretas al respecto de las implicaciones concomitantes a la reubicación. Creo que muchas de éstas remiten -indiscutiblemente- a aspectos de carácter político y cultural, cuando no sociales e incluso económicos. Por ejemplo, para muchos de los entrevistados resultaba un grave inconveniente el hecho de reducir las dimensiones de su casa-habitación (normalmente asentadas sobre una extensión amplia de la playa, cercana a los 300 metros cuadrados), a los 100 ó 150 metros cuadrados que tenían las construcciones modelo de "La Crucecita". Se pensaba que la poca ventilación del desarrollo urbano (ubicado en los valles posteriores a las bahías), así como la presencia de grandes extensiones asfálticas y de concreto, aumentarían el calor ambiente de la congregación poblacional durante el día. Además -como ya he comentado-, se consideraba bastante negativo el hecho de que sería prácticamente imposible tener animalitos (pollos, cerdos, guajolotes, etc.) en el ámbito doméstico, destacando nuevamente la arraigada importancia de esta actividad en los pobladores de la costa oaxaqueña, destinada a satisfacer el autoconsumo de sus comunidades.

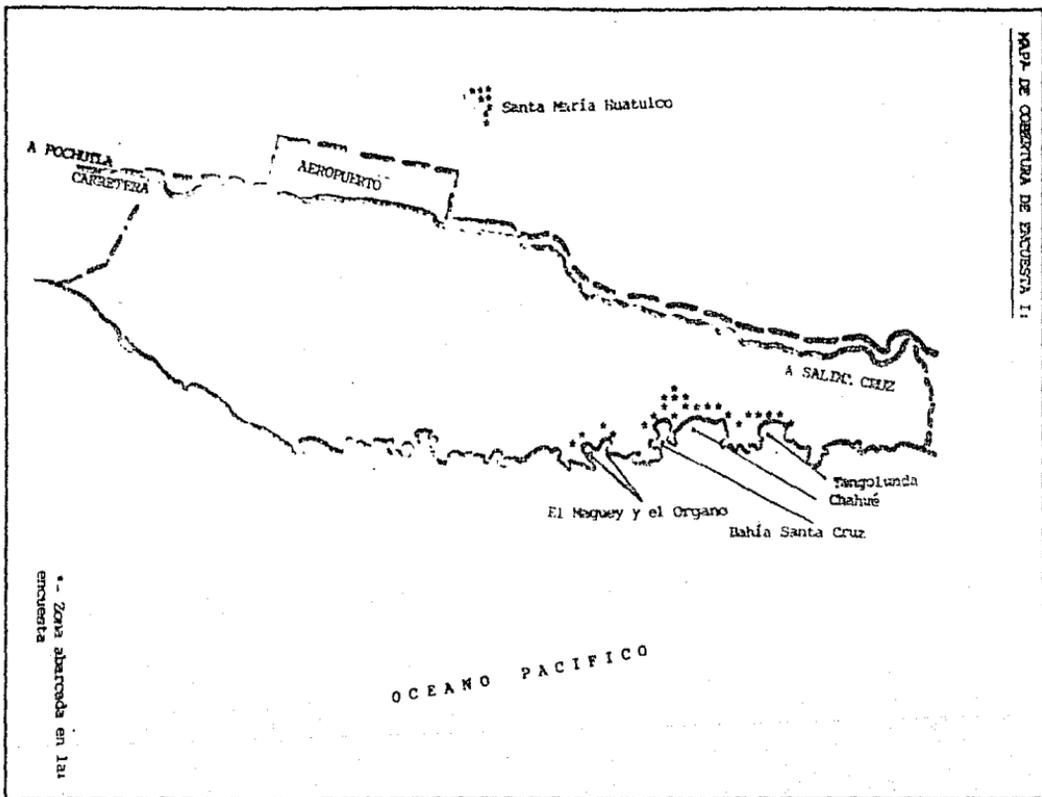
La aplicación de la Encuesta I, durante agosto de 1986, trajo consigo -además de la demostración tácita de la inexistencia de la consulta popular, en el desarrollo del proyecto del sector Turismo, Bahías de Huatulco-, el entendimiento o especificación de problemáticas ambientales concretas. Si bien no se trató de las que ahora considero fundamentales,

si puedo afirmar que las más importantes aparecieron entonces, determinando así la evolución de la segunda etapa de la encuesta (o Encuesta II).

Una vez que el grupo investigador consideró como "representativa" a la muestra de 107 entrevistados en las bahías centrales (por lo marcado de las problemáticas comunes), se procedió entonces a cuantificar los resultados obtenidos, con el fin de depurar y simplificar el cuestionario inicial, y así formular uno nuevo para ser aplicado en el mes de septiembre (y parte de octubre), en un grupo o muestra aun más representativa. Creímos -los encuestadores- para entonces, que contar con una muestra del 3.8%, en relación al total de habitantes calculados (2,806) para la zona, y del 10.8% -aproximadamente- de los habitantes de las bahías centrales más importantes, era representativo de la situación real. Por otra parte, existió un marcado consenso entre los miembros del equipo de investigación, respecto a aquellos problemas que debieran ser considerados como vertebrales de la dinámica del universo de estudio.

Se consideró entonces (tal vez muy apresuradamente, debido a los elevados costos en los que se traducía ya nuestra estancia en el lugar), que el cuestionario de la Encuesta II debía perseguir el estudio de determinadas problemáticas específicas, recurrentemente observadas durante el levantamiento de la Encuesta I. Así, pues, se consideraron problemáticas "tipo" para cada ámbito de incidencia del universo estudiado:

a) Ambito político: si bien en mi investigación particular el ámbito político había venido siendo mi variable dependiente, esto es, aquella en la que mi introspección científica encontraría una demostración, si no irrefutable, sí comprobable, después de la primera etapa de la encuesta, el ámbito político también devino en variable independiente, capaz de explicar la problemática política del universo estudiado. Las 10 preguntas iniciales de la Encuesta I -y sus resultados-, demostraron, en mi opinión, la inexistencia de la participación política de la sociedad civil huatulqueña en el proyecto Bahías de Huatulco, por lo que la intención del nuevo cuestionario debía contener una visión más integral de la problemática política. Finalmente, se consideró como problemática política "tipo", a la situación derivada de una ruptura visible del consenso al interior de la comunidad huatulqueña, producida por las actitudes tan polarizadas entre los miembros de ésta frente a la expropiación del predio, la indemnización y la reubicación (tres fenómenos vitales para entender la problemática huatulqueña). En una apreciación somera, hecha después de concluir la Encuesta I, se interpretó que cerca del 75% de los entrevistados consideraban como "injusta" a la expropiación y más del 80% a la indemnización consecuente. En tanto a la reubicación, entonces se consideró que fue la situación más clara en donde se reflejaba dicha ruptura política al interior de la comunidad huatulqueña.



Debido a que la Encuesta II tuvo la pretensión, desde un principio, de acumular una muestra más extensa, cuantitativa y cualitativamente, se prefirió conservar la intención inicial de las preguntas, en relación a la participación política de la comunidad en la planeación. Se consideró que, si en el contexto de las poblaciones de las bahías centrales existía una problemática palpable, inclusive en los resultados numéricos, sería posible entonces identificarla en un contexto más general. Así pues, lo que cambió fue la perspectiva desde la que se formularían las preguntas, y no las preguntas mismas.

b) **Ámbito económico:** Desde un principio, se consideró a esta variable independiente a partir de la hipótesis que sostiene que la ausencia de los canales de participación política de la sociedad civil, en la planeación, se traducen en un grave impacto sobre la estructura económica tradicional de la región. La segunda versión del cuestionario debía entonces buscar identificar este presumible impacto económico, en una proporción más amplia y significativa.

En esta primera etapa de la investigación, en las Bahías de Huatulco, Oaxaca, se identificó como problemática económica (preliminar) al impacto ejercido sobre la estructura productiva tradicional, reflejado en la negativa de ciertos grupos económicos por abandonar sus predios; suponían (justificadamente) que las reformas de producción comunales se verían trastocadas por la pérdida de maniobrabilidad, concomitante a las facultades de FONATUR respecto al control sobre el uso del suelo.

c) **Ámbito social:** Se creyó que, de acuerdo a los resultados obtenidos, se debería profundizar el estudio de la organización social de la bahía Santa Cruz, en donde resultaba explicable, de cierta forma, el impacto ejercido por el desarrollo del proyecto en el ámbito social del universo de la encuesta.

Se pudo observar -durante la Encuesta I-, que la distribución espacial de los asentamientos humanos, en la bahía de Santa Cruz, determinaba de manera directa las formas de organización social (y política) de los habitantes de las bahías centrales. Por ejemplo, aquellas personas que gozaban de mejores condiciones económicas, de prestigio entre la comunidad, e inclusive de mayor influencia política, eran las que se encontraban asentadas en el grupo de casas ubicadas inmediatamente frente a la playa (tradicionalmente, la única salida al exterior de las bahías). En general, a estas personas se les consideraba como los habitantes más antiguos del lugar y, en muchos casos, se les refería como los "fundadores" de la comunidad. Lo cierto es que, en este primer grupo de construcciones, se ubicaba la casi totalidad de los pequeños restaurantes de la zona. Muchos de los entrevistados, moradores de estos caseríos, aseguraban haber llegado al sitio desde hace 45 años (o más).

Distribución Espacial de la Población de Santa Cruz, Huatulco:

	M A R	M A R	M A R	M A R	M A R	
1						- Personas llegadas hace 45 años o más (pescadores/restauranteros)
2			PLAZA PUBLICA			- Personas llegadas hace 30 ó más años (comerciantes/pescadores)
3						- Personas llegadas hace 15 años o más (agricultores/pescadores)
4						- Personas llegadas durante los últimos 10 años (agricultores)
M O N T A Ñ A S P O S T E R I O R E S						

*) Elaborado por: Francisco Calderón, Patricia Cano, Gabriela Olivares y José Antonio Altamirano M., durante el levantamiento de la encuesta (I, y parte de la II) en las bahías de Huatulco, Oaxaca, en agosto y septiembre de 1986.

El segundo grupo de casas, paralelo al grupo de casas ubicadas a lo largo de la playa frente al mar, conjuntaba a familias de comerciantes más o menos importantes y a pescadores que, generalmente, contaban con una relativamente compleja organización de su trabajo. Este segundo grupo de habitantes de la bahía de Santa Cruz, o bien eran hijos o nietos de la primera generación de pobladores, o se trataba de personas llegadas al lugar hace 30 ó 20 años. Esta tendencia que ahora explico se vio continuada al ir avanzando la Encuesta I. El siguiente cuadro da una descripción gráfica de esta situación que, según considero, explica plenamente el tipo de organización social del universo estudiado.

Los grupos asentados en el tercero y cuarto conjunto de casas se podrían identificar con aquellos dedicados a la actividad agrícola y otras de menor relevancia y prestigio para la comunidad. Lo anterior es entendible al subrayar que la actividad pesquera ha sido la más importante para estas comunidades, debido -además de su ubicación en la zona costera oaxaqueña- a que tan sólo hace unos cuantos años (en 1984) se inauguró la primera carretera, que integraría a estas comunidades con la actividad productiva y comercial de los principales centros económicos de la costa (Salina Cruz, el istmo, Pochutla, Puerto Escondido, Pinotepa Nacional, Acapulco, etc.) y del país en su conjunto. Así, se comprenden las implicaciones socio-económicas, socio-políticas, e incluso socio-culturales, derivadas del hecho de presentarse una distribución espacial de la comunidad, representativa en algo grado de la organización social del trabajo. Dentro de esta representación gráfica de la comunidad, la actividad turística jugará un papel determinan-

te en el ámbito de sus relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, que en alguna medida podrían ser previstas por la planeación del desarrollo sectorial.

Este enfoque de la organización social de la comunidad hautulqueña, complementaba al planteamiento de las problemáticas económica y política de nuestro universo de estudio. Desde el principio de la investigación de campo, se observó que los asentamientos que mostraban una mayor resistencia para trasladarse a "La Crucecita" eran aquellos incluidos en el primero y segundo grupo de casas. Así mismo, y como lo comprueba el vasto material visual que se puede consultar,⁷² el proceso de demolición de viviendas -efectuado por FONATUR- fue siempre más intenso y progresivo ente los caseríos de los grupos 3 y 4. Esto significaba, se pensó, que la persistencia de aquellos grupos en el sitio implicaba cierta cohesión política también; el hecho de ser estos dos grupos los asentados en una posición preferente al mar (hecho importantísimo, al subrayar la reciente aparición de la carretera), redondea también aspectos de la estructura económica tradicional.

Esta tendencia en la organización social de la población tradicional de la bahía de Santa Cruz -repetida similarmente en Tangolunda y, al parecer, en San Agustín-, definió claramente la problemática política y económica del universo estudiado. En primer término, se entendió que los grupos de habitantes de los caseríos 3 y 4 eran grupos tradicionalmente poco favorecidos económicamente (agricultores o pescadores poco diversificados, o poco especializados), y que vieron en la propuesta de FONATUR una buena alternativa u oportunidad de desarrollo económico, para así mejorar su posición política y social (tradicionalmente menos favorecida) de la comunidad. Así, la organización política tradicional de la comunidad de Santa Cruz, Huatulco, mostró -desde el principio de la investigación de campo- un desquebrajamiento notable: por un lado, los que aceptaron "pasivamente" la decisión de FONATUR de reubicarlos en el desarrollo urbano y por otro lado, los que se agruparon (políticamente) para contrarrestar tal decisión de FONATUR y defender determinados postulados comunes (o tal vez, privilegios económicos). La misma tendencia observada en bahía Santa Cruz se encontró en Tangolunda, en cuyos terrenos posteriores a la playa se construían los importantes hoteles que he mencionado más arriba e, inclusive, se tenía un impresionante enrejado sobre los terrenos de playa que estaban ya libres de caseríos.

d) **Ámbito cultural:** La problemática que se planteó para el ámbito cultural del universo estudiado tenía que ver con el impacto ejercido por el desarrollo del proyecto sobre los modos de vida cotidianos de la comunidad tradicional. Si bien esto sucedía en una casi incontable gama de aspectos de la vida cotidiana de cada entrevistado (lo que se traducía en mayor complejidad para entender lo cultural), no se consideró que la investigación pudiese abarcar un campo tan complejo, y mejor abordable por el enfoque antropológico, epistemológico o etnológico. Por lo anterior, se entendió como problemática cultural el hecho de que la comunidad no contaba, por aquellos días, con la conciencia de que el desarrollo turístico construido por FONATUR era un proyecto que

72 Oscar C'dena, RTC, así como el material particular que pongo a la disposición del lector.

les pertenecía (y al que pertenecían). La ausencia de una estrategia concreta que persiga involucrar a los miembros de la comunidad a las actividades, responsabilidades, beneficios e, incluso, direccionamiento del desarrollo del proyecto, que invite al campesino huatulqueño a sentir como propio, suyo, el desarrollo del centro integral, supone un elemento ciertamente problemático en la vida cultural de la comunidad (entendiendo por cultural, los modos de vida que ya se han ilustrado aquí).

Otro problema que veo en lo anterior, es que la poca o nula participación política de la comunidad en el diseño de las estrategias culturales favorece la imposición de un modelo cultural tan prefabricado como los proyectos turísticos integrales mismos. Me parece que no resultaría tan difícil ver mariachis, o voladores de Papanla, en los futuros espectáculos presentados en las Bahías de Huatulco, Oaxaca, en lugar de danzas zapotecas, triques, mixtecas o huaves.

Por todo esto, se estableció que para resolver los aspectos culturales de la investigación era necesario que el encuestador sondeara el sentimiento de pertenencia al proyecto que el encuestado pudiese presentar durante la segunda etapa de la encuesta.

Una vez definidas las problemáticas específicas, o criterios básicos a ser considerados por el investigador, se procedió a formular el cuestionario reducido con el que se obtendría una muestra más representativa de población. Como he dicho, el cuestionario de la Encuesta I absorbía una cantidad agobiante de tiempo en cada una de las entrevistas, lo que redujo la proporción numérica que se esperaba para la encuesta si se quería abarcar una mayor cantidad de personas con la Encuesta II, había que evitar tal tendencia y optimizar el tiempo por entrevista. En la evaluación preliminar de los resultados de la Encuesta I, se demostraron y explicaron las hipótesis del trabajo de investigación; esta segunda etapa, se esperaba, debía corroborar los resultados, así como proyectarlos a ámbitos y dimensiones más amplias.

En lo que ahora considero un apresurado cuestionario -no por ello menos relevante en sus resultados-, se basó la segunda etapa de la encuesta, esta vez dirigida a grupos o comunidades localizadas en otros puntos del desarrollo turístico, así como de la periferia. Así mismo, los cuatro encuestadores que efectuamos la primera etapa, en esta ocasión pudimos contar con la ayuda de 7 asistentes voluntarios, mismos que aportaron valiosos razonamientos de sus experiencias con los entrevistados. En general, los resultados fueron los siguientes:

Encuesta II

Muestra: 476 personas

1.- "¿Tiene ud. conocimiento del proyecto de FONATUR para las bahías de Huatulco?"

a) Sí: 320 (67.2%)

b) No: 156 (32.8%)

2.- "¿Desde cuándo está ud. enterado de éste?"

- a) 1970-1981: 2 (0.42%)
- b) 1982 : 13 (2.7%)
- c) 1983 : 9 (1.9%)
- d) 1884 : 381 (80.0%)
- e) 1985 : 67 (14.1%)
- f) 1986 : 4 (0.8%)

3.- "¿Considera ud. que la comunidad de las Bahías de Huatulco, tuvo participación en la planeación del proyecto?"

- a) Sí: 100 (21%)
- b) No: 376 (79%)

4.- "¿Hubo alguna reunión de consulta entre las autoridades y su comunidad, en donde se tratara la opinión de la comunidad respecto al proyecto?"

- a) Sí: 90 (18.9%)
- b) No: 381 (80%)*

* 5 sin contestar.

5.- "¿Considera ud. que la comunidad de las Bahías de Huatulco será beneficiada por el proyecto?"

- a) Sí: 402 (84.5%)
- b) No: 72 (15.1%)

6.- "¿Por qué?"

7.- "¿Está recibiendo ud. en la actualidad alguna capacitación para poder trabajar, en un futuro, en la atención al turismo?"

- a) Sí: 136 (28.6%)
- b) No: 140 (71.4%)

8.- "¿Cuál?"

9.- "¿Considera ud. que su situación actual es mejor, igual o peor, de como lo era antes de la expropiación del predio?"

- a) Mejor: 71 (14.9%)
- b) Igual: 169 (35.5%)
- c) Peor: 236 (49.6%)

10.- "¿Por qué?"

11.- "¿Ha trabajado ud. alguna vez para el turismo?"

a) Sí: 128 (26.9%)

b) No: 340 (71.4%)

12.- "¿A cuánto ascienden sus ingresos mensuales?"

a) 10,000 : 39 (8.2%)

b) 20,000 : 319 (67.0%)

c) 30,000 : 39 (8.2%)

d) 40,000 : 27 (5.7%)

e) 50,000 : 12 (2.5%)

f) 60,000 : 23 (4.8%)

g) 70,000 : 8 (1.7%)

h) 90,000 : 6 (1.3%)

i) 100,000 : 3 (0.6%)

13.- "¿Cuántas personas dependen de sus ingresos?"

a) -5 : 87 (18.3%)

b) +5 : 161 (33.8%)

c) 10 : 199 (41.8%)

d) 15 : 24 (5.0%)

e) 20 : 5 (1.1%)

14.- "¿En qué trabaja usted?"

15.- "Antes de iniciarse el desarrollo, ¿trabajaba ud. en lo mismo que ahora?"

a) Sí: 423 (88.9%)

b) No: 53 (11.1%)

16.- "¿En qué?"

17.- "¿Cuántos miembros de su familia trabajan?"

a) -5 : 134 (28.1%)

b) +5 : 312 (65.5%)

c) 10 : 21 (4.5%)

d) 15 : 7 (1.5%)

e) 20 : 2 (0.4%)

18.- "¿Considera ud. que el desarrollo incrementará sus posibilidades de mayor ingreso?".

a) Sí: 289 (60.7%)

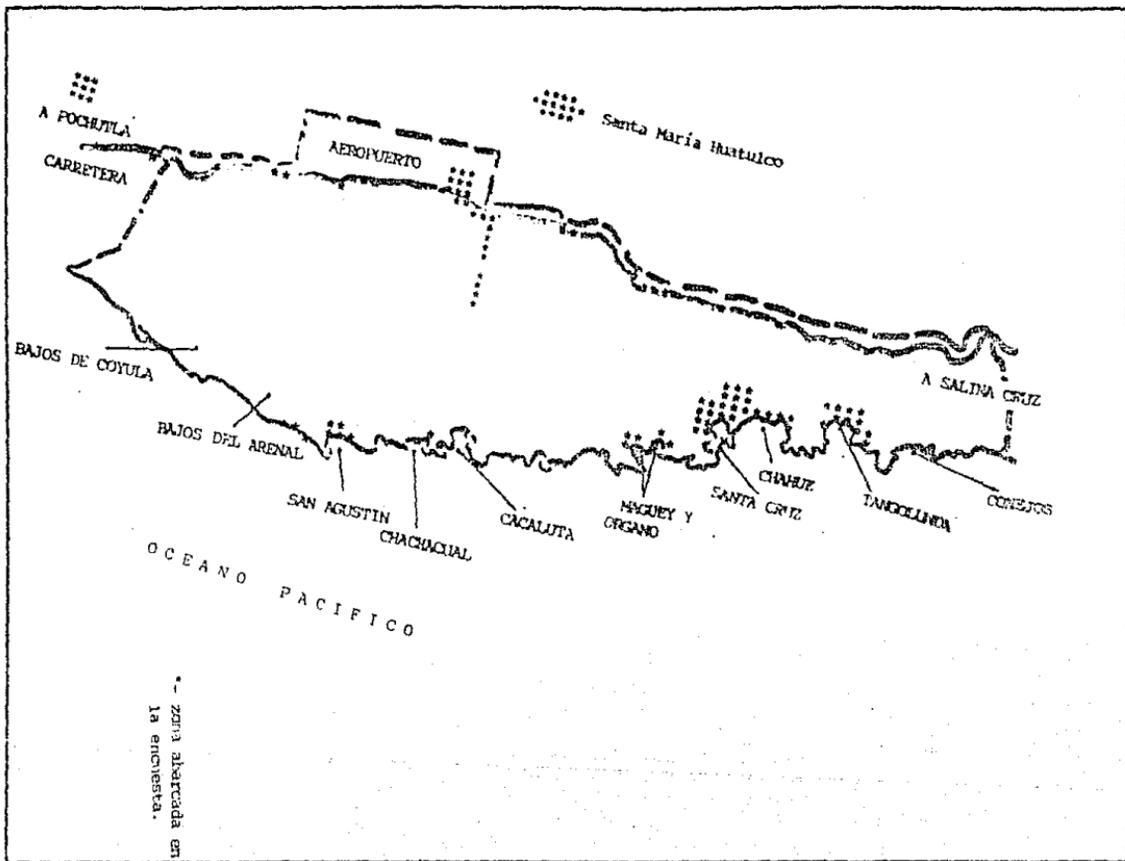
b) No: 187 (39.3%)

Observaciones generales a la Encuesta II:

La composición de la muestra tan cuantiosa -para la sorpresa de quienes la llevamos a cabo-, levantada durante el mes de septiembre de 1986 entre poblaciones al interior y en la periferia de las Bahías Huatulco, tuvo características específicas y diferentes a aquellas encontradas en la primera encuesta, pero destacó la certeza de la problemática a través de las cuales se comprobaron -según creo- las hipótesis centrales de mi investigación.

Se llevaron a cabo, durante la aplicación de la Encuesta II, entrevistas en una serie de poblaciones (véase mapa de cobertura de encuestas) ajenas a las de las bahías centrales de Huatulco, distantes a sus formas particulares de organización social, del trabajo, políticas, etc., pero relacionadas por muchos factores implícitos (también económicos, políticos, sociales y culturales). Los entrevistados fueron, nuevamente, adultos de diferentes edades y sexos que, de preferencia, realizaran alguna actividad económica. Se pensó en la posibilidad de reducir las entrevistas tan sólo para las cabezas o padres de familia, sin embargo no fue así por considerarlo inoperante; además, nos pareció -a los encuestadores- que era muy pretensioso hacer una encuesta semejante.

Durante la Encuesta I se observó que muchas de las personas a las que abordábamos para entrevistarles, eran trabajadores mercenarios (esto es, no huatulqueños y provenientes de lugares como: Pochutla, Puerto Angel, Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec, entre otros) a los que se decidió descartar de la muestra inicial (de 107 encuestados), pues no se les creyó parte de la comunidad tradicional. En la Encuesta II, casi la mayoría de los entrevistados en la zona de las bahías centrales fueron trabajadores (de la construcción, principalmente) que provenían de otros municipios del estado; además de las bahías de Santa Cruz, Tangolunda, Chahué, el Organo y el Maguay, esta nueva encuesta abarcó a San Agustín, a Santa María Huatulco (cabecera municipal), a Pochutla (cabecera distrital), así como a un gran número de pequeñas rancherías o caseríos dispersos a lo largo de la carretera o de la costa (para llegar a San Agustín, resultaba más sencillo arribar en lancha, pues la entrada que existía entonces, a partir de la carretera de Pochutla-Salina Cruz era, además de muy tardada, prácticamente intransitable, por atravesar una vasta zona de arenales).



A pesar de lo anterior, y como lo indican los resultados, esta muestra -en mucho, muy representativa por su cuantía- comprobó satisfactoriamente que las problemáticas identificadas cumplían con los hipótesis ambientales planteadas para la investigación. Por ejemplo, las preguntas 1, 2, 3, 4, 5 y 6, de la Encuesta II, demostraron que en materia de participación política en la planeación del proyecto Bahías de Huatulco, la hipótesis central de mi investigación quedaba comprobada en esta nueva réplica. La mayoría de los encuestados contestaron "sí" conocer el proyecto, desde el año de 1984 (año de la expropiación), y consideraban que la comunidad huatulqueña "no" había tenido participación en la planeación del centro turístico, además de "no" haber sabido de reunión alguna para concertar o conciliar posiciones al respecto. Sin embargo, casi todos opinaron que los huatulqueños "sí" se verían beneficiados por el desarrollo, nuevamente por una intangible o inexplicable, tal vez, idea del "progreso". Por tanto, se consideró como un hecho irrefutable (y como criterio básico para efectuar la Encuesta II) que en la planeación de este proyecto no existió participación política de las comunidades de la región.

Los resultados de la pregunta 7 demostraron que uno de los objetivos de la planeación del sector Turismo, la capacitación del trabajo, fue efectivamente una tarea permanente y fundamental en las actividades de FONATUR. Además de los numerosos cursos de albañilería, electricidad, carpintería, plomería, administración de almacenes, mecánica automotriz, etc., organizados por FONATUR, instituciones como el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), CONACYT, SECTUR, STPS, SEPESCA, CONALEP, PRONASE, ICIC, ININ, entre otras, impartieron tan sólo en el trienio 1983-1986, más de 100 cursos de capacitación en la zona.⁷³ Sin embargo, creo que el hecho de que un 28.6% hayan asegurado haber recibido, o estar recibiendo, capacitación del trabajo "para la atención al turismo", se debe al elevado número de trabajadores que entonces estaban empleados en la industria de la construcción, que -finalmente- trabajaban para la atención al turismo (como ellos mismos lo pensaban). En las respuestas a la pregunta 8, "¿cuál?", destacaron aquellos cursos en los que se impartían oficios relacionados con la construcción y, en menor medida, aquellos para realizar actividades típicamente turísticas, tales como: alimentos y bebidas, mesero, cocinero, camareras, y otros menos específicos en relación a la hotelería o a la industria restaurantera.

En los resultados a la pregunta 9 se observó que aunque para muchos de los entrevistados no había resultado directamente perjudicial, la expropiación (por no ser residentes de tiempo completo), por otra parte, sí consideraban que su situación económica era peor de lo que lo era antes de la expropiación, debido al deterioro económico que había venido teniendo el país en su conjunto, durante los años de 1985 y 1986. Otra elevada porción de entrevistados pensaba que su situación económica era igual que antes; muchas veces, "igual" era usado como sinónimo de "igual de mal". Finalmente, existió un 14.9% de entrevistados que confesaron haber mejorado su situación económica a

73 Véase: "Resultados de los Programas Implementados por la Gerencia de Desarrollo de la Comunidad 1983-1986"; FONATUR.

partir de la expropiación; cabe subrayar, nuevamente, que para muchos la creación de la carretera Pochutla-Salina Cruz vino aparejada al momento de la expropiación del predio de las 21,000 has., en el que se ubicaría el desarrollo turístico. Así, no resultó tan difícil comprender que muchos sectores de la sociedad huatulqueña se estén viendo beneficiados ya, por la introducción de vías de comunicación, comercio, industria y otras actividades (incluido el turismo), concomitantes al desarrollo implementado para la zona costera del estado de Oaxaca.

La pregunta 11, como en su primera visión, buscaba determinar la vocación de la zona por las actividades turísticas, pretendiendo encontrar posibles rechazos por parte de la comunidad encuestada. Se consideró -en el marco del cuestionario- como una pregunta de carácter económico. Cerca del 27% de los entrevistados afirmaron haber trabajado en alguna actividad turística, a pesar de que ortodoxamente no pudiésemos calificarla como tal. Entre los trabajadores de la construcción, empleados en el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco, existía la idea generalizada de que su trabajo implicaba la prestación de un servicio, o atención, al turismo. Otros tantos (fundamentalmente los encuestados en las bahías, centros de playa, Pochutla, y en negocios instalados junto a la carretera Pochutla-Salina Cruz), habían venido atendiendo a un pequeño -pero significativo- flujo de visitantes nacionales y extranjeros, gustadores de acampar en playas "semi-virgenes" de la costa oaxaqueña. Quizá el punto más representativo de esta clase específica de turismo lo constituyen Puerto Angel y la playa de Zipolite.

Un 71.4%, por otra parte, nunca se había dedicado, ni se dedicaba entonces, a alguna actividad que se pudiera considerar como atención turismo. Creo que hubiese sido importante introducir, a continuación de la pregunta 11, otra en la que se definiera más el sentido de las respuestas otorgadas.

En la pregunta 12, nuevamente, se vio una acumulación -esta vez más representativa y polarizada- del ingreso en los 20 mil pesos (pesos de 1986). La magnitud de la muestra llevó a pensar, en un principio, que los resultados de esta pregunta podrían ser representativos de las condiciones del ingreso en toda la región (municipio de Santa María Huatulco, distrito de Pochutla); sin embargo, la composición del ingreso que muestran los resultados de esta pregunta no deben ser entendidos más que como explicativos de las características particulares de la muestra de la Encuesta II.

La pregunta 13, mostró resultados notablemente diferentes a los obtenidos en su primera aplicación, elevando el número promedio de dependientes del ingreso del encuestado, a los 10 individuos. A pesar de ello, tan sólo un 6.1% de los entrevistados se concentraron entre los 15 y los 20 miembros dependientes, y el 93.9%, entre menos de 5 y 10 miembros partícipes del consumo del ingreso. La pregunta 17 mostró la misma tendencia que en su versión inicial, determinando en 5, el número promedio de individuos económicamente activos en el seno familiar. Nuevamente, las características de la organización familiar volvieron a mostrar las cualidades ya vistas, a saber, la idea de que el trabajo individual forma parte de un concepto más amplio del ingreso, fundado en la comunidad productiva familiar y la co-responsabilidad del sostenimiento del grupo.

La pregunta 14, resultó en un gran acierto para determinar la composición de esta nueva muestra, recogida en la Encuesta II. Se tomó el criterio de hacer una clasificación de las actividades, en cinco categorías concretas: a) trabajadores de la construcción (eran todos aquellos encuestados que trabajaban en oficios, tales como albañilería, electricidad, carpintería, etc., u otras directamente vinculadas con el desarrollo físico del polo turístico); b) pescadores (aquellos dedicados a esta actividad, en todas las etapas del proceso de producción); c) agricultores; d) comerciantes (en donde se incluyó a los restauranteros, tenderos, vendedores ambulantes y hasta aquellos dedicados a rentar hamacas en las enramadas frente al mar) y, e) aquellas personas dedicadas a dos o más actividades de las mencionadas, así como un número determinado de cuestionarios poco entendibles o de difícil clasificación (como empleados en cargos muy específicos de la organización comunal, o desempleados). La siguiente, constituye la clasificación que, de acuerdo al análisis de las respuestas, concluyó y definió la composición del PEA de la muestra:

- a) Trabajadores empleados en la construcción: 126 (26.5%)
- b) Pescadores: : 56 (11.8%)
- c) Agricultores : 130 (27.3%)
- d) Comerciantes : 92 (19.3%)
- e) Otros : 72 (15.1%)

Creo que la naturaleza de estos resultados deriva de la bien dirigida intención de la encuesta por entrevistar exclusivamente a adultos (de preferencia jóvenes) que realizaran una actividad productiva. En verdad, hubiese resultado muy interesante incluir esta pregunta en la Encuesta I, para determinar así las diferencias cualitativas de ambas etapas de mi investigación de campo. Tal vez, por ejemplo, se podría haber observado qué proporción de pescadores conformaba a la muestra inicial, y determinar si las diferencias entre una encuesta y la otra radicarón en, supongamos, el incremento de agricultores en la nueva muestra.

La pregunta 15 perseguía rastrear algún impacto importante sobre la estructura tradicional del trabajo en la región. Me parece relevante que un 11.1% de los encuestados haya confesado dedicarse a otra cosa antes del inicio del desarrollo turístico. Sin embargo, muchos de los encuestados no cambiaron sus actividades tradicionales a causa del desarrollo de Bahías de Huatulco, sino motivados por otras variables muy diversas; también los hubo quienes se manifestaron como desempleados o como recién llegados a la zona. Si bien es representativo este 11.1% de cambio en la estructura tradicional y regional del trabajo, por otra parte parece difícil -y hasta aventurado- afirmar que tal es el impacto ejercido, en exclusiva, por el desarrollo del proyecto de Bahías de Huatulco.

Finalmente, la pregunta 18 demostró que una considerable mayoría de los encuestados "sí" creían que el desarrollo los beneficiaría económicamente. Aun así, los resultados no dejaron de mostrar la tendencia polarizada de opiniones (60.7% vs. 39.3%) al respecto, detectada desde la aplicación de la Encuesta I. Es un hecho que existe una enorme cantidad de encuestados (240 personas que, sumando ambas muestras, repre-

sentarían un 41.2% del total de encuestados en ambas etapas), que no creen que el desarrollo les brindará un incremento en sus ingresos. Muchas situaciones justificarían estos resultados, sin embargo, he preferido interpretarlos como la expresión de una ruptura, explicable de la comunidad en las tareas de la planeación del desarrollo. Me parece bastante grave (desde la perspectiva de la lógica administrativa) que tan elevada proporción de encuestados no consideren pronósticos análogos a los que fundamentan al proyecto Bahías de Huatulco. Si en verdad se espera -y con ello se justifica- que el proyecto Bahías de Huatulco traiga consigo los beneficios para las comunidades de la región, que se presentan a través de los estudios de mercado y urbanísticos contenidos en los tres documentos estudiados, entonces ¿por qué casi la mitad de los entrevistados se mostraron incrédulos de alcanzarlos?

Así pues, una vez concluida la encuesta en las Bahías de Huatulco -mas no la investigación de campo-, el grupo de investigadores se trasladó de regreso a la Ciudad de México, con el objetivo de analizar la información obtenida, así como para armar la primera parte del archivo visual (grabaciones en video) que apoyaría -tentativamente- a las investigaciones posteriores (o incluso, al examen profesional). A continuación, presento las principales conclusiones (y su justificación), derivadas de esta etapa de la investigación.

D) Análisis de los Primeros Resultados:

La información obtenida durante agosto y parte de septiembre de 1986, fue estudiada de manera individual por cada uno de los investigadores, en función de los trabajos individuales, así como de las hipótesis sostenidas en cada uno de éstos. Como he aclarado, cada uno de nosotros persiguió objetivos diferentes (pero complementarios) con las encuestas que he presentado; la experiencia grupal nos hizo llegar a conclusiones no idénticas, pero sí complementarias. Sin embargo, no consideraré -explícitamente- los resultados de aquellos trabajos que sostuvieron mis compañeros durante la investigación de campo en las Bahías de Huatulco. Se pensó que, posteriormente, se celebraría una reunión para comparar conclusiones y enriquecerlas mutuamente.

El análisis de los resultados obtenidos se efectuó a través de su contrastación con cada una de las problemáticas ambientales encontradas, y en consideración del grado de consistencia entre los resultados de uno y otro cuestionario de la encuesta (I y II). Si bien reconozco que pudo haber sido formulado un cuestionario modelo, con una mejor estructuración de sus variables, por otra parte creo que los resultados arrojados por estos cuestionarios (Encuesta I y II) cumplen con el rigor científico para comprobar el estudio o hipótesis central de mi trabajo de tesis: la participación política en la planeación del sector Turismo, de la administración pública federal.

Así pues, se consideró como una hipótesis de la investigación la ausencia del mecanismo de la consulta popular, que establece jurídica y administrativamente el

Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las primeras preguntas de cada cuestionario, contrastadas, revelaron la ausencia de tales mecanismos en el desarrollo del proyecto, de manera definitiva. Aunque un 67.7% del total de los encuestados (en la Encuesta I y II), conocían el proyecto de Bahías de Huatulco, no se podría afirmar -como he asegurado- que tal conocimiento derivara de su participación en las diferentes fases de la planeación del desarrollo turístico, o de un proceso de concertación en donde se informara a la comunidad respecto al dimensionamiento global del proyecto. Más bien existió una grave ausencia de información, entre los encuestados, respecto a la espacialidad, temporalidad y, en general, relevancia del proyecto, en función de su papel de partícipes implícitos o intrínsecos. Los que decían conocer el proyecto, lo hacían porque, en efecto, lo conocían (estaba siendo montado o construido sobre su espacio cotidiano). Sin embargo, éste era un conocimiento tan sólo de sus consecuencias y no de sus causas. Por otra parte, esto quedó demostrado al ver la congruencia que presentaron las preguntas 3 y 4 de ambos cuestionarios en la proporción numérica de sus resultados comparados.

Una vez entendido lo anterior, se procedió a determinar las problemáticas que la ausencia de participación estaba generando en el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco, en los ámbitos político, económico, social y cultural, de las comunidades estudiadas a través de las dos muestras particulares. Dichos estudios, se realizaron coherentemente a aquellos postulados que dieron lugar a la primera versión del cuestionario, a saber, la incidencia de problemática específicas -derivadas de la ausencia de la participación política en la planeación- en el ámbito económico, político, social y cultural, de la comunidad seleccionada como universo de estudio. Así, la exposición analítica de los resultados de la Encuesta I, en las Bahías de Huatulco, por lo que aquí se seguirá un orden expositivo parecido, es decir, por ámbitos de estudio apoyados en los resultados (sólo que esta vez con los de toda la investigación de campo).

Cabe aclarar que las problemáticas ambientales que a continuación presento, y con las que se justificarán y comprobarán mis hipótesis, contienen los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios de FONATUR (en la Ciudad de México y en las Bahías de Huatulco, Oaxaca), por las investigadoras Gabriela Olivares, Patricia Cano y por mí. Las personas entrevistadas, así como sus cargos, fueron las siguientes: Ing. Daniel Ortiz (Director General del Proyecto Bahías de Huatulco, Oaxaca), Arq. Javier Solórzano (Director de Planeación de FONATUR), Arq. Rafael Avila (Gerente de Planeación del Proyecto Bahías de Huatulco), Sra. Olga Nieto (Delegada Federal de Relaciones Públicas -de SECTUR-, en Bahías de Huatulco, Oaxaca, y quien, hasta la fecha, se encuentra encargada de la Casa FONATUR o "La Mixteca", ubicada en la parte Este de la bahía de Tanguelunda), así como con otros funcionarios de FONATUR del área de ventas, empleados del hotel Posada Binigüenda y algunas personas que prestaban sus servicios a esta institución federal.

Así, las siguientes conclusiones preliminares, o análisis de los primeros resultados, son en sí las conclusiones finales para la investigación de campo que se ha relatado ya las conclusiones definitivas, es decir aquellas que considerarán y complementarán a la investigación documental en la que se basan los dos capítulos anteriores, se presentan de manera más extensa en el siguiente capítulo (IV).

a) **Ámbito económico:** La problemática general que pudo concluirse a partir de la investigación de campo en las Bahías de Huatulco, Oaxaca, en lo económico, presentó características que, en mi consideración, satisfacen a la hipótesis de que la reorganización en las relaciones capital-trabajo, concomitantes al desarrollo del proyecto turístico, traen consigo un grave impacto sobre la estructura económica tradicional que -en el caso de Huatulco- se traduce negativamente en otros ámbitos de incidencia del universo estudiado. La carencia de participación política en la planeación del desarrollo turístico se traduce entonces en la causa principal de la ignorancia institucional respecto a aquellas variables que pudieran ser abordadas (con una estrategia concreta), para evitar o regular el impacto económico mencionado.

Así, desde la perspectiva de las relaciones entre el capital y el trabajo del universo estudiado (véanse resultados pregunta 14, Encuesta II), en Huatulco nos encontramos con una importante organización comunal y familiar del trabajo, fundada en una análoga posesión de la tierra y de los medios de producción tradicionales. Las comunidades asentadas en las bahías centrales, así como en la zona de bajos y de playas, eran en su gran mayoría personas dedicadas a las actividades pesqueras y, en menor medida, a actividades comerciales y agrícolas (aunque esta última actividad generalmente era realizada para satisfacer la demanda del autoconsumo). Sin embargo, la segunda etapa de la encuesta reveló que, en alguna medida, la composición tradicional del trabajo en la zona presenta variaciones importantes en relación a la muestra de la Encuesta II. Es decir, mientras que en el distrito de Pochutla la industria de la construcción absorbe al 12% del personal ocupado en toda la jurisdicción, en la muestra de la Encuesta II fue un 26.5% de los entrevistados los que trabajaban en este sector económico. Un 39.1% de los encuestados, representan al personal ocupado en las actividades agrícolas y pesqueras, en tanto que a nivel distrital éstos representan, exclusivamente, el 5.2% del total del personal ocupado en las actividades económicas del distrito de Pochutla. Cerca de un 20% de los encuestados se ocupaban en actividades de tipo comercial, en tanto que a nivel distrital estas ocupaciones absorbían al 31.5% del personal regional. Lo anterior, a mi parecer, destaca las cualidades propias de mi muestra, así como las del entorno general (en lo económico) dentro del cual deben ser entendidos los resultados.

Consecuentemente a lo anterior, se puede afirmar que, de acuerdo a las proposiciones distrital y de la muestra, la investigación realizada se concentró en aquellos grupos dedicados a las actividades económicas primarias. Una gran mayoría de estos grupos -de acuerdo a lo observado se encontraban organizados para la producción comunal y, como he dicho, generalmente para satisfacer la demanda del autoconsumo de la comunidad. De tal manera, sorprende la ausencia (en la planeación) de una estrategia económica explícita, para regular la transición que seguramente se dará en las formas de producción autóctonas, así como en el tipo de demanda a ser satisfecha por la producción (¿comunal?) en el futuro. Como es obvio por el tipo de desarrollo propuesto por el proyecto Bahías de Huatulco, las formas de producción comunal se verán desalentadas y desarticuladas, frente a la aparición y fomento de la industria capitalista-individualista. Lo anterior, aunado a la escasa capacitación del trabajo, traerá consigo importantes grados de marginación económica de los miembros de la comunidad tradicional, proletarizando-

los y condenándolos (en el mejor de los casos) a aquellas actividades menormente remuneradas dentro de la escala productiva de tipo turístico. Hay que mencionar la elevada absorción de mano de obra calificada, que este tipo de desarrollos atrae desde diversos puntos del territorio nacional, por ejemplo, en Cancún se considera que gran parte de la población es gente proveniente de la Ciudad de México, de poblaciones importantes de los estados de Yucatán, Campeche, Tabasco, Veracruz y otros, además de los extranjeros, y que, el día de hoy, Cancún es la ciudad que más rápidamente está creciendo -después del D.F.- en la República Mexicana.

En vista de lo anterior, es realmente alarmante que los esfuerzos de capacitación del trabajo no alcancen a más número de huatulqueños, pues de acuerdo a los pronósticos que en lo económico se han planteado, creo que los huatulqueños pudieran verse relegados a un segundo plano, por aquellas personas mayormente familiarizadas con la actividad turística y con la industria capitalista en general, que seguramente ya estaban haciendo su temprano arribo a las Bahías de Huatulco por aquellas fechas.

Es conveniente destacar por qué he considerado como estructura económica tradicional exclusivamente a aquellas actividades ubicadas en el sector primario de la economía (pesca y agricultura) y a las actividades comerciales. Estas son las actividades que existían en la región antes del desarrollo del proyecto y, aquellas actividades que vinieron -según se vio- a ser importantes al irrumpir el proyecto Bahías de Huatulco en la región, fueron las actividades de la construcción y otras más especializadas (incluso del sector primario de la economía). Debo recordar al lector que el distrito de Pochutla había presentado, hasta 1984, un escaso desarrollo económico en el municipio de Santa María Huatulco, concentrándose éste en el municipio de Pochutla principalmente. Así, las especificidades de la problemática de estos grupos (trabajadores de la construcción y trabajadores con un grado de especialización "reciente" de las actividades tradicionales) era muy diferente a la de los comuneros huatulqueños. De las múltiples entrevistas efectuadas a los también cuantiosos trabajadores de la construcción, se pudieron reconocer una serie de elementos explicativos de una problemática, misma que ayudará a comprender las relaciones entre el trabajo (social) y el capital. Se aseguraba que las compañías constructoras (privadas) pagaban, en agosto y septiembre de 1986, cantidades menores al sueldo mínimo estipulado a sus trabajadores, aprovechándose de la enorme oferta de trabajo disponible en la región de la costa oaxaqueña; por aquellos días, un obrero de la construcción ganaba (semanalmente), por lo general, cerca de \$ 12,000.00 M.N. Como quedó constatado en el material visual, todas las obras de construcción concentradas en Santa Cruz, Chahué y Tangolunda, ostentaban en el sitio más visible cierto cartel rojinegro de la CTM, en donde se dice que todos los trabajadores ahí empleados se encuentran sindicalizados y protegidos por esta institución obrera. Al preguntar a algunos obreros de la construcción por qué no presentaban una queja formal, vía CTM, respecto a la injusticia salarial que acusaban, y en la que las compañías constructoras estaban incurriendo, se nos aseguró -en todos los casos- que esto resultaba contraproducente. Cuando el trabajador presentaba la queja a sus patrones (argumentando estar sindicalizados), estos últimos aseguraban que no existía tal organización sindical

y despedían a los quejosos, encontrando inmediatamente a sustitutos disponibles, necesitados del empleo.

Además de esto, se podría hablar también de las condiciones tan deplorables en las que se encontraban entonces los campamentos en donde dormían los muchos trabajadores mercenarios. Por todo lo dicho, considero que las variables económicas que pudieran destacar y describir a este grupo en ningún modo creo que sean las mismas que explican a la estructura de las relaciones económicas tradicionales de las bahías. De análoga forma, los grupos dedicados a las actividades pesqueras, agrícolas y comerciales, pero con cierto grado de especialización (derivado de la introducción de la carretera como vía fundamental de comunicación, en lugar de mar), notablemente superior a la media de las formas productivas "autóctonas", tampoco estarían dentro del concepto de economía tradicional. Me parece que el concepto más acabado -para este trabajo, por supuesto- de lo que es la economía tradicional huatulqueña, está implícito en la descripción gráfica que se ha hecho de los asentamientos de la bahía Santa Cruz y de la composición espacial de los grupos económicos. Por esto, la Encuesta I parece ser la más cercana a lo que considero la estructura económica tradicional, pues en ella se descartó efectuar entrevistas a trabajadores de la construcción y a individuos desimplicados de la producción comunal. En la Encuesta II, sí son incluidos estos grupos en el concepto de estructura económica tradicional.

Los grupos que tradicionalmente se relacionaban de manera cotidiana en la zona de las bahías, eran los pescadores, los agricultores y los comerciantes, que sustentaban la organización económica de los diversos grupos humanos, asentados antaño en la zona. El primero grupo -los pescadores-, es aquel que representaba a la actividad económica fundamental de la zona, a través de la cual entraban -antes de la construcción de la carretera- los mayores beneficios para la comunidad, pues además de satisfacer la demanda del autoconsumo para los huatulqueños, proveía a un importante mercado a lo largo de la costa que va desde Puerto Escondido y Puerto Angel, hasta el río Copalita y Salina Cruz, Huatulco (ver cuadro), los grupos tradicionalmente dominantes eran los dedicados a la pesca, mismos que tenían sus casas frente al mar, principal puerta al exterior hasta antes tenían sus casas frente al mar, principal puerta al exterior hasta antes de la construcción de la carretera. Por otra parte, existía una importante porción de población (el 27.3% de la muestra de la Encuesta II) dedicada a las actividades agrícolas, que tradicionalmente se dedicaban a la producción para el autoconsumo y, en menor medida, para la comercialización de estos productos. Aparentemente, desde 1984, las actividades agrícolas se han venido incrementando en el municipio de Santa María Huatulco, así como su comercialización externa en el importante centro del distrito pochutleco, trayendo consigo una reordenación de las relaciones económicas al interior de la comunidad. Finalmente, existe un importante grupo dedicado a las actividades comerciales, que además de contribuir con las actividades productivas de la comunidad, ha venido creciendo en importancia junto con la globalidad de la economía de las bahías (ahora capaz de producir niveles mayores de excedentes de producción). Los restauranteros se han visto beneficiados por un creciente flujo de visitantes, a partir de 1984 y hasta la fecha en que realizamos la encuesta.

Así, parece lógico que para estos grupos tradicionales haya resultado poco favorable la medida expropiatoria del predio (así como la reubicación de sus negocios), pues la regulación sobre el uso del suelo que ahora ejerce FONATUR, restringe la capacidad real de la comunidad para equilibrar sus actividades productivas, esto es, la libertad de usufructo sobre la propiedad comunal de la tierra.

De acuerdo al tipo de organización productiva (comunal) observada, así como organización familiar, es visible un cambio sustantivo en las relaciones económicas tradicionales. El tipo de desarrollo que este proyecto ha implantado a estas comunidades tenderá obligadamente a la individualización de las actividades productivas y económicas de la comunidad, avanzando sobre un proceso de proletarianización de los huatulqueños que -como se ha visto- parece no estar adecuadamente instrumentado y reforzado por una intensiva capacitación del trabajo (que tampoco debe ser entendida como el remedio a todos los "males" de la secularización).⁷⁴ Por otra parte, las relaciones económicas tradicionales también parecían presentar una reorganización de las relaciones del poder político (como se verá más adelante), derivadas de un nuevo equilibrio entre los factores de la producción, implantado por el nuevo tipo de desarrollo económico. El aumento relativo en la capacidad económica de los grupos de agricultores, o de los pescadores menos favorecidos, concomitante a la introducción de la carretera Pochutla-Salina Cruz, se tradujo -por lo menos, en la bahía Santa Cruz y Tangolunda- en una identificación plena de dichos grupos para con el tipo de desarrollo propuesto por FONATUR, en contraposición a su posición tradicionalmente desfavorecida en el marco de la organización comunal. La negativa de los pescadores asentados frente al mar, por abandonar sus casas, es también significativa de su resistencia al cambio en su posición política (tradicionalmente favorecida) frente al resto de la comunidad.

En síntesis, se puede afirmar que, en lo económico, la comunidad huatulqueña ha experimentado un avance cuantitativo que tal vez aun no es entendido plenamente por los miembros de la comunidad. Si bien el desarrollo del proyecto, en general, resultará en un relativo mejoramiento y crecimiento de las condiciones económicas de la población regional (y de la región en sí), por otra parte, la ausencia de una estrategia de transición ha impactado a la estructura económica tradicional, de manera negativa, en función del desarrollo del proyecto (y de la comunidad misma). La falta de comprensión, por parte de algunos grupos de la comunidad -aquellos tradicionalmente privilegiados-, del significativo avance que, en lo económico, representaba para ellos el desarrollo del proyecto, muchas veces radicaba en una análoga incomprensión respecto a la reorganización de las relaciones productivas en el marco del nuevo desarrollo económico. Los grupos de pescadores parecían ser los más molestos, con la indemnización que habían recibido por sus casas y terrenos expropiados; de acuerdo a algunas versiones, esto parecía ser debido, además de a la natural resistencia al cambio de vida, a la intención de estos grupos por

⁷⁴ Op. cit. Salinas de G.; en relación al concepto de "participación violenta" del campesino mexicano. pp. 71-74.

continuar ejerciendo el poder económico, dentro de la comunidad huastlequeña de las bahías centrales.

Así pues, se podría decir que las relaciones entre el capital y el trabajo de la comunidad huastlequeña, a pesar de darse dentro de un marco comunitario de la producción, mostraban formas capitalistas bien definidas y decifrables para el planificador. Es decir, la organización comunal del trabajo comienza -presumiblemente a partir de la introducción de la carretera- a adoptar formas individualistas, cuando todos los grupos de la comunidad tienen acceso al movimiento económico de la región, y no sólo a través de un grupo determinado de la organización social. Por otra parte, el hecho exclusivo de que la expropiación transformó, en definitiva, el tipo de posesión de la tierra, es el signo más representativo del desquebrajamiento de la organización económica comunal. La situación económica, o problemática del ámbito económico, que se encontró durante la investigación de campo, dio indicios de la organización tradicional y del momento de cambio por el que atravesaba la comunidad, lo que creo que sería suficiente como para establecer una estrategia de transición concreta, desde la perspectiva del planeador.

b) Ambito político: El ámbito político del universo estudiado, quizá sea el que mejor explique aquellos problemas que han venido significando el mayor impedimento en el desarrollo del proyecto de Bahías de Huatulco. En este ámbito específico de mi investigación de campo se puede incluso, hacer una mejor lectura de las variables económicas, sociales y culturales, que aborda el presente trabajo.

Si bien no podría hablar de una completa homogeneidad de posiciones políticas en cada grupo identificado, por otra parte sí de una gran claridad en tanto a las demandas sostenidas por cada grupo de la(s) comunidad(es) huastlequeña. Así, se reconocieron posiciones políticas antagónicas entre los pescadores, los comerciantes y los agricultores asentados en los valles de las bahías centrales. Cuando FONATUR comunicó, en 1984, a los comuneros huastlequeños su próxima reubicación en el complejo urbano de "La Cruccecita", muchos parecieron estar de acuerdo, gracias al establecimiento de cierto convenio (entre los comuneros y las autoridades) en el que se les otorgaría un lote de 600 ú 800 metros cuadrados, dentro de la zona comercial de Santa Cruz, cuando se iniciaran las obras, en 1986, para la construcción del complejo urbano (y las obras que se ubicarían sobre los terrenos en donde estaban las caseríos tradicionales), así como el proceso de reubicación de los comuneros, muchas personas se negaron a abandonar sus casas y desafiaron abiertamente a las autoridades de FONATUR, e incluso a las municipales y estatales. Lo anterior debido a la escasa información que tenían respecto a la vigencia de aquel convenio.

De acuerdo con lo que afirmaban estas personas, el acuerdo en que se comenzó otorgarles, además de un terreno de 600 mts.² en "La Cruccecita", entre 800 mts.² en la zona comercial, había sido violado e ignorado por FONATUR, reduciendo los beneficios exclusivamente al terreno de la zona urbana para la población de apoyo. Otros argumentaron tener desconfianza de las reuniones que ocasionalmente organizaba FONATUR, junto con las autoridades municipales y los comuneros, pues les podían hacer firmar documentos (con engaños) para renunciar a tal derecho. Por otra parte, la entrevista con

el director del proyecto, Ing. Daniel Ortiz, así como con otros funcionarios, reveló que dicho convenio existe y que será acatado. Para muchos huatulqueños era claro que el convenio se cumpliría y, para otros, la versión contraria parecía resultar positiva en su labor de proselitismo por allegarse el apoyo político de los más desinformados. Los grupos que tradicionalmente dominaban las decisiones de la organización comunal (los pescadores y comerciantes, asentados en la primera y segunda fila de casas (ver cuadro de distribución espacial de la población de Santa Cruz), fueron aquellos que mayormente se negaron a abandonar sus casas, y así impedir el desarrollo del proyecto en el que se experimentaba un detrimento de sus privilegios tradicionales. También, me parece (y de acuerdo a lo sostenido por Carlos Salinas), estos grupos no tuvieron otra opción -diferente a la violenta- para participar en la planeación del desarrollo físico del proyecto. El rompimiento de las características espaciales de los asentamientos de la comunidad representó un fuerte impacto para todos los grupos involucrados. No es difícil entender que los grupos que tenían una mayor capacidad organizativa y económica dentro de la comunidad son aquellos que también son capaces de alcanzar una organización política importante. En mi opinión, ese fue un enorme error por parte de FONATUR: el no haber sabido negociar políticamente con estos grupos de la comunidad huatulqueña, oportunamente, para evitar los conflictos que se presentaron durante 1986 y 1987.

Por otra parte, -y como hecho representativo de la ruptura política, suscitada al interior de la comunidad-, encontramos a otro grupo (en su mayoría agricultores) formado por aquellas personas que tradicionalmente estaban en desventaja de aquel grupo considerado como el dominante. El hecho de que hayan sido los agricultores los primeros en aceptar la decisión de FONATUR, en relación a la reubicación, no quiere decir que lo hayan hecho por conocer con exactitud los planes de la institución, sino muy posiblemente para así trastocar las relaciones de poder tradicionales, en donde sus posiciones dentro del juego político no eran muy privilegiadas. La aplicación de la pregunta 1 (de ambos cuestionarios) reveló que el conocimiento que los entrevistados tenían respecto al proyecto no era ni mínimamente uno que se pudiera considerar derivado de la actividad participativa. Existe la posibilidad de que, dentro del grupo que acató las decisiones de FONATUR, existiera la conciencia de que realmente era una mejora económica el trasladarse a "La Crucecita". Así mismo, los pescadores tal vez consideraban que, al confrontar a las autoridades federales de Turismo, e incluso a las regionales y locales, sería posible no sólo conservar los privilegios tradicionales, sino también adquirir nuevas posiciones políticas ventajosas.

En relación a las características políticas observadas en la muestra de la Encuesta II, es subrayable la notable ausencia de participación política de la sociedad civil de la región en la planeación del proyecto de Bahías de Huatulco. En este nivel de la encuesta efectuada en la zona, no es posible atribuir -por no haberse estudiado- la ruptura política detectada entre la comunidad a una causa concreta, como lo es la problemática de la reubicación en el caso de las bahías centrales. Sin embargo, es posible afirmar (por la congruencia de ambos resultados) que un impacto similar al presentado en la Encuesta I subsiste entre los grupos más amplios y diferentes a los tradicionales.

Así pues, después de la investigación de campo se concluyó que, en el ámbito político, la ausencia de una estrategia (como bien lo podría ser la consulta popular) generó reacciones inesperadas entre la población, que se han presentado como uno de los obstáculos más difíciles de superar por parte de FONATUR y otras autoridades, involucradas en el proyecto. La ruptura y polarización de las relaciones políticas tradicionales, en mi opinión, pudo haber sido prevista y menguada, desde el inicio del proyecto, de haber existido una concertación de opiniones oportuna entre las autoridades federales y la comunidad. Y no se entienda con esto que me pronuncie por la conservación de cierta estructura política (la tradicional), por muy acertada que pudiese ser, sino simplemente que estoy reconociendo (o denunciando) un fenómeno político que, según creo, pudo haber sido previsto, controlado y evitado por aquellos que tuvieron a su cargo la planeación del desarrollo turístico de las Bahías de Huatulco. Estoy convencido que, de haber existido un verdadero proceso de consulta y participación popular en la planeación, los problemas con los que se topó FONATUR en la realización de la primera etapa (en las bahías centrales) del centro integral, podrían haber sido razonablemente evitados.

Por todo esto, considero que el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco ha impactado negativamente a la estructura política de la población tradicional huatulqueña, traduciéndose en uno de los más graves obstáculos para el desarrollo del proyecto. La forma "violenta" en que se ha expresado la negativa de algunos comuneros para abandonar los asentamientos tradicionales (en Santa Cruz y en Tangolunda, principalmente), me parece que denuncia plenamente la ausencia de algún canal de participación política -como la consulta popular-, a través del cual se ventilara esta problemática en relación a la propiedad de la tierra. Ahora bien, aunque este problema no sea generalizable a todos los encuestados en la segunda etapa de los cuestionarios (Encuesta II), es palpable una polarización de las relaciones políticas, similar a aquella detectada desde la primera etapa. Como he destacado, no fue posible estudiar profunda y detenidamente esta característica que ahora menciono.

c) Ambito social: La organización social observada en las Bahías de Huatulco, Oaxaca, durante la investigación de campo, trajo consigo una apreciación global del tipo de relaciones que, tradicionalmente, sostenían los miembros de la comunidad. Así, durante la primera etapa de la encuesta se observó que los grupos más relevantes que se hallaban asentados en las zonas de las bahías centrales (misma zona en donde se ejecuta la 1a. etapa del desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco, correspondiente a la administración de De la Madrid), eran: los pescadores, los comerciantes, los agricultores, además de un grupo de trabajadores de la construcción.

El tipo de relación que se establecía -o parecía hacerlo- entre los tres primeros grupos, tradicionalmente, pareció quedar explicada de acuerdo a la lógica vista en la distribución espacial de la población de las bahías centrales. Se entendió -como se ha visto- que existía un grupo al interior de la comunidad, que desempeñaba el papel de rector de las relaciones sociales cotidianas, debido a su posición preponderante y dominante en el acontecer económico, político y cultural de la comunidad. Los pescadores asentados en el primer grupo de casas frente al mar, parecían ser los miembros más privilegiados, tradicionalmente, de la agrupación social. Su ubicación estratégica frente

al mar, la única vía de comunicación con otros puntos de la región costera oaxaqueña, hasta antes de la introducción de la carretera (concluida en 1984), permitía a estos grupos generar cierto excedente que no era canalizado a la organización comunal. Así mismo, su contacto con el exterior les brindaba la posibilidad de diversificar y especializar, más o menos eficientemente, la organización tradicional del trabajo y la producción del grupo social (no necesariamente de manera equilibrada). Por ejemplo, un pescador que utilizaba una lancha de remos y una red de fabricación rudimentaria experimentaba cierta diferencia, al interior de la organización comunal, con respecto al pescador que pudo contar con una red más sofisticada y con un motor fuera de borda.

Cuando se introdujo la carretera en la región (a principios de la actual década), este grupo de pescadores asentados en la primera y segunda fila de casas frente al mar, contó con la capacidad económica suficiente como para incursionar en las actividades restauranteras y de servicio a cierto flujo turístico. Lo anterior, quizá se haya visto propiciado por un sistemático avance -en lo económico y en lo político- de los grupos de agricultores, beneficiados éstos por contar con un nuevo acceso al movimiento comercial regional diferente al marítimo. Los que tradicionalmente se encontraban supeditados al grupo dominante (los agricultores que satisfacían la demanda de productos para el autoconsumo de la comunidad), experimentaron un importante cambio al intensificar y ampliar sus relaciones comerciales con otros puntos de la región, compitiendo francamente contra el grupo tradicionalmente dominante de su comunidad. Sí, en un principio, todos estos grupos mostraron cierta unidad política frente a la expropiación de sus tierras (en 1984), cuando se iniciaron las obras de construcción del desarrollo turístico, en 1986, tal consenso se vio sensiblemente dilapidado y polarizado. Los grupos de pescadores y los de agricultores se encontraban francamente confrontados políticamente, a causa de las diferentes posiciones respecto a abandonar sus asentamientos originales, y reubicarse en el desarrollo urbano de "La Crucecita". En el marco de las relaciones sociales tradicionales, lo anterior significaba para los pescadores privilegiados adoptar cierta uniformidad, poco aceptable para los que deseaban conservar sus privilegios políticos y aceptable para los que deseaban conservar sus privilegios políticos y económicos. Y, para los agricultores, implicaba romper su añeja dependencia en relación a aquel grupo que regulaba el progreso de la actividad productiva.

Respecto a la actividad comercial, o a los grupos de individuos dedicados a esta actividad, no existió una idea clara sobre su posición tradicional al interior de la comunidad. Al parecer, es relativamente reciente la importancia que estos grupos mostraron en las relaciones sociales cotidianas de los huatulqueños; su grado de "especialización" pareció no corresponder al visto en otras actividades productivas comunales. El tipo de productos que conforman los mayores volúmenes de comercialización de la zona, parecen corresponder a la demanda típica de modos de vida con un grado diferente de "especialización". Por ejemplo, la introducción de bebidas embotelladas y de comida "chatarra", dentro de los productos que se comercializaban en los establecimientos de las bahías centrales, parece ser consecuencia directa de la construcción de la carretera Pochutla-Salina Cruz, más que debido a cierto tipo de demanda presumiblemente tradicional en la comunidad huatulqueña. Existe la posibilidad (de acuerdo a la distribución

espacial de la población) de que el grupo que, en 1986, se dedicaba a las principales actividades comerciales de las bahías centrales, y que se asentaban en su mayoría entre las primeras líneas de casas frente al mar, hayan sido pescadores o personas relacionadas con los servicios comunales. En muchos casos, eran las mujeres, esposas de los pescadores, las que atendían y administraban ciertos negocios restauranteros (o incluso misceláneas), o sus hijos, quienes en ocasiones contaban con un automóvil para el servicio del negocio. De tal forma, se pensó que la ubicación de los establecimientos comerciales de Santa Cruz (y, en menor medida, de Tangolunda) en las primeras casas frente al mar, era indicativa de que estos grupos fueron, tradicionalmente, pescadores que habían alcanzado cierta capacidad económica (y política) al interior de la comunidad.

Por lo anterior, he supuesto que los grupos de comerciantes encontrados en las bahías centrales de Huatulco, son individuos que se dedicaron tradicionalmente a la pesca y que sólo a partir de 1984 (aproximadamente, y con la carretera) diversificaron sus actividades económicas con las comerciales. El consenso político de este grupo dominante respecto a la negativa por abandonar los asentamientos originales en Santa Cruz, Chahué y Tangolunda, les identifica con los grupos de pescadores que tampoco deseaban perder su posición privilegiada frente al resto de la comunidad. En muchos casos, se trataba de personas dedicadas a las actividades pesqueras y comerciales al mismo tiempo.

d) **Ámbito cultural:** Tal vez este ámbito de mi universo de estudio sea el más difícil de interpretar, tomando como base a los resultados que se obtuvieron mediante la aplicación de la encuesta. Como se ha visto, en los cuestionarios no existieron preguntas explícitamente formuladas para indagar respecto al impacto cultural, ejercido -may seguramente- por el desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco sobre las comunidades de la región. Sin embargo, es evidente que un importante cambio fue generado en los modos de vida cotidiano de la población tradicional, a partir del rompimiento y replanteamiento de las relaciones de poder al interior de la comunidad. Así, la determinación de la problemática del ámbito cultural del universo estudiado, exige un replanteamiento de la hipótesis planteada y una evaluación mejor delimitada de los resultados obtenidos. Es decir, se ha percibido y explicado el impacto que ejerció el desarrollo del proyecto en los ámbitos económico, político y social del universo estudiado, y, a partir de ello, es predecible un análogo y significativo impacto sobre las condiciones culturales propias de los huatulqueños. La tarea, ahora, es determinar en qué medida se produce este cambio y cómo opera en función del desarrollo cultural de la comunidad tradicional.

Primero, debo aclarar que el concepto de "cultura" que he venido manejando, dista mucho de ser una derivación interpretativa de los valores culturales que, tradicionalmente, abrazan los encuestados en las Bahías de Huatulco o los oaxaqueños de la zona costera. Si la complejidad del mosaico cultural oaxaqueño es abrumadora para su comprensión, más aun parece serlo la propia pluralidad de cada uno de los diversos grupos, de la extensa región y étnias de la zona costera.

He venido entendiendo el concepto de "cultura" como la identificación de determinados modos de vida, relacionados con la lógica ambiental que ya he expuesto hasta aquí.

Sin embargo, me parece que no existe una consistencia adecuada al respecto, por lo que es necesario retomar (o reconceptualizar) lo que se ha venido entendiendo como el ámbito cultural del universo estudiado, y así señalar la trascendencia del impacto ejercido por el desarrollo del proyecto:

Se ha entendido como ámbito cultural del universo seleccionado, a aquellos modos de vida que caracterizan al desarrollo de los grupos humanos que se asientan en el área rural, y que he ido acusando sistemáticamente a lo largo de la investigación de campo. Sin embargo, no han quedado suficientemente claras las particularidades culturales que pudiesen definir el área rural, en comparación con el tipo o modos de vida representativos del contexto urbano.

Así pues, existe ya una idea más o menos clara del concepto de modo de vida urbana, detectado a lo largo del estudio documental de los tres documentos⁷⁵ de la planeación del proyecto BH; a saber: a partir del tipo de servicios públicos "demandados" por el grupo identificado como la población tradicional. Por otra parte, la investigación de campo compiló una serie de características similares o comunes entre los encuestados, que bien pudiesen entenderse como constitutivas de cierto(s) modo(s) de vida típicamente rurales. En el ámbito económico, por ejemplo, las actividades encaminadas a la producción para el autoconsumo revelaron usos cotidianos -compartidos por el grupo-, que parecería irrelevantes para el planificador poco interesado en penetrar en su significación cultural. Además de las actividades tradicionales de pesca y agricultura, que podían generar un excedente suficiente como para satisfacer la demanda de ciertos productos alimenticios por parte de la comunidad, se pudo observar que la producción, reproducción y conservación de cerdos y gallinas (y cuando no, hasta bovinos), también constituyó -en algún tiempo no tan distante- una actividad mucho muy arraigada entre los miembros de la comunidad huatulqueña. En alguna medida, la posesión de animales de la familia, al interior de la comunidad tradicional, por suponer cierta independencia relativa respecto a aquellos grupos dedicados a las actividades productivas para el autoconsumo. Entre mayor era el número de animalitos que se tenía en casa, menor se suponía era la vulnerabilidad del grupo familiar ante los embates de los productores y comerciantes de este tipo de alimentos. Así pues, cuando FONATUR les planteó a los habitantes la región que se les reubicaría en la zona urbana de "La Crucecita", el enorme beneficio que implicaba contar con determinados servicios públicos (agua, luz, drenaje, etc.), pareció verse minimizado fundamentalmente por la inminente imposibilidad de que, en el contexto de la nueva vida urbana, se realizaran dichas prácticas de producción, reproducción y conserva de especies animales para satisfacer el autoconsumo.

Como el anterior, es posible encontrar diferentes ejemplos que explican el concepto de lo "cultural" al interior de la comunidad huatulqueña, enunciando una serie de conductas más o menos arraigadas entre los miembros del grupo. Ahora bien, baste decir

⁷⁵ Op. cit. Aneproyecto, Estrategia Global y Plan Maestro Bahías de Huatulco, Oaxaca.

aquí que el ámbito cultural del universo estudiado en la presente investigación, se relaciona con las características generales de los modos de vida en el área rural de la costa oaxaqueña. Si se toma en cuenta el criterio de que lo cultural se traduce en el tipo de objetivos, técnicas, ideas y ciencias, que un grupo utiliza,⁷⁶ se podría hacer una ponderación acurada del impacto que, en este ámbito, se está generando junto al desarrollo del proyecto Bahías de Huatulco. La determinación precisa de lo cultural, como ciertos modos de vida susceptibles de ser descritos y explicados (genealógica e históricamente), pudiera ser proporcionada por un enfoque de tipo antropológico, epistemológico, e incluso lingüístico, y con mayor certeza a la alcanzada por el enfoque sociológico, político o administrativo (no por esto les niego capacidad de hacerlo). Aquí, me conformo con haber identificado ciertos usos comunes entre el grupo, que se vieron destacados (por su persistencia) debido al cambio, o cambios, que el desarrollo del proyecto ejercía sobre ellos.

Otra forma en la que he venido entendiendo lo "cultural", a lo largo del presente trabajo, ha sido a partir de lo que se puede visualizar desde la perspectiva administrativa y del estudio de los fundamentos de la Planeación Democrática. Como he dicho, la ausencia de mecanismos administrativos que vayan destinados a imprimir en la población el sentimiento de pertenencia al proyecto, no sólo acusa la carencia de una estrategia institucional, sino también de una metodología para la planeación consecuente con los principios políticos que pugnan por la participación.

Si bien he venido sosteniendo que, en lo cultural, resultaría bastante positivo que el órgano federal implementara una estrategia destinada a involucrar a los comuneros huatulqueños a las tareas de la planeación, con el objeto de infundir responsabilidades y compromisos entre éstos, por otra parte, he comprendido que esto no puede ser posible de no presentarse la participación en la elaboración de las metodologías para la planeación, es decir, desde el momento mismo de concebir al proyecto. Una estrategia capaz de lograr lo anterior, sólo podría derivar de una metodología en la que la comunidad fuese, en todo momento, un partícipe de relevancia equivalente a la de los demás, y en la que las formas de "administrar" el cambio son sugeridas por la concertación política. Una estrategia diferente a la anterior sería un acto impositivo y unilateral, en donde lo cultural se limita a la interpretación que sea capaz de hacer al respecto, partícipe que domina las fases más importantes del proceso de producción de un proyecto (o del proceso de planeación en su conjunto).

En síntesis, la investigación de campo encontró que, en el ámbito cultural, no existió un sentimiento de pertenencia al proyecto (véase pregunta 3 y 4 de ambos cuestionarios) por parte de la comunidad, así como tampoco la voluntad política de la autoridad federal del Turismo por involucrar (ya sea democrática o unilateralmente) a los comuneros de Huatulco en la planeación del desarrollo. El impacto que esto está gene-

⁷⁶ Véase: Alfonso Caso; La Comunidad Indígena, Ed. Sepsetentas, México (?)

rando en los modos de vida de la comunidad, se ha visto expresado en las otras variables ambientales que he analizado.

De esta manera, la identificación de problemáticas ambientales destinadas a interpretar los resultados de la investigación de campo, han venido a reforzar la comprobación definitiva de la inexistencia de la participación política de la comunidad huatulqueña en la planeación del proyecto Bahías de Huatulco (tesis demostrada desde el estudio documental), así como de la ausencia del mecanismo de consulta popular en el nivel sectorial de la planeación del desarrollo nacional. Ahora bien, las cifras obtenidas para cada uno de los cuestionarios, y las preguntas mismas, están a disposición del lector meticiloso e interesado en la problemática general que abordo, para su ulterior interpretación a través de métodos más explícitos de los que aquí utilizo. Me parece que es valioso el que mi encuesta se haya diferenciado en dos momentos o etapas separadas, pero creo que las enormes deficiencias (sin negar aciertos) que presentó, hacen sensato considerarla como una sola encuesta; de cualquier modo, la contrastación de los resultados individuales pudiera ser significativa para el investigador interesado en prolongar este trabajo. Creo que la presente, resulta una investigación bastante oportuna y -sin querer ser pretensioso- excepcional en relación al desarrollo turístico de Bahías de Huatulco, Oaxaca, pues el momento en el que fue realizada la encuesta pudo haber sido, en mi opinión, especialmente representativo de las características transicionales (del orden rural al urbano) de las comunidades de aquella región costera, en mucho hermosa, del estado de Oaxaca.

A continuación, presento mis conclusiones e impresiones más generales en relación a mi trabajo de investigación, en donde abarco la globalidad de los niveles de análisis que he manejado a lo largo de esta tesis.

NOTA.- La tabla "Índice de bienestar social de los distritos ordenados de mayor a menor nivel de bienestar", citada en la nota 12, aparece en la siguiente página.

INDICE DE BIENESTAR SOCIAL DE LOS DISTRITOS
 ORDENADOS DE MAYOR A MENOR NIVEL DE BIENESTAR:

No. de Distrito	Distrito y Estrato Social	Indice
	PROMEDIO NACIONAL	32.440
	PROMEDIO ESTATAL (Nivel Alto)	13.457
19	Centro	25.699
28	Tehuantepec	19.412
6	Tuxtepec	18.972
29	Juchitán	18.118
2	Huajuapam	15.428
11	Etla	14.342
12	Ixtlán	14.122
17	Zaachila	13.048
	(Nivel Medio)	
25	Ocotlán	12.443
24	Ejutla	12.247
18	Zimatlán	11.871
13	Villa Alta	11.031
1	Silacayoapan	10.315
20	Tlaxiaco	9.990
15	Putla	8.819
9	Teposcolula	8.567
16	Tlaxiaco	8.468
22	Juquila	7.850
5	Cuicatlán	7.454
27	Yautotec	6.685
	(Nivel Bajo)	
3	Coixtlahuaca	6.142
21	Jamiltepec	6.043
10	Nochistlán	5.963
14	Mixe	5.479
4	Teotitlán	5.318
30	Pochutla	4.769
8	Juxtahuaca	4.572
7	Choapam	4.337
26	Miahuatlán	1.711
23	Sola de Vega	0.803

Nota: El Índice se calculó aplicando el método estadístico de componentes principales a los datos contenidos en op.cit. Oaxaca: Cuadernos de Información...

IV) Planeación Democrática o Planeación Burocrática

Este último apartado de mi trabajo concentra (en resumen) mis conclusiones generales sobre la investigación (documental y de campo), así como las propuestas que yo visualizaría como alternativas para la resolución de las problemáticas que he abordado a lo largo de este documento. Si bien no se trata de afirmaciones "completamente" justificadas, por otra parte tampoco se trata de opiniones aventuradas, pues la investigación que les precede otorga cierta noción de certeza.

Por la extensión de las conclusiones a las que me ha llevado esta investigación (inclada en 1986), las he dividido en tres apartados para su exposición, en los que abordo los rubros fundamentales que contiene el trabajo. En uno, retomo los aspectos históricos sobre la planeación del desarrollo en México y de la planeación democrática, así como las limitaciones que de mi estudio se infieren para esta actividad de la administración pública federal; el actual momento histórico por el que atravesamos -el de la campaña presidencial del candidato priísta, en el que la consulta popular ha tomado una nueva modalidad (utilización intensiva de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, la radio y la prensa escrita), y en el que la planeación del desarrollo exige un grado de eficiencia y eficacia superlativo-, demanda hacer una evaluación severa respecto al papel de la participación en la planeación en, y para, la administración pública.

Un segundo apartado, concentra mis principales conclusiones sobre la actividad turística en el país, después del estudio que efectué sobre este sector específico de la administración pública federal, así como de la actividad de planeación realizada en este nivel orgánico de la planeación del desarrollo nacional. Se trata de una somera evaluación de la dinámica del sector, así como las expectativas y propuestas para el desarrollo futuro de la actividad; corresponde a los estudiosos de la Administración de Empresas Turísticas (carrera muy demandada a finales de la década pasada, y principios de la actual), diversificar el enfoque sobre su objeto de estudio.

Finalmente, presento un tercer apartado en el que considero algunas propuestas concretas para instrumentar, de acuerdo con los principios de la Planeación Democrática y el SNPD, la participación política de la sociedad civil en la planeación del desarrollo nacional. Si bien el que esta propuestas sean posibles, en lo administrativo, exigiría de un agudo conocimiento de la gestión cotidiana real en los órganos públicos, por otra parte me parece que una voluntad política bien intencionada sería, si no suficiente, bastante

para institucionalizar al mecanismo de consulta popular que ya he estudiado. Creo que, por otro lado, es necesario un esfuerzo legislativo (aunque no es la única vía necesaria para la democratización de la planeación) para reglamentar al Artículo 26 constitucional, considerando la creciente necesidad de articular, en lo administrativo, a la participación política de la sociedad en el desarrollo de la administración pública federal.

A) Planeación democrática y sus limitaciones

La importancia que ha venido tomando la participación política de la sociedad en la planeación del desarrollo nacional, ha sido reconocida cada vez con mayor acento a partir de la década de los setenta, además de por factores puramente políticos, debido a las condiciones históricas del desarrollo económico, social y cultural del país, que exigen multiplicadamente el acceso de todos los sectores de la población a la toma de decisiones fundamentales. Sin embargo, me parece que lo que no ha sido suficientemente subrayado, han sido los mecanismos administrativos a través de los que la sociedad civil tenga oportuno acceso a las actividades de la planeación.

Desde la perspectiva política, la limitación más grave que ha acusado mi investigación para la planeación democrática, ha sido la ausencia de su expresión genérica -la consulta popular- en aquellos sitios en donde incide su acción. En el estudio que efectué sobre el discurso político de la Planeación Democrática, y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se reconoce¹ -repetidamente- la necesidad de que la consulta sea institucionalizada como mecanismo administrativo permanente, para que así funcione el "todo integral" que inspira esta filosofía político-administrativa, así como para acercarnos (a la nación) a los objetivos últimos del desarrollo y del progreso. Ahora bien, tal vez resulte optimista o prematuro pensar que en tan poco tiempo de existencia de la consulta popular en el discurso jurídico y político, sea posible madurar mecanismos administrativos en los que se vea consolidada. Sin embargo, creo que se trata más bien de la voluntad política para hacer participar a la sociedad, que de la complejidad relativa que pudiesen contener los sistemas administrativos públicos al implicar a grupos extra-burocráticos en sus actividades cotidianas. En última instancia, el beneficiario de la gestión del órgano público es la sociedad civil en su conjunto. "...Se reconoce ampliamente la importancia de la participación popular para aumentar la eficacia de la planificación nacional. La participación popular puede lograr una correspondencia entre los objetivos socio-políticos y económicos y las metas previstas. Además, puede contribuir

¹ También se puede consultar la revista "Planeación Democrática", publicada por la SPP.

a la movilización de recursos y a su utilización eficaz. Si bien la forma y el grado de participación popular es una cuestión política, se ha comprobado que esta participación puede mejorarse mediante la mayor participación en la planeación del desarrollo de las autoridades estatales y locales, los gremios y otras instituciones sociales, los grupos comunitarios, las asociaciones de agricultores y pescadores, y las organizaciones profesionales y comerciales".²

La carencia de mecanismos de consulta en los órganos federales de administración, como en el caso del sector Turismo, delata la aun más grave ausencia de un conocimiento detallado de las variables políticas regionales y locales, trayendo consigo la agudización de las diferencias políticas entre los gobernados y el Gobierno de la República. Creo que el muy acusado rechazo que presentan muchos individuos, residentes en los estados de la Unión, respecto a los que habitamos en la Ciudad de México, es una muestra considerable -y cruda- de la ya centenaria unilateralidad con la que el centro toma las decisiones de trascendencia federal. La Ley de Planeación³ establece la responsabilidad que las entidades y dependencias de la administración pública, tienen para el Sistema Nacional de Planeación Democrática y su funcionamiento. Se dice que "...se propone que todas las dependencias y entidades participen en el Sistema y se integren a él a través de las unidades administrativas que resulten idóneas, para lo cual el Ejecutivo Federal determinará lo conducente";⁴ sin embargo, no se establecen las atribuciones, obligaciones y responsabilidades, que cada una de estas entidades y dependencias tienen en relación a la consulta popular. En general, no pude encontrar a lo largo de toda la investigación una definición concreta de la operatividad de la consulta popular en relación a la gestión individual de las entidades y dependencias de la AP mexicana, esto es, ni en el estudio documental ni en la investigación de campo.

Si bien la actual cara de la consulta al pueblo está siendo la presentada por la campaña presidencial del candidato priísta -Carlos Salinas de Gortari-, en donde los medios masivos de comunicación participan con el elevado peso que les caracteriza en nuestros días, por otra parte no creo que sea la faz de este mecanismo que se nos inculca a diario el más representativo de la evolución futura de la planeación democrática en México. Tal pareciera que "consulta popular" es un término con el que se quiere expresar el ánimo con el que se realiza la campaña política de los candidatos (no sólo priístas), y del cual se derivará la estrategia de desarrollo más adecuada, en lugar de referirse a un mecanismo político y administrativo concreto, y permanente, relativamente autónomo de la querrela electoral. No se trata, en todo caso, de definir objetivos sexenales junto con los sectores sociales interesados en participar, y después olvidarles durante el desarrollo de los proyectos destinados a la consecución de aquellos; se trata de ampliar el acceso

2 ONU; "Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980: Problemas y Enfoques"; New York, 1979, p. 9. (citado en Op. cit., Revista de Administración...)

3 Op. cit.

4 Ibid., p. 534.

participativo hacia las metas y estrategias, que se ubican en el quehacer cotidiano de la administración pública. Por tanto, considero inaceptable que la consulta popular se identifique con el acercamiento sexenal que, durante la campaña presidencial, tienen los aspirantes a la máxima magistratura del país con los diversos grupos sociales de la nación, pues la rapidez con la que se suceden actualmente los acontecimientos, no permiten justificar los actos de gobierno en fundamentos políticos establecidos al inicio de cada administración (suponiendo que derivaran de un acercamiento realmente democrático). La consulta popular debe ser permanente, y esto será posible en la medida en la que cada entidad y dependencia de la AP se responsabilice y se comprometa a instrumentar -en lo administrativo- mecanismos destinados a involucrar a la sociedad civil en las tareas del desarrollo nacional. El camino está marcado ya, ahora se trata de tener la voluntad política para que en lo jurídico y en lo administrativo, se instrumente y defina el tipo de participación que cada uno de los actores en la planeación tendrá respecto a los proyectos a través de los que se pretenden alcanzar los objetivos del desarrollo.

En otro orden de ideas, me parece que la ausencia de la consulta popular la interior de las estructuras y funciones administrativas del sector público, es una limitación considerable para el fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado sobre la economía nacional, pues además de reducir su margen de negociación y conciliación de intereses de los diversos grupos sociales, contribuye a la desmedida reproducción de un modelo de desarrollo caduco y al agravamiento de la incomprensión de la realidad (económica, política, social y cultural) nacional. Como se pudo ver en el estudio del caso de Bahías de Huatulco, Oaxaca, el desconocimiento que sobre las estructuras económicas tradicionales de las bahías centrales acusó la planeación de este proyecto, dejó a un lado la posibilidad de realizar una planeación en la que se presentarían estrategias de transición integral; esto es, que en base a la organización típica de la estructura económica de la región, se generarán y potenciarán nuevos tipos de asociación económica en los que la inspiración inicial de los objetivos a alcanzar por el desarrollo fuera la conciliación del desarrollo local tradicional con el desarrollo nacional. Lo anterior considera aspectos económicos muy diversos, que van desde la organización local del (y para el) trabajo, hasta la recuperación, mejoramiento y desarrollo de técnicas de producción alternativas. Considero que si en lugar de importarse procesos productivos completos desde el exterior, que además de caros resultan incluso caducos, se promovieran y fomentaran la investigación y el desarrollo de los métodos autóctonos, para complementarlos con las exigencias de la planta productiva del país, la planeación entonces habría alcanzado un matiz realmente democrático.

La inminente necesidad de hacer participar a la generalidad de los grupos sociales del país en la planeación del desarrollo nacional, se ha visto aumentada día con día en el contexto de la política económica nacional; el "Pacto de Solidaridad" que recientemente (diciembre de 1987 y enero de 1988) hemos conocido los mexicanos, se presenta como un ejemplo de lo anterior, en donde se ha buscado la concertación "extraordinaria" (por así llamarle al diálogo o la negociación establecida extra-consulta popular) de los diversos grupos involucrados en el desarrollo de la economía nacional. Sin embargo, no quiero decir con esto que tales sean las razones que explican al mencionado Pacto, sino

simplemente a la cada vez mayor urgencia de abrir foros en los que se establezca un consenso sólido y perdurable entre los factores de la producción, y al interior de la sociedad en general.

En relación al estudio del modelo de desarrollo económico, que he estudiado a lo largo de los dos primeros capítulos del presente trabajo, los resultados en materia de participación política en la planeación que he obtenido no parecen ofrecer una perspectiva de solución para los desequilibrios estructurales que ya se han identificado; a saber, las diferencias históricas del proceso de acumulación capitalista en el sector agropecuario y en el industrial, y su coherencia con los objetivos políticos-económicos inscritos en el Estado de Derecho en el que se enmarca la acción gubernamental. Así, parece evidente -en el caso de Bahías de Huatulco- que el criterio dominante en el proceso de planeación del desarrollo, en la primera mitad de la década de los ochenta, en México, continúa favoreciendo preferentemente al sector industrial (público y privado) de la economía. Como he indicado, esto es representativo del tipo de proyecto político sostenido por aquellos partícipes de (o en) la planeación, favorecidos por el tipo de desarrollo seleccionado.

Salinas de Gortari,⁵ en lo que constituye las principales conclusiones de una investigación metodológicamente similar a la presente, señala algunos de los aspectos más relevantes que afectan a la estructura económica rural, a causa de la ausencia de participación política: "...que el impacto (ejercido por los programas públicos destinados a favorecer económicamente al agro) no ha sido sustancial en términos de mejorar la distribución del ingreso de los participantes, o de cambiar sus hábitos de consumo. (...) destaca sobre todo la importancia del modo de participación para resolver los problemas de la comunidad, como elemento esencial para obtener el efecto multiplicador de los insumos del desarrollo... que las comunidades más participativas son las que desarrollan menos vínculos de dependencia con el Estado".⁶ Por otra parte, el autor concibe como una necesidad insoslayable que los proyectos de desarrollo económico que promueve el sector público, cuenten con una amplia participación de las comunidades involucradas para, de esta manera, alcanzar los objetivos de una mayor y mejor productividad y redistribución del ingreso en el ámbito rural mexicano. En conclusión, el trabajo de Salinas de Gortari destaca, a través del estudio de la participación política en el área rural, que el desequilibrio histórico que he señalado en el modelo de desarrollo económico de México, fue patente también en la década de los setenta, muy a pesar del "...esfuerzo desarrollado por el Estado mexicano en lo relativo a programas de desarrollo que estimulan la participación...".⁸ Como lo demuestra el estudio que aquí he realizado, la actual década ha prolongado el uso indiscriminado de la retórica participativa (¿Que

5 Op. cit., Salinas de Gortari.

6 Ibid., pp. 246-248.

7 Ibid.

8 Ibid., p. 245.

hable México!), sin haber instrumentado ni madurado un canal o mecanismo de participación política cotidiana en el contexto administrativo.

En relación a las limitaciones de la planeación democrática en el ámbito social, éstas son tan claras como lo es el obstáculo que representa la ausencia de la consulta popular permanente para la sociedad civil, para su presencia política en la toma de decisiones al interior del Estado. Me parece que uno de los objetivos de la planeación democrática que yo derivaría como esencial, es precisamente el fortalecimiento de tal presencia política de la sociedad civil en el Estado, a través de su incorporación efectiva a las diferentes fases administrativas relacionadas con la planeación. Por tal, y de acuerdo a las conclusiones que del presente trabajo derivan, considero que el desarrollo integral de la sociedad se ha visto frenado (intencional o desintencionadamente, como se prefiera verlo) por la ausencia de un proceso serio de consulta popular. Lo anterior, es evidente y entendible cuando se comprende que en México se vive un orden político "partidista",⁹ y que ha sido exclusivamente a través de éste (del PRI) en donde la consulta popular se ha instrumentado ocasionalmente.

Las condiciones del desarrollo social que, a fines de la actual década, se están vislumbrando con cierta preocupación en todos los ámbitos del contexto nacional, denuncian la cada vez menos impostergable necesidad de que los proyectos, planes y programas públicos, cuenten con criterios realmente interdisciplinarios, en donde los estudios sociológicos, políticos y culturales (entre una gran diversidad de enfoques más), tengan una relevancia equivalente en la toma de decisiones fundamentales que aborda la planeación. El momento actual de las condiciones del desarrollo, requiere de una importante estrategia nacional encaminada a fortalecer las bases de la organización social, para así superar los antagonismos y polarizaciones que ya presenta -en lo social- la evolución histórica del modelo de desarrollo económico mexicano. Los postulados políticos que el actual candidato priísta para la presidencia ha hecho, así como las denuncias de sus contendientes de oposición, han vuelto a apuntar sobre un viejo compromiso derivado del movimiento revolucionario de 1910, e inscrito en el orden constitucional, en el que el desarrollo integral del agro y la industria es condición básica para alcanzar los grandes objetivos y aspiraciones de la sociedad mexicana. El hecho es que, de acuerdo a lo observado en mi investigación, la participación política de la sociedad en la planeación y direccionamiento del desarrollo parece haberse dado, hasta ahora, tan sólo en el contexto del discurso político (de la filosofía de la Planeación Democrática) y no dentro de la técnica e innovación administrativa.

⁹ Como se puede entender, entre otros trabajos, en: "Proceso Político y Dependencia en México (1970-1976)", en Revista Mexicana de Sociología, enero-marzo 1977, 1/77. Instituto de Investigaciones sociológicas de la UNAM, pp. 193-224.

En relación a las limitaciones de la planeación democrática en el ámbito cultural, los resultados obtenidos aquí darían pie para abordar un vasto número de problemáticas derivadas de la ausencia de mecanismos o canales de participación. Basta aquí con decir que una cultura política¹⁰ con matices realmente democráticos, es aquella en la que la participación se presenta como un uso o modo de vida cotidiano, de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. Esto es, en la medida en que se comuniquen los gobernados con sus gobernantes, y viceversa, será determinado el grado de unidad cultural que el gobierno pueda alcanzar en su representación soberana del interés general. "...En realidad se trata de hacer entrar al juego los saberes locales, discontinuos, descalficados, no legitimados, contra la instancia teórica unitaria que pretende filtrarlos, jerarquizarlos, ordenarlos en nombre del conocimiento verdadero y de los derechos de una ciencia que está detentada por unos pocos".¹¹ Así, me parece que la filosofía de la Planeación Democrática no inhibe esta posibilidad de alcanzar el consenso en la pluralidad y en la heterogeneidad cultural del país. Sin embargo, su tendencia real (observada en la presente investigación) no parece apuntar hacia un verdadero proceso de diversificación cultural. Por el contrario, el proceso de planeación del desarrollo nacional se ha limitado a reproducir -por lo menos en el caso del sector Turismo de la AP- patrones culturales inscritos en los modos de vida de aquellos que detentan el poder (política y burocráticamente), y que distan en mucho de ser realmente representativos de las culturas regionales y locales que conforman la cultura nacional.

De esta manera, la Planeación Democrática ha venido a apuntar uno de los problemas esenciales de esta importante función de la administración pública: la participación política en la planeación del desarrollo. Pero, por otra parte, no ha sido capaz de rebasar -en mi opinión- la mera enunciación o reconocimiento del problema. Si bien han existido mecanismos concretos, a través de los cuales ha sido instrumentado el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), éstos no parece haber tenido la fuerza suficiente (por lo menos en el caso de Bahías de Huatulco, Oaxaca) para responsabilizar seriamente a todas las instituciones públicas involucradas en un proyecto específico, y así instaurar un mecanismo permanente de consulta popular en todos los planes y programas en que la sociedad civil es un partícipe de relevancia. En el estudio concreto del sector Turismo existen ejemplos más ilustrativos, así como al analizar los COPLADES y los CUD en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

¹⁰ Véase: "Cultura Política, en Diccionario de Política, tomo 2, Siglo XXI, México, 1981, pp. 470-472.

¹¹ Foucault, Michel; *Microfísica del Poder*; Ed. La Piqueta, Madrid, 1980, p. 130.

B) Planeación democrática y turismo.

Como he destacado reiteradamente a lo largo de este trabajo, la actividad turística ha sido considerada por las últimas administraciones presidenciales como "prioritaria y estratégica", dentro del marco del desarrollo económico del país. Si bien lo anterior es cierto y ampliamente justificable, me parece que no se ha hecho una evaluación concienzuda al respecto, en función de distribuir los beneficios múltiples que brinda esta actividad a la sociedad. De esta forma, tal sería la principal limitación que yo indicaría de la planeación democrática en relación a la actividad turística en México.

Para evaluar los resultados de la planeación democrática en el sector Turismo de la AP, es necesario retomar aquellos objetivos que se pretendieron alcanzar durante un período determinado, esto es, a lo largo de la actual administración del Presidente De la Madrid. De esta manera, es indudable que han sido logrados muchos de los objetivos que el sector se ha comprometido a lograr,¹² a saber: a) desarrollar regiones con potencial turístico; b) mantener el turismo mexicano en el mercado internacional; c) aportar divisas; d) crear empleos y fuentes de trabajo directo e indirectos, entre los más importantes. Sin embargo, al detenerse a estudiar las partes fundamentales de la planeación democrática, resulta que en el sector Turismo no se ha dado una participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de sus proyectos, como los que he identificado al estudiar al modelo o política de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados. Por otra parte, la evaluación cuantitativa que se hace de los logros institucionales del sector, no parece tener un marco de referencia de análisis cualitativo diferente al paradigma mercantilista (análisis de la oferta y la demanda).

Si bien la intención del presente estudio no ha sido de teorizar sobre la actividad turística, por otra parte creo que sí es mi obligación proponer un enfoque al respecto, diferente al que conocí durante la investigación de la materia. Repetidamente, pude corroborar que los criterios dominantes que en México se sostienen -a nivel oficial e incluso académico- para la actividad turística, no rebasan la simple apreciación mercantilista (oferta y demanda) o, cuando muy sofisticada, urbanística y de servicios. Pocas opiniones se encuentran al respecto de las potencialidades de la actividad, en relación a su impacto político, social y cultural. Me parece que esto es producto de una análoga deficiencia en la visualización de la planeación del desarrollo sectorial, como de un proceso fundamentalmente integral en relación con los demás órganos del Estado y con la sociedad civil. Tal tendencia encuentra su mejor expresión en la identificación de la política del sector, reconocida como el modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados.

¹² Véase: *Excélsior*, 29 de enero de 1988, en donde se contiene un informe sobre los avances del sector, rendidos por el actual Secretario de Turismo.

Así, pues, mis principales conclusiones respecto a la planeación democrática, en relación a la actividad turística, son las siguientes:

a) Que el enfoque a través del cual ha sido visualizada la actividad turística en México, que propone centrar esfuerzos para fortalecer y promover la oferta, así como fomentar y acrecentar la demanda del "producto" turístico, es muy representativo de aquellos que han sido los participantes principales en la planeación del desarrollo del sector. El estudio documental del desarrollo del proyecto de Bahías de Huatulco, Oaxaca (BH), demostró que existen grupos bien determinados a los que es posible identificar como participantes de (o, en) la planeación, así como su posición en relación a este proceso administrativo. El hecho de que los postulados económicos y de tipo urbanístico hayan sido básicos dentro de la política de desarrollo sectorial, a lo largo de casi dos décadas, y de que no hayan existido -explícitamente- criterios de tipo sociológico, políticos o culturales, fundamentados en estudios tan extensos como los de mercado, arquitectónicos, ingenieriles, etc., demuestra que la importancia de los planificadores burocráticos (ya sea pública e incluso privada) estuvo muy por encima de la dada a los grupos humanos que podrían ser beneficiados más directamente por la actividad turística, y no necesariamente de forma económica.

b) Que, si se parte de la simple proposición de que "...el turismo presenta posibilidades inmejorables para que la gente conozca directamente las costumbres de otros pueblos... (y que)... el mejor conocimiento que se tenga de otros pueblos, siempre conducirá a un mejor entendimiento entre ellos",¹³ entonces no es posible concebir que el gobierno de uno de estos pueblos desconozca o no entienda las costumbres de sus gobernados. Desafortunadamente, tal pareció ser el caso de las autoridades de FONATUR respecto a los oaxaqueños de las Bahías de Huatulco, en donde la presencia de un grave conflicto político evidenció la nula concertación de intereses entre el gobierno, promotor del desarrollo, y la comunidad tradicional del lugar (protagonista de tal desarrollo). Tal pareciera que la finalidad económica de esta actividad fuera la única tomada en cuenta en las zonas políticas de desarrollo del sector Turismo, así como por el proceso de planeación que aquí he estudiado. Pareciera que, en México, no se entendiera que "...la introducción en una comunidad pequeña y carente de complejidades de un gran número de personas, de estándares y necesidades muy diferentes, puede causar serias tensiones sociales... la función del gobierno es asegurar que el bienestar de la comunidad nacional no se ponga en peligro debido a los cambios, a veces inesperados, que el rápido desarrollo turístico puede provocar, y tomar cualquier acción necesaria para salvaguardar los intereses de la población local".¹⁴

¹³ McIntosh y Gupta; Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas; Ed. Limusa, México 1983, p. 43. También este es un aspecto que, como se vio, llegó a ser argumento en algunos informes presidenciales; véase: Op. cit., Jiménez.

¹⁴ *Ibid.*, p. 247.

Por tanto, creo que la planeación del desarrollo del sector Turismo no ha tomado en cuenta un importante punto, enunciado por Melatosh y Gupta, que debería considerarse entre las prioridades del desarrollo turístico: "...explicar a los residentes locales los beneficios del fomento turístico, para eliminar los posibles conflictos de interés entre ellos y los visitantes. Los turistas a veces acaparan los alimentos y los bienes de consumo, con lo cual crean situaciones en las cuales los residentes locales tienden a adoptar una actitud hostil hacia los extranjeros".¹⁵ Esto es, que es deseable un amplio proceso de participación de la comunidad en el proyecto, para involucrarles así en el desarrollo pleno e integralmente.

c) Que, dadas las condiciones contemporáneas en el contexto nacional e internacional, no es posible continuar reproduciendo un enfoque esquemático sobre el fenómeno turístico, en donde se pierde el verdadero sentido de la actividad. Lo anterior, es criticable -como subrayé arriba- a partir de los mismos objetivos que la planeación ha fijado para el sector, a saber:

- Que el turismo contribuirá a la solución de los problemas nacionales, a través de la captación de divisas, la generación de empleos y el fortalecimiento de su posición estratégica en la economía.

- Fomentar el "derecho al descanso" de los grupos medios y bajos de la sociedad, a fin de incrementar la demanda nacional y al turismo social.

- Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.

- Buscar nuevos demandantes en la oferta turística nacional en el extranjero.

- Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística.

Respecto a estos dos últimos objetivos del sector Turismo, he visto ya que han sido primordiales dentro de la política de desarrollo de centros integrales a lo largo de la década pasada y durante la actual. Ahora, en relación a los tres primeros objetivos enumerados, es necesario hacer ciertas reflexiones derivadas del estudio detallado del desarrollo del sector.

En primer término, considero que no será posible que el sector Turismo contribuya a la solución eficiente de los problemas nacionales, exclusivamente a través del fortalecimiento de su capacidad generadora de divisas o de empleos, de no establecerse un criterio "integral" de la actividad en donde sus objetivos incluyan variables políticas, sociales y culturales. La ausencia de mecanismos de participación en la planeación del desarrollo del sector Turismo, es la muestra más clara de que tales no han sido sus objetivos y de que la planeación del sector dista mucho de plantear una verdadera

¹⁵ Ibid., p. 256.

solución para los problemas nacionales. Si, por una parte, es indudable que el sector ha contribuido enormemente a la economía nacional, por otra convendría detenerse a estudiar dicha contribución en ámbitos diferentes al exclusivamente económico. Me parece que es claro quiénes son aquellos que resultarán beneficiados con la consecución de los objetivos, señalados como indicadores del fortalecimiento de la posición estratégica del sector en la economía nacional. Por una parte, y por lo observado en Bahías de Huatulco (e incluso en otros centros turísticos integrales), el beneficio que implica la captación de divisas mediante la actividad turística, podría verse minimizado frente a las ya vistas graves fluctuaciones presentadas en la intensidad y cuantía del flujo de visitantes a nuestro país, así como por la naturaleza transnacional de un elevado número de las empresas hoteleras, restauranteras y de servicios, que en la actualidad operan en los polos turísticos. Creo que la historia reciente de la aviación comercial mexicana puede ser bastante ilustrativa de la dirección que posiblemente adquirirán las compañías, captadoras de divisas.¹⁶

Respecto al fomento de la demanda nacional y del turismo social, creo que poco se ha logrado en este renglón, debido a diversos factores de carácter económico; en el marco de un mercado restringido, contraído y en crisis, la actividad turística se ha venido a convertir en un verdadero artículo de lujo para el consumidor nacional. Si acaso existe alguna duda al respecto, permítame el lector hacerle una invitación a revisar las tarifas hoteleras, aéreas, de transporte y, en fin, de todos aquellos servicios relacionados con la atención al turismo (así como una comparación de estas tarifas con el salario mínimo promedio actual del trabajador mexicano), para que así pueda emitir un juicio al respecto, cercano a la actual realidad. Si bien las cifras en materia de capacidades de alojamiento son "alentadoras", por otro lado no es posible atribuir al simple crecimiento cuantitativo de la oferta la totalidad de los méritos del avance del sector. Como se vio en el estudio correspondiente, ha habido momentos de la historia del sector en que una relevante proporción de la capacidad de oferta (de alojamiento y servicios) ha permanecido ociosa, y donde el flujo de visitantes ha revelado su enorme vulnerabilidad respecto a los eventos políticos y económicos suscitados en el exterior del país. Así, basta con hechar un vistazo general a la actual situación económica de México, para comprobar que los objetivos destinados a fomentar el "derecho al descanso" de los grupos medios y populares, depende de factores más diversos que los considerados en la planeación del desarrollo del sector.

En relación a la contribución del sector Turismo al desarrollo equilibrado entre las regiones, es obvio que, después de mi investigación, se trata de un planteamiento falaz y comprobadamente contradictorio, pues la planeación del desarrollo del sector no ha sido capaz (por lo menos en el caso BH) de estructurar una estrategia de transición, coherente

¹⁶ En donde importantes rutas (hacia los Estados Unidos, principalmente) que eran cubiertas por las dos compañías mexicanas (Aeroméxico y Mexicana de Aviación), han sido absorbidas por empresas extranjeras que resultan más económicas para los visitantes.

con la magnitud de los objetivos y la realidad particular del desarrollo regional, que reduzca el impacto concomitante a la actividad. Me parece que se ha abusado del positivo ejemplo que resulta Cancún para el sector, ignorando sus particularidades y diferencias en relación a otros de los centros integrales construidos por el sector.

Así mismo, me pregunto: ¿cómo se pretende fortalecer la "identidad nacional" de las regiones involucradas en la actividad turística, cuando la planeación del desarrollo de este sector no ha sido capaz de comprender ni siquiera la identidad regional y de las comunidades implicadas?, ¿acaso se entiende como "identidad nacional" la identificación y aceptación plena de los objetivos económicos parte de los grupos regionales que habrán de abocarse a la actividad turística? Desde el inicio de la planeación del proyecto Bahías de Huatulco, en su anteproyecto,¹⁷ los criterios paisajísticos, comerciales, ingenieriles y, cuando mucho, ecologistas, fueron la inspiración fundamental para concebir al desarrollo turístico, y no pude encontrar (en mi investigación documental) ningún criterio que destacara la "identidad nacional" de la región en un estudio sociológico serio y equivalente. Por lo menos, en este documento se pretendían conservar los espaciamentos tradicionales de los asentamientos humanos, conservando el carácter típico del pueblo de pescadores.¹⁸ Por otra parte, la promoción de la cultura y de los valores del país es otra cuestión análogamente abstracta y subjetiva en la planeación turística; más que tratarse de un verdadero esfuerzo por destacar la pluralidad del mosaico cultural mexicano, parece que ha sido puesto el énfasis exclusivamente en aquellas expresiones folklóricas que responden a cierta demanda de grupos bien determinados de turistas.

De esta manera, las perspectivas de desarrollo para el sector podrían resultar bastante desalentadoras en breve, de no fortalecerse una visión de la planeación más coherente con los objetivos planteados, en materia de participación, por la filosofía de la Planeación Democrática. Para ello, me parece que es necesario enfatizar la importancia de un enfoque sociológico en los proyectos públicos de turismo, con la finalidad de involucrar las perspectivas políticas y culturales (además de económicas y sociales) del proceso de planeación turística. Por todo esto, considero de enorme importancia que se tome en cuenta:

- Que los resultados de la evaluación del modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente plenos no pueden ser limitados a la simple cuantificación de logros en materia de capacidades de oferta y demanda (hospedaje, número de visitantes, diversificación de servicios, avances urbanos y de equipamiento, comunicaciones y transportes, explotación de atractivos, etc.), como hasta ahora se ha hecho en nuestro país -a pesar de ser también valiosa-, pues corre el riesgo de hacer a un lado importantes aspectos (políticos, sociales y culturales) que también se hallan involucrados. Se ha considerado

17 Op. cit.

18 Ibid., Capítulo III.

actualmente¹⁹ como excepcional, el desenvolvimiento que desde sus inicios -en 1969 o, para otros, en 1975, con el arranque de las operaciones en Cancún, Quintana Roo- ha mostrado el modelo de polos turísticos integrales, debido fundamentalmente al acelerado crecimiento de la infraestructura y capacidad de oferta turística; sin embargo, no han sido consideradas lo suficiente las repercusiones (positivas o negativas) que en lo político, social y/o cultural, ha arrojado este vigoroso crecimiento experimentado a lo largo de más de diez años en nuestro país.

- Que estos resultados "tan positivos" en materia de capacidades de oferta turística, no se han visto siempre acompañados de iguales efectos en lo referente a la demanda. Como he dicho, la actual década se inició con un grave equilibrio entre oferta y demanda del "producto" turístico, haciendo patente, con una elevada y dramática capacidad ociosa, que el flujo se encontraba determinado por factores diferentes a la simple oferta, tales como la influencia de las campañas de desprestigio contra nuestro país, para vulnerar la magnitud del flujo de visitantes, o las características mismas de la actividad turística internacional. Lo anterior, denuncia la insuficiencia del enfoque que ha venido sosteniendo a los criterios y al desarrollo de la planeación turística en México, a lo largo de ya casi 20 años;

- Que, en materia de participación política en la planeación del sector Turismo, es evidente que no se ha dado porque no se han enunciado postulados innovadores que modifiquen sustancialmente la tendencia que se iniciara hace ya más de 15 años o, en todo caso, que estén destinados a darle una nueva significancia a la actividad turística. De tal forma, si se considerara la problemática de la participación de la planeación del sector, en función de mecanismos concretos que la expliquen, se debe entender que es hasta el actual régimen presidencial cuando se puede encontrar uno, la consulta popular, y que antes de ésta, el desarrollo histórico del fenómeno político en nuestro país es suficiente para explicar a la participación.

- Que es necesario detener el estudio de esta política de desarrollo identificada -de centros integrales- en un caso específico (el polo), para así poder abordar los ámbitos más significativos con los que se relaciona la planeación sectorial del desarrollo, e introducirse así a la problemática de la participación en un nivel de análisis más concreto (como se pudo hacer aquí). Si bien la literatura que está disponible en la actualidad para evaluar el desarrollo de la actividad turística es redundante en considerar como determinantes, e incluso exclusivas, a las mismas variables (oferta y demanda) con las que se ha venido estudiando su desenvolvimiento, por otra parte el análisis particularizado de uno de los casos constitutivos de este modelo o política de desarrollo, a mi parecer, podría resolver las carencias de una evaluación político-administrativa y socio-cultural de ésta.

¹⁹ Véase: Op. cit., "Resultados Seminario Instituto de Arquitectura y Urbanismo".

- Que al haber identificado a la política de desarrollo de polos turísticos integrales como parte sustancial de la planeación del desarrollo (sectorial), he identificado un momento específico de la planeación en México que, por las cualidades que aquí he explicado, es capaz de proporcionar elementos de juicio importantes para evaluar el momento actual de esta función administrativa en nuestro país (en su dimensión global), así como de destacar la relevancia de la problemática de la participación política en este ámbito de la administración pública. Por esto, si bien los resultados obtenidos del estudio específico de un polo turístico integral (Bahías de Huatulco, Oaxaca) se limitan a esta dimensión, por otra parte las conclusiones que se derivan son, en cierta medida, generalizables o aplicables a la dimensión más amplia que abarcó mi estudio.

c) Planeación del desarrollo y participación alternativa

El que haya afirmado, a través de la presente investigación, que la consulta popular es un mecanismo inexistente en la práctica cotidiana de la planeación en la administración pública federal mexicana, no significa que este mecanismo (que existe tan sólo en lo ocasional) no sea un relevante principio para la modernización de los canales de participación de la sociedad civil en el Estado. Lo anterior, en mi opinión, responde más a la falta de voluntad política por verdaderamente concertar las opiniones de la diversidad de los grupos nacionales, que debido a una ausencia de creatividad administrativa. Es un hecho que el enfoque tradicional de la participación, en el que el único acceso (por así llamarle) que la sociedad civil tiene a la toma de decisiones del Estado, se ubica en la lógica funcional republicana, en donde el poder legislativo tiene la exclusividad de sustentar el discurso del consenso político a través de la ley. Sostengo, por el contrario, que la participación política de la sociedad civil en el Estado no es exclusivamente aquella contenida en el ámbito legislativo (en la actividad política de las cámaras, en la doctrina jurídica, jurídico-administrativas, etc.) sino que ésta -la participación- es materia concerniente también en lo administrativo, en donde debe ser organizada racionalmente para optimizar esfuerzos y maximizar logros.

Así, pues, creo que nos encontramos en un momento particularmente privilegiado, en México, para el entendimiento de la génesis de lo que podría constituir la administración pública de la última década del presente siglo. El precepto constitucional en el que ha sido plasmada la planeación democrática (Artículo 26), obliga no exclusivamente a los legisladores a organizar la participación social en la toma de decisiones del Estado, sino también -o fundamentalmente- a los administradores (o servidores) públicos para crear métodos organizativos, mecanismos administrativos, etc., en los que se concrete la vinculación entre los cuadros administrativos de planeación y la sociedad civil. Sin embargo, y como lo demostró este estudio, los administradores públicos no han adquirido el compromiso por "administrar" los fenómenos políticos específicos de sus entornos (aunque de hecho lo hacen) de manera comprometida y palpable en toda su estructura jurídico-administrativa.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática debiera, en mi opinión, constituirse en una importante herramienta política de vinculación entre la sociedad civil y el Estado, para alcanzar la "...solidez, dinamismo, permanencia y equidad (del) crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación" (Artículo 26 constitucional). La consulta popular debería significar, para los estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública, un reto de creatividad de métodos y técnicas administrativas (además del enfoque humanista) en los que se organizará, racional y concertadamente, la participación política de los grupos sociales involucrados en los planes y programas públicos. Se trata de establecer formas alternativas de participación al interior de la estructura administrativa del Estado, en donde las actividades políticas de la comunidad formen parte de la estrategia global de planeación. Es decir de la consulta popular toda una metodología de la planeación; de la Planeación Democrática. Por ejemplo, las disfunciones observadas en el desarrollo del proyecto BH (disfunciones políticas, principalmente), expresadas en la negativa de ciertos grupos tradicionales por abandonar sus asentamientos humanos y, por tanto, en el retraso de las actividades de ejecución del complejo turístico, denunciaron con claridad el tipo de demandas que el proceso de planeación omitió genéricamente.

Urrutia Campos,²⁰ propone cierta metodología para la planeación (fundamentalmente para la fase de formulación de objetivos y planes) en donde la participación se entiende como "...la intervención organizada y consciente de los productores en la toma de decisiones respecto a su proceso productivo, así como en los diferentes aspectos de su vida social, económica, cultural y política... La proposición y práctica de este factor es la diferencia esencial que existe entre la presente propuesta y otros métodos que sólo proponen la formulación de proyectos como una secuencia técnica de fases, sin asumir las condiciones y necesidades de los sectores y beneficiarios principales de la política agraria planificada del desarrollo rural".²¹ Así, propone un proceso de "autodiagnóstico" a través del cual la planeación del desarrollo del sector se realizará, en un primer momento, al interior de las comunidades involucradas en los planes y programas públicos, para después concertar esfuerzos con los demás grupos involucrados en la planeación. "...El punto de partida de un proyecto con participación de la comunidad, está en la detección o señalamiento de una sociedad o de necesidades, que configuran la problemática productiva de los campesinos. Este proceso está contenido en lo que se conoce como autodiagnóstico, es decir, el reconocimiento de la realidad de la comunidad, pero realizado por los propios campesinos, en forma organizada y consciente...".²² Es obligación

²⁰ Metodología para la Identificación, Formulación, Ejecución y Evaluación de Proyectos Productivos con Participación de la Comunidad; José Urrutia Campos; Cuadernos de Capacitación No. 13, Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C., segunda edición, México, 1981.

²¹ Ibid., p. 5.

²² Ibid., p. 6.

de la institución pública, entonces, promover este tipo de actividades para la planeación entre las comunidades nacionales implicadas en los proyectos públicos.

De esta manera, el autodiagnóstico se podría entender como el resultado obtenido al interior de la comunidad, en relación a la fijación de prioridades en función a los objetivos planteados por los proyectos públicos, y que constituirá la contribución inicial de la comunidad a la formulación de los documentos rectores de un proyecto. El primer resultado de la formulación concertada del proyecto es, de acuerdo al autor, el anteproyecto preliminar, en donde las exigencias de viabilidad de la alternativa seleccionada requieren el manejo de factores técnicos más sofisticados, tales como: especificaciones técnicas más precisas de acuerdo a metas y objetivos, análisis detallado del mercado, posibilidades de comercialización, estructura logística para el abasto, etc. Posteriormente, se elabora un análisis de "prefactibilidad", en donde se deberá determinar en qué casos el carácter predominante será la utilidad social y en cuáles se prioritará la utilidad económica (y se podrían agregar las variables políticas y culturales también). Finalmente, se propone la realización de un anteproyecto definitivo y más depurado que el anterior, que constituya en sí mismo la contribución más significativa de la comunidad en la planeación del desarrollo, y que deberá ser tomada en cuenta por las instancias de decisión (instituciones públicas y privadas involucradas) para establecer la estructura final del proyecto. La contribución que, en mi opinión, establece esta metodología para la planeación participativa del desarrollo, es la introducción concreta de un marco de referencia para la evaluación de los proyectos, en la que el aspecto social (los criterios sociológicos de planeación) juega un papel determinante dentro de todo el proceso.

Bien podría ser entendida a la consulta popular como un mecanismo de planeación análogo al expuesto aquí, en donde las entidades y dependencias de la administración pública federa organizaran y promoverían procesos de planeación entre las comunidades (rurales e incluso urbanas), para establecer estrategias negociadas y concertadas y, de esta manera, hacer realmente eficientes las actividades encaminadas a lograr los grandes objetivos nacionales. Me refiero a un mecanismo (coherente con las vertientes de la planeación del desarrollo en México) en donde todos los participantes de la planeación procuran el máximo equilibrio entre sus intereses, considerando que "...los equipos o brigadas de trabajo, las reuniones, asambleas y los mecanismos de participación y decisión (léase "Consulta Popular"), deben ser efectivos y en lucha constante contra la manipulación y el burocratismo. Cumplir estas condiciones significa que la comunidad desarrolle sus iniciativas, considere al proyecto como propio y asuma la defensa para su ejecución de su producción, y del excedente generado frente la comercialización o en el uso y destino del producto".²³

En el caso del sector Turismo, y específicamente en el tipo de política de planeación que identifiqué como modelo de desarrollo de polos turísticos integralmente planeados,

²³ *Ibid.*, p. 10.

la participación alternativa en la planeación del desarrollo -a través de la consulta popular- pudo haberse instrumentado desde las primeras acciones (la expropiación) del desarrollo del proyecto. Sencillamente, se trataba de decir: "Señores comuneros, se ha tomado la decisión de generar un profundo desarrollo económico y social de su región, a través de la construcción de un proyecto de tales y cuales características. Seleccionen ustedes el tipo de participación que desearían para su comunidad al interior de este proyecto, y procuremos planear, juntos, una opción viable y satisfactoria para todos los partícipes". Me parece que después de esto, acciones como la expropiación del predio, o la reubicación a "La Cruccecita", no hubiesen sido vistas como hostilidades o imposiciones políticas por parte de la autoridad pública, sino -tal vez- como un simple trámite jurídico y administrativo que debería ser cumplido para permitir el funcionamiento de la globalidad de la empresa (empresa social, finalmente). La consulta popular entendida así, requeriría entonces de la existencia de esfuerzos jurídicos y administrativos, por normativizar y organizar (para administrar) una metodología de la planeación con matices realmente democráticos. La formulación del proyecto, fijación de objetivos, desarrollo, control y evaluación de éste, deben responder a una metodología que, desde sus primeras fases, involucre a todos los partícipes de la planeación en forma equilibrada y equivalente.

La identificación de la idea del proyecto, la elaboración de un anteproyecto preliminar y de su anteproyecto definitivo, como se ha visto en la propuesta de Urrutia Campos,²⁴ bien podrían ser identificadas como las fases de un mecanismo similar al que inspira la consulta popular del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México; las unidades encargadas de la planeación en las entidades y dependencias de la administración pública federal, con la participación de instrumentos como los COPLADES y los CUD, bien podrían establecer formalmente una metodología para la planeación en la que se fomentaran e indujeran procesos de planeación al interior de las comunidades involucradas. En el caso que he estudiado en particular -Bahías de Huatulco, Oaxaca-, me parece que si existía la capacidad, por parte de la comunidad, de realizar tales tareas de planeación; en el caso contrario, la obligación de la institución pública federal sería la de hacer posible la realización de dichas fases para la comunidad.

En conclusión, el mecanismo de la consulta popular requerirá de diversas condiciones para cumplir sus objetivos en materia de participación política en la planeación del desarrollo; a saber:

1.- Reglamentar los aspectos relativos al SNPD, contenidos en el Artículo 26 constitucional, con el objeto de definir la participación que tendrá la sociedad civil en la planeación del desarrollo. Si bien la Ley de Planeación²⁵ estructura al sistema, por otra parte no establece criterios concretos sobre la participación política y, mucho menos, de

24 Ibid.

25 Op. cit.

la consulta popular como instrumento de concertación de intereses entre los diversos grupos actores de la planeación.

2.- Organizar proceso y métodos administrativos, que obliguen a insertar un amplio proceso participativo en la formulación de los objetivos (como el propuesto por Urrutia Campos, por ejemplo),²⁶ así como en la instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

3.- Establecer como objetivo, la obtención de un marco de referencia para la evaluación de los proyectos, en donde los criterios económicos, políticos, sociales y culturales, tengan una importancia equivalente y equilibrada en base a la apreciación metodológica genérica, es decir, a partir de su beneficio relativo para todos los involucrados en la planeación del desarrollo.

4.- Fomentar la promoción, la capacitación y la organización de los mecanismos de participación política, con el objeto de fortalecer la organización de la sociedad civil para el desarrollo concertado,²⁷ así como su reglamentación y su estructuración administrativa.

5.- Subrayar el carácter permanente de la consulta popular, para fomentar su evolución en los niveles estatal y municipal de la administración pública.

²⁶ Op. cit., Urrutia Campos

²⁷ Se entiende por:

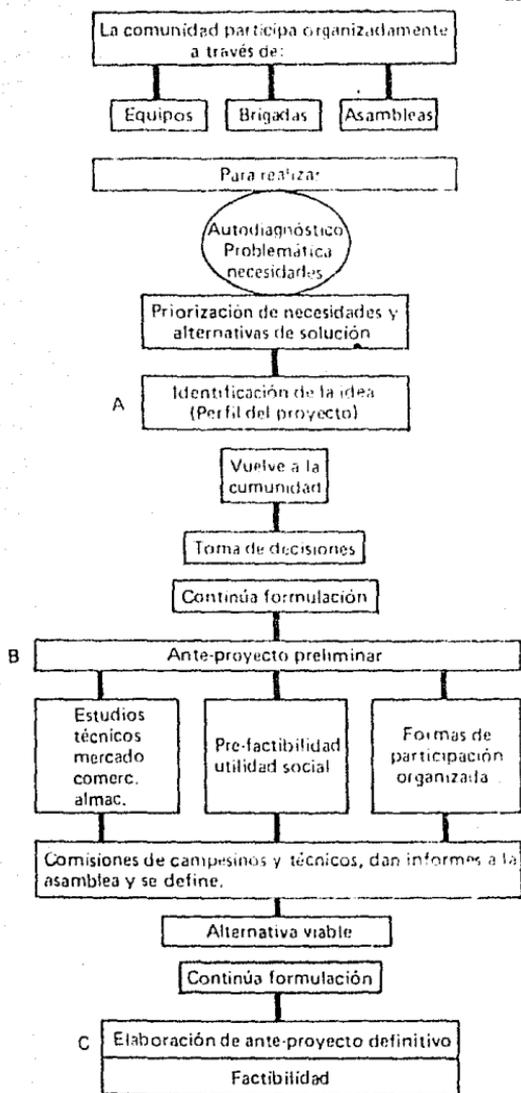
a) Promoción: proceso en el que participan productores, promotores e instituciones (estas últimas al servicio de los intereses y decisiones colectivas), para crear condiciones de cambio social e impulsar programas de desarrollo.

b) Capacitación: intercambio de conocimientos y experiencias con el fin de comprender y transformar en forma más eficiente el medio

c) Organización: estructuras, formas y canales de expresión colectiva adoptadas por la comunidad, para analizar y resolver sus problemas, con fuerza social capaz de decidir, actuar y realizar objetivos comunes. Véase: *Ibid.*, p. 6.

Proceso de participación de la comunidad en la formulación de un proyecto

Esquema 1



F
O
R
M
U
L
A
C
I
O
N

Comentario final:

De esta manera, he clasificado en este último capítulo mis principales conclusiones sobre mi investigación de la planeación democrática y el desarrollo de proyectos en el sector Turismo, así como del caso concreto del proyecto Bahías de Huatulco, en Oaxaca. Sin embargo, existen muchas conclusiones implícitas a lo largo de este trabajo que tal vez no se hallen en esta agrupación final de ideas.

Mi reflexión final más general, apuntaría hacia aquella experiencia más inmediata que precede a esta investigación, misma hacia la que va destinada ésta: la finalización de mis estudios profesionales de licenciatura. Me parece que es muy serio el estudio que debe hacerse sobre la planeación (así como de las otras fases del proceso administrativo con las que interactúa) en el ámbito académico, pues el simple enunciamiento de etapas sucesivas no refleja -como bien se entiende aquí- la problemática general de la planeación para el administrador público. Así, me parece que el trabajo que aquí he presentado constituye una propuesta viable para sugerir un acercamiento o enfoque de estudio de la planeación, en el que la diversidad de tal problemática se constituya como objeto de estudio. Se trata de imprimir la conciencia en el estudiantado de la Administración Pública del carácter interdisciplinario del fenómeno administrativo (en todas sus fases), y señalar aquellos puntos en los que es deseable una visión multi e interdisciplinaria de las funciones administrativas.

De igual manera, siento que sería necesario que -en lo académico- se promoviera la investigación de campo en el área rural, para evitar así el repetido error en las apreciaciones que el planeador tiene al respecto. Entender las complejidades regionales y locales del contexto nacional en nuestro país, conducirá -indudablemente- a una integración más equilibrada del orden federal mexicano, en donde la planeación del desarrollo puede ser una de las herramientas más adecuadas para lograrlo. Ante el actual desgaste y, en mucho importante, transición del sistema político mexicano, se hace necesario implementar nuevos y novedosos mecanismos de participación política de la sociedad civil en el Estado. Siento que entre más politizada se encuentre la sociedad civil de una nación, más democrático puede llegar a ser el ejercicio del poder público que protagoniza la administración pública. Así, entonces, no habría lugar para que los organismos federales (como FONATUR, por ejemplo) ignoraran en sus planes y programas de desarrollo económico, social y cultural, las particularidades correspondientes de su ámbito de incidencia local o regional. En todo caso, los procesos de planeación regionales o locales -supuestamente promovidos por la instancia federal de planeación, en aquellos espacios en donde se desarrollarán proyectos públicos-, determinarían una problemática concreta y la estrategia (o estrategias) para solucionarla; corresponde a la planeación federal (o global) instrumentar las soluciones de acuerdo a criterios más integrales, interdisciplinarios, y a la sociedad civil responsabilizarse y comprometerse con la consulta popular.

Tal vez la mecánica del proceso de planeación que representaría para mí la consulta popular, sería de la siguiente manera:

- Idea inicial del proyecto (propuesta por cualquiera de los participantes involucrados en el proyecto);
- Convocatoria al Foro de Consulta Popular sobre la materia, para todos aquellos implícitos en el proyecto (organismos públicos o privados, agrupaciones, y sociedad civil en general);
- Organización del trabajo participativo alrededor del proyecto que se ha propuesto, en función de llevar a cabo autodiagnóstico, debates sobre la problemática del proyecto, deducción de demandas y necesidades, etc.;
- Proceso de formulación de objetivos, jerarquización de los mismos y elección de alternativas de solución. Hasta aquí, la participación en la planeación del desarrollo, se ha dado (teóricamente) equilibradamente entre la sociedad civil y las autoridades públicas. La repetición de este proceso, como lo indica Urrutia Campos,²⁸ después de haberse identificado el perfil del proyecto (el anteproyecto preliminar), podrá centrar los estudios e incluso los debates en variables más concretas y definidas, sobre las que es posible determinar la naturaleza interdisciplinaria del desarrollo esperado.
- Estudios específicos de la naturaleza ambiental del proyecto, coordinadas por comisiones interdisciplinarias cuyos miembros pertenezcan o representen a todos y cada uno de los participantes de la planeación.
- Selección de las prioridades globales, establecimiento del papel que cada uno de los participantes de la planeación tendrán con respecto al proyecto, así como de su desarrollo, y de los mecanismos que se instrumentarán con tal fin. Así, se elabora un anteproyecto definitivo, mismo que será la inspiración fundamental de todos los planes y programas a través de los que se normará el desarrollo del proyecto.
- Instauración de equipos de trabajo, o "grupos cívicos",²⁹ que duren idéntico tiempo en funciones del que dilatará la consecución de los objetivos planeados y, una vez encargados de retroalimentar al desarrollo del mismo con las experiencias de cada uno de los grupos o participantes en el mismo.
- Integración plena del proceso de planeación con las otras fases del proceso administrativo, así como con la globalidad de la administración pública y el Estado.

²⁸ Ibid.

²⁹ El "grupo cívico" es aquella organización que se da entre individuos de la sociedad civil, en función de lograr ciertos objetivos comunes que beneficiarán a todos ellos. El grupo cívico existirá exclusivamente durante aquel tiempo en el que se desarrollen las actividades encaminadas a conseguir los objetivos planeados y, una vez habiendo logrado lo anterior, el grupo cívico se desintegra y desaparece. Sobre la organización y funcionamiento de los "grupos cívicos", se puede consultar el "Instructivo y Reglamento para los Grupos Cívicos", perteneciente a la Asociación Política Nacional UPAC (Baja California 281-60. piso, México 11, D.F.).

ANEXOS

OAXACA: POBLACION Y DENSIDAD DEMOGRAFICA
POR DISTRITO, 1980

Distrito	Población		Porcentaje del Total Estatal - 1980	Tasa de Crecimiento 1970-1980	Densidad por Km ² 1980
	1970	1980			
TOTAL	2 015 424	2 369 076	100.00	1.57	24.87
Silacayoapan	36 595	40 454	1.71	0.97	18.25
Huajuapam	85 933	92 241	3.89	0.69	29.14
Coixtlahuaca	15 853	13 755	0.58	-1.36	7.49
Teotitlán	103 289	107 826	4.55	0.42	53.92
Cuicatlán	45 811	51 894	2.19	1.38	22.86
Tuxtepec	109 320	244 711	10.33	2.44	44.29
Choapam	27 735	28 363	1.20	0.27	3.56
Juxtlahuaca	45 162	42 300	1.78	-0.63	24.77
Teposcolula	32 405	30 775	1.30	-0.50	20.06
Hochitlán	57 960	64 167	2.71	0.99	20.17
Etla	61 761	77 252	3.26	2.19	11.20
Ixtlán	40 316	41 880	1.76	0.37	14.27
Villa Alta	25 047	37 276	1.57	0.49	21.90
Hixte	60 156	70 652	2.96	1.49	11.23
Putla	51 321	60 818	2.97	1.10	13.73
Flaxiaco	85 193	88 365	3.39	-0.10	25.17
Zacachila	19 574	21 523	0.91	0.39	12.66
Zimatlán	40 553	45 995	1.98	1.37	53.45
Centro	158 497	177 634	7.37	1.27	344.53
Tlacolula	73 638	81 219	3.85	2.09	31.27
Jamiltepec	163 171	177 695	8.74	2.63	32.18
Juquila	47 400	52 811	2.64	2.73	14.91
Soía de Vega	41 311	41 650	1.75	0.03	11.20
Ejutla	35 994	41 347	1.75	1.35	36.12
Ocotlán	45 006	49 931	2.11	0.84	49.57
Miahuatlán	60 075	69 926	4.18	2.06	25.40
Yautepec	26 647	31 340	1.32	1.58	6.58
Tehuantepec	113 469	135 234	6.13	2.41	21.79
Juchitán	174 293	210 567	8.89	1.84	15.85
Pochutla	77 542	86 757	3.66	1.08	21.55

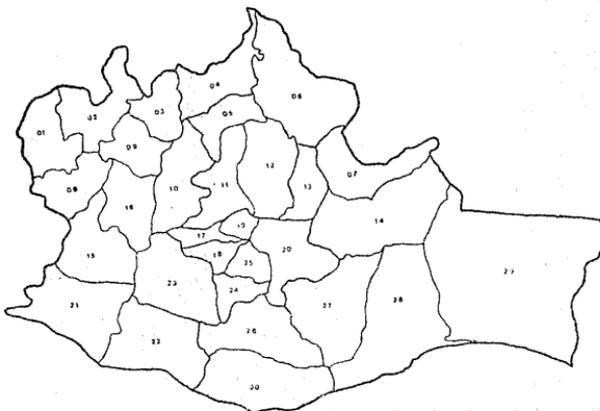
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. IX (1970) y X (1980) Censos de Población y Vivienda, estado de Oaxaca.

OAXACA: DIVISION DISTRITAL GEOESTADISTICA



DISTRITOS

- 01 DISTRITO DE SILCAYCAPÁN
- 02 DISTRITO DE HUAJAPAR
- 03 DISTRITO DE COXTLAHLUACA
- 04 DISTRITO DE TECTITLÁN
- 05 DISTRITO DE CUICATLÁN
- 06 DISTRITO DE TUXTEPEC
- 07 DISTRITO DE CHOHAMÁN
- 08 DISTRITO DE AXTLAHUACA
- 09 DISTRITO DE TEPOSICOLULA
- 10 DISTRITO DE NOCHISTLÁN
- 11 DISTRITO DE IXTLA
- 12 DISTRITO DE IXTLÁN
- 13 DISTRITO DE VILLA ALTA
- 14 DISTRITO DE MIXE
- 15 DISTRITO DE PUTLA
- 16 DISTRITO DE TLAXIHO
- 17 DISTRITO DE ZAACHILA
- 18 DISTRITO DE ZIMATLÁN
- 19 DISTRITO DEL CENTRO
- 20 DISTRITO DE TLACOLULA
- 21 DISTRITO DE JAMILTEPEC
- 22 DISTRITO DE SIQUILÁ
- 23 DISTRITO DE SOLA DE VEGA
- 24 DISTRITO DE EJUTLA
- 25 DISTRITO DE OCOTLÁN
- 26 DISTRITO DE MIAHUATLÁN
- 27 DISTRITO DE YALTEPEC
- 28 DISTRITO DE TEHUANTEPEC
- 29 DISTRITO DE JUCHITÁN
- 30 DISTRITO DE POCHUTLA



OXACA: ESCUELAS, MAESTROS Y ALUMNOS EN PRIMARIA Y SECUNDARIA POR DISTRITO. INICIO DE CURSOS, 1984-1985

Cuadro 2.3

Estado y Distrito	Primaria				Secundaria				Capacitación			
	Escuelas	Maestros	Alumnos	Alumnos/Maestros	Escuelas	Maestros	Alumnos	Alumnos/Maestros	Escuelas	Maestros	Alumnos	Alumnos/Maestros
TOTAL	2 798	15 195	518 987	34.16	521	5 032	196 354	39.24	45	464	9 631	20.90
Silacayoapan	64	316	10 595	33.50	8	45	896	19.46	13	285	4 843	17.71
Huajuapam	157	744	24 104	32.40	35	256	5 244	20.48	2	17	298	17.53
Coixtlahuaca	35	115	3 449	29.99	9	33	629	19.06	6	35	966	27.60
Teotitlán	73	342	11 150	32.59	27	110	2 375	21.55	1	16	336	21.00
Guicatlán	61	299	9 890	33.10	11	39	714	18.70	16	150	2 751	18.34
Tuxtutepec	261	1 429	51 042	35.72	52	515	12 193	23.69	9	9	0	-
Chnapam	65	217	7 510	35.07	3	8	173	21.63	0	9	182	20.22
Juxtlahuaca	41	205	6 597	32.13	7	55	900	17.27	0	0	0	-
Teposcolula	55	167	5 371	32.16	9	57	1 187	20.29	0	0	0	-
Nochistlán	101	413	13 189	31.93	29	111	2 089	18.10	0	0	0	-
Estia	90	502	16 074	32.02	27	204	5 112	21.85	0	0	0	-
ixtlán	49	251	7 725	30.76	16	74	1 368	18.49	7	8	104	13.00
Villas Alta	38	181	5 910	32.65	6	26	588	16.33	0	0	0	-
Mike	47	289	9 738	33.70	11	55	1 252	22.76	0	0	0	-
Puctla	91	447	14 766	32.85	15	93	2 355	35.37	0	0	0	-
Tlaxiaco	64	367	10 564	32.20	10	150	3 584	23.90	0	0	0	-
Zacachila	29	148	5 326	35.71	3	29	531	27.62	0	0	0	-
Zimatlán	49	322	11 637	36.23	10	50	2 253	28.15	0	0	0	-
Centro	165	1 495	55 444	37.06	51	1 371	22 846	17.43	0	0	0	-
Tlacolula	82	567	19 012	33.53	17	116	2 339	20.16	0	0	0	-
Jamiltepec	148	806	26 545	32.94	7	104	4 564	24.24	0	0	0	-
Juquila	92	445	15 489	34.73	7	69	1 950	26.81	0	0	0	-
Sola de Vega	83	270	8 819	32.66	5	20	294	19.70	0	0	0	-
Ejutla	61	269	9 370	34.83	8	25	619	26.24	0	0	0	-
Ocotlán	55	350	12 452	35.61	9	76	1 961	25.80	0	0	0	-
Miahuatelán	145	654	23 016	34.66	11	93	2 220	23.98	2	0	0	-
Yaucopec	59	249	8 277	33.25	7	27	740	20.77	0	0	0	-
Tehuacan	164	1 116	38 943	34.90	27	432	9 676	27.28	0	0	0	-
Juchitán	221	1 657	56 838	34.34	47	611	13 522	22.13	1	2	92	56.00
Pochutla	145	587	20 436	34.92	7	64	1 679	26.23	3	9	145	20.63

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Programación.

OAXACA: INDICADORES DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACION POR DISTRITO, 1980

Primera Parte

Distritos	I n d i c a d o r e s													
	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14
NACIONAL	25.3	19.7	15.1	14.0	27.9	62.0	27.2	26.5	28.4	42.8	21.8	30.0	6.5	15.1
ESTADO	22.6	43.6	31.4	26.4	31.3	71.9	25.5	64.4	54.2	71.9	47.6	47.7	10.1	17.7
Silacayoapan	17.22	54.71	38.99	31.85	31.63	73.01	22.47	75.44	46.20	83.12	31.37	50.59	9.31	10.67
Huajuapam	31.63	15.15	26.40	25.34	35.99	76.67	24.31	56.95	39.12	71.27	27.58	40.26	6.56	14.91
Coixtlahuaca	20.27	60.51	27.39	24.65	46.99	85.32	21.77	69.58	55.19	89.23	49.97	11.65	17.03	14.27
Teotitlán	30.77	49.13	50.35	35.05	25.79	72.55	30.94	61.55	73.41	79.95	72.05	56.59	12.75	15.26
Coicatlán	20.36	47.24	33.24	25.70	40.58	72.15	16.99	83.26	59.97	80.40	66.58	58.42	10.60	11.93
Tuxtepec	25.62	27.66	17.09	20.91	28.74	65.90	24.70	58.84	52.90	60.16	35.83	36.73	7.52	17.02
Chapanec	22.23	48.79	34.91	21.54	68.67	32.75	17.13	78.99	77.43	72.72	70.72	47.76	15.35	10.85
Coixtlahuaca	14.04	55.26	55.05	37.18	22.56	73.99	21.60	51.14	58.00	89.63	61.24	54.29	15.63	7.93
Tepecoatlán	18.00	43.26	45.72	28.64	39.90	86.47	24.41	65.21	39.36	61.40	40.16	56.71	13.69	12.16
Nochistlán	20.11	40.72	33.22	24.41	44.12	69.18	26.70	73.92	65.91	89.35	62.35	52.05	9.25	16.83
Eta	22.32	49.99	17.41	15.71	33.61	75.69	25.72	57.69	40.34	72.09	55.81	47.19	9.18	15.06
Ixcán	23.12	37.55	20.55	16.13	39.45	36.39	17.69	82.55	26.90	75.81	39.39	26.41	11.57	10.45
Villa Alta	29.57	44.78	29.21	45.50	30.77	80.61	15.11	88.06	24.85	75.74	34.95	66.81	11.06	9.49
Mixe	21.99	40.27	45.39	39.47	42.15	71.29	25.01	52.90	73.72	76.50	70.83	57.55	1.98	13.67
Putla	9.93	51.00	33.61	24.37	31.15	66.76	24.03	76.92	66.49	72.25	64.97	19.37	12.18	14.57
Tlaxiaco	17.23	50.43	29.99	23.69	21.31	66.63	21.59	61.16	64.65	76.25	63.20	63.29	16.13	14.35
Zacachila	17.51	27.04	21.93	11.95	30.18	76.71	20.27	77.95	54.35	67.02	43.27	39.15	6.82	19.55
Zimatlán	19.33	54.75	33.51	28.56	35.56	74.49	25.41	64.59	58.12	79.39	59.97	41.41	9.22	15.35
Centro	31.24	20.56	14.43	11.27	25.65	57.01	25.71	37.81	31.51	56.12	20.97	24.16	7.52	15.11
Tlaxioclula	33.78	34.71	31.95	29.37	35.82	79.69	23.89	74.28	54.36	66.74	44.77	68.76	10.50	15.22
Jamitpec	13.94	51.60	40.56	51.15	66.78	66.65	24.71	75.33	75.62	78.26	55.92	54.17	19.29	12.53
Quixtla	26.36	42.29	49.65	22.74	21.40	74.50	26.83	76.81	62.10	78.64	69.11	67.88	11.21	17.41
Santa de Vega	8.16	70.72	47.91	31.24	33.98	81.29	26.43	85.21	70.15	61.57	48.74	54.60	15.79	7.94
Ejctla	14.21	50.04	35.66	26.30	25.49	63.35	22.05	70.70	65.56	76.25	45.47	32.46	9.81	16.71
Ocotlán	20.90	45.86	32.27	22.23	33.65	85.29	21.13	73.27	78.15	76.77	52.32	56.11	11.79	19.39
Huautlán	17.72	65.03	41.99	41.46	30.59	77.25	21.06	85.61	67.53	89.69	76.56	66.10	12.55	11.39
Tuxtepec	15.64	61.78	45.82	26.54	29.13	79.05	23.83	79.20	60.73	65.42	66.13	66.89	9.24	8.05
Tehuantepec	10.84	31.48	23.22	20.91	27.19	67.22	25.26	43.79	32.27	61.29	31.95	45.25	2.60	11.11
Juchitán	23.04	46.62	30.29	23.17	46.42	71.54	28.75	71.76	42.95	63.14	39.77	42.65	2.56	10.86
Pochutla	19.85	51.74	48.75	36.51	31.47	75.61	29.61	57.55	68.19	78.54	72.16	60.71	17.16	13.59

INGRESOS

- B1 Tasa de PEA que recibe ingresos menores a \$3611.00
- B2 Tasa de PEA que no recibe ingresos

EDUCACION

- B3 Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más
- B4 Tasa de población de 15 años y más sin instrucción
- B5 Tasa de población de 15 años y más con primaria incompleta
- B6 Tasa de población de 18 años y más sin enseñanza media
- B7 Tasa de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela

VIVIENDA

- B8 Tasa de viviendas con piso de tierra
- B9 Tasa de viviendas sin agua entubada
- B10 Tasa de viviendas sin tubería de drenaje
- B11 Tasa de viviendas sin energía eléctrica
- B12 Tasa de viviendas de un solo cuarto

SALUD

- B13 Tasa bruta de mortalidad (por cada mil habitantes)

EMPLEO

- B14 Tasa de PEA que labora desde menos de una hora hasta 37 horas a la semana

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. X Censo General de Población y Vivienda, 1980.
y Registros Administrativos.

OAXACA: INDICE DE BIENESTAR SOCIAL DE LOS
DISTRITOS ORDENADOS DE MAYOR A MENOR NI-
VEL DE BIENESTAR.

Cuadro 2.10

No. de Distrito	Distrito y Estrato de Bienestar Social	Indice
	PROMEDIO NACIONAL	32.440
	PROMEDIO ESTATAL	13.457
	<u>Nivel Alto</u>	
19	Centro	25.699
28	Tehuantepec	19.412
6	Tuxtepec	18.972
29	Juchitán	18.118
2	Huajuapam	15.428
11	Etla	14.324
12	Ixtlán	14.122
17	Zaachila	13.040
	<u>Nivel Medio</u>	
25	Ocotlán	12.443
24	Ejutla	12.247
18	Zimatlán	11.871
13	Villa Alta	11.031
1	Silacayoapan	10.315
20	Tlacolula	9.990
15	Putla	8.819
9	Teposcolula	8.567
16	Tlaxiaco	8.468
22	Juquila	7.850
5	Cuicatlán	7.454
27	Yautepec	6.685
	<u>Nivel Bajo</u>	
3	Coixtlahuaca	6.142
21	Jamiltepec	6.043
10	Nochistlán	5.963
14	Hixtla	5.479
4	Teotitlán	5.318
30	Pochutla	4.769
8	Juchitahuaca	4.572
7	Choaapan	4.337
26	Miahuatlán	1.711
23	Sola de Vega	0.803

Nota: El índice se calculó aplicando el método estadístico de componentes principales a los datos del Cuadro 2.4.

FUENTE: Elaboraciones propias con base en el Cuadro 2.4.

OAXACA: NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y
PERSONAL OCUPADO POR DISTRITO, 1965.

Distrito	Total de Es- tablecimen- tos	Personal Ocupado		
		Total	Remunerado	No Remunerado
TOTAL	42 258	148 989	56 455	92 524
Centro	11 262	47 051	32 874	14 177
Coixtlahuaca	254	739	206	533
Coicatlán	423	1 322	532	790
Choapan	40	156	154	2
Ejutla	476	1 105	349	756
Etla	1 082	3 556	1 808	1 748
Huajuapam	2 504	6 813	3 431	3 382
Ixtlán	576	2 329	1 182	1 147
Jamiltepec	1 581	4 614	2 810	1 804
Juchitán	3 629	16 187	12 841	4 046
Juquila	1 460	4 457	2 610	1 847
Juxtlehuaca	401	1 010	422	588
Mixtlalán	999	3 154	1 540	1 594
Mixte	517	1 658	439	1 218
Nochistlán	326	8 498	1 068	1 518
Ocotlán	1 221	3 394	1 345	2 045
Pochutla	1 067	2 911	2 395	1 516
Putla	565	1 588	773	720
Silacayoapan	586	1 011	411	598
Sola de Vega	194	387	290	197
Tehuantepec	2 361	8 551	6 415	3 136
Teotitlán	1 167	3 592	1 326	1 572
Teposcolula	575	1 958	911	1 047
Tlacolula	1 441	4 016	1 778	2 238
Tlaxiaco	1 133	3 462	1 690	1 772
Tlaxtepec	3 771	14 541	11 241	3 300
Villa Alta	426	971	342	629
Yautepec	166	489	201	288
Zacachila	399	1 075	416	659
Zimatlán	716	1 727	795	967

1/ En el Distrito de Teotitlán se registraron en los datos de empadronamiento 1 168 esta-
blecimientos, pero existe un error en la suma y solamente son 1 167.

FUENTE: Dirección Regional Sur del I.N.E.C.S.I.

QUAXACA: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1980. (ESTRUCTURA PORCENTUAL)

Distrito	Total	Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	Explotación de Minas y Canteras	Industria Manufacturera	Electricidad, Gas	Construcción	Comercio	Transporte, Almacén y Correos	Establecimientos Financieros, Seguros, Inseguros	Servicios Comunales	Actividad Insuficiente	Desocupados que no trabajan específicamente
NACIONAL	100.00	25.83	2.16	11.67	0.93	5.67	7.84	3.69	1.84	10.96	29.59	0.55
ESTADO	100.00	55.37	0.19	4.69	0.07	2.14	4.01	1.79	0.15	7.92	23.74	0.35
Silacayoapan	100.00	61.67	0.09	5.36	0.00	0.78	2.17	0.43	0.01	7.75	21.21	0.55
Huixtla	100.00	46.04	0.58	9.55	0.06	2.55	4.09	1.15	0.03	9.15	20.57	0.56
Coxtlahuaca	100.00	61.43	0.00	11.29	0.50	0.76	2.74	0.71	0.00	11.19	21.25	0.73
Teotihuacán	100.00	62.42	0.02	6.09	0.62	1.28	2.50	0.41	0.03	5.98	28.34	0.79
Calcatlán	100.00	69.29	0.04	3.13	0.00	0.71	1.37	0.05	0.00	8.05	16.00	0.10
Tehuacan	100.00	52.27	0.16	4.20	0.15	1.01	5.56	1.65	0.77	4.89	33.58	0.74
Chapala	100.00	73.18	0.00	0.71	0.03	0.42	1.21	0.20	0.00	4.73	13.29	0.02
Juchitán	100.00	59.26	0.07	3.65	0.01	0.47	2.76	0.43	0.00	5.14	28.66	0.17
Tepechtlán	100.00	62.15	0.01	4.14	0.14	1.07	2.00	0.20	0.11	3.21	17.52	0.28
Teotihuacán	100.00	63.92	0.05	3.15	0.01	1.21	2.04	0.57	0.00	5.76	27.61	0.20
Ela	100.00	51.67	0.25	3.92	0.04	2.62	2.90	2.11	0.24	5.65	30.37	0.23
Itáhuacán	100.00	58.95	1.40	3.05	0.11	1.19	2.68	0.87	0.15	7.47	23.95	0.17
Villa Alta	100.00	63.06	0.03	5.73	0.03	0.69	2.25	0.34	0.00	7.21	20.73	0.31
Mixe	100.00	70.05	0.01	1.10	0.03	1.04	2.99	0.48	0.00	5.47	17.04	0.72
Putla	100.00	69.22	0.07	1.73	0.06	0.61	3.42	0.81	0.07	1.95	19.55	0.76
Tehuacan	100.00	60.65	0.02	2.37	0.06	0.75	2.09	0.44	0.03	5.25	20.11	0.44
Zacachila	100.00	56.89	0.04	3.52	0.05	1.21	4.00	0.83	0.15	7.17	25.33	0.54
Zimatlán	100.00	61.44	0.04	3.54	0.09	1.20	2.57	0.75	0.00	7.05	24.56	0.21
Centro	100.00	70.76	0.13	8.71	0.78	0.90	10.00	3.16	1.43	18.54	20.54	0.35
Tlaxiahuacán	100.00	59.35	2.05	6.45	0.00	1.00	2.78	0.24	0.00	5.47	21.54	0.26
Juchitán	100.00	56.09	0.07	3.78	0.07	1.40	2.63	0.59	0.01	3.50	23.63	0.36
San Juan	100.00	61.26	0.02	2.94	0.00	1.05	4.01	0.76	0.00	6.77	22.73	0.21
San Juan de los Rios	100.00	73.25	0.13	0.65	0.00	0.75	1.08	0.51	0.03	4.77	18.56	0.15
San Juan	100.00	63.75	0.02	5.51	0.00	0.78	2.30	0.57	0.04	3.10	22.46	0.51
San Juan	100.00	58.58	0.00	5.25	0.00	1.98	3.75	0.87	0.17	3.61	25.31	0.43
Ocotlán	100.00	69.32	0.01	2.70	0.06	1.47	0.79	0.60	0.00	5.84	16.00	0.13
Mixahuacán	100.00	69.32	0.01	2.70	0.06	1.47	0.79	0.60	0.00	5.84	16.00	0.13
Tehuacan	100.00	71.03	0.52	1.40	0.03	0.93	1.35	0.39	0.00	6.07	17.54	0.13
Tehuacan	100.00	41.80	0.27	8.21	0.04	3.54	4.70	2.23	0.51	9.29	28.86	0.56
Tehuacan	100.00	45.91	0.16	6.93	0.09	0.36	5.55	2.85	0.45	8.82	25.38	0.50
Puebla	100.00	65.09	0.02	1.82	0.01	1.06	3.31	0.58	0.02	5.37	21.43	0.20

FUENTE: Cuadro 4.2

OAXACA: INDICE DE DIVERSIFICACION ECONOMICA
DE LOS DISTRICTOS ORDENADOS DE MAYOR A MENOR
GRADO DE DIVERSIFICACION:

Primera Parte

Número del Distrito	Distrito y Estado de Diversificación Económica 1/	Actividades Económicas Predominantes 2/	Índice 3/
	Promedio Nacional ¹		0.067
	Promedio Estatal		0.290
	ESTRUCTURA ECONOMICA DIVERSIFICADA		
19	Centro	C, D, E, F, G, H, I,	0.065
28	Tehuantepec	D, E, F, G, H, I,	0.167
29	Juchitán	C, D, E, F, G, H, I,	0.197
2	Huajuapam	C, E, F, I,	0.204
6	Tuxtepec	D, E, F, G, I,	0.258
11	Ixtla	B, E, G,	0.259
17	Zaachila	A,	0.313
	ESTRUCTURA ECONOMICA SEMIDIVERSIFICADA		
21	Jamiltepec	A, D, J,	0.327
20	Tlaxiolula	A, B, C,	0.330
25	Ocotlán	A, C,	0.333
8	Juchitahuaca	A,	0.334
17	Ixtlán	A, B, D,	0.335
22	Juquila	A, F,	0.353
1	Silacayoapan	A, C,	0.368
3	Coixtlahuaca	A, C,	0.369
18	Zimatlán	A,	0.371
4	Teotitlán	A,	0.381
13	Villa Alta	A, C,	0.384
24	Ejutiá	A, C,	0.397
10	Nochistlán	A,	0.398
	ESTRUCTURA ECONOMICA CONCENTRADA		
30	Pochutla	A,	0.417
16	Tlayuac	A,	0.459
9	Teposcolula	A, D,	0.462
26	Miahuatlán	A,	0.464
6	Cuicatlán	F, I,	0.466
15	Putla	A,	0.475
14	Mixe	A,	0.478
27	Yautepec	A,	0.493
23	Sola de Vega	A,	0.500
7	Choapam	A,	0.616

NOTA: 1/ Los estratos se definieron aplicando metodología de estratificación univariada a

Conclusión

los valores del índice de diversificación

2/ Actividades con valores superiores al promedio estatal. Las letras corresponden a las siguientes actividades:

- A: Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
- B: Explotación de minas y canteras
- C: Industria Manufacturera
- D: Electricidad
- E: Construcción
- F: Comercio, restaurantes y hoteles
- G: Transporte, almacenamiento y comunicaciones
- H: Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles.
- I: Servicios comunales, sociales y personales

3/ El índice se define como:

$$H = \frac{n}{n-1} \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (p_i - 1/n)^2}$$

donde: p_i = porcentaje de PEA en el sector i
 n = número de sectores económicos

y varía entre cero (diversificación máxima) y uno (concentración total).
No se consideran los rubros de "actividades insuficientemente especificadas" y "desocupados que no han trabajado" en el cálculo de índice.

FUENTE: Cuadro 4.3

OAXACA: INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES
POR DISTRITO, 1980 Y 1984.

Continúa Part.

Distrito	1 9 8 0			1 9 8 4		
	Ingresos Brutos	-	Ingresos Brutos Por Hábita	Ingresos Brutos	-	
TOTAL	279 226 525	100.00	117.73	4 382 793 871		100.00
Silacayoapan	975 679	0.35	73.11	17 261 588		0.39
Huajuapam	5 266 775	1.90	57.50	92 114 869		2.10
Coixtlahuaca	2 131 333	0.76	155.10	35 810 438		0.87
Teotitlán	4 855 315	1.74	35.97	74 184 425		1.79
Cuicatlán	2 727 105	0.98	57.50	46 456 066		1.08
Tuxtepec	32 936 772	11.79	154.91	451 017 810		10.48
Choapam	437 293	0.16	15.41	27 339 973		0.64
Juchitán	1 872 886	0.67	44.39	12 761 779		0.44
Teposcolula	3 128 402	1.12	101.68	42 594 535		1.11
Nochistlán	3 747 975	1.34	59.37	62 961 118		1.52
Etla	3 347 557	1.20	43.26	24 719 660		1.97
Ixtlán	4 618 112	1.65	56.15	53 077 537		1.25
Villa Alta	2 565 914	0.92	32.51	40 757 060		0.95
Mixe	2 643 718	0.95	37.68	34 969 792		0.81
Putla	9 493 763	3.40	155.98	40 244 881		1.94
Tlaxiaco	6 468 172	2.32	79.77	54 642 122		1.97
Zaachila	895 667	0.32	41.64	13 512 057		0.33
Zimatlán	2 639 249	0.95	56.21	46 047 790		0.94
Centro	113 627 954	40.69	512.90	1 850 041 705		37.15
Tlacolula	4 556 478	1.63	19.81	56 569 546		1.55
Jamiltepec	10 549 258	3.78	77.37	109 129 464		2.54
Juquila	3 007 609	1.08	47.94	67 312 263		1.56
Sola de Vega	1 729 889	0.62	41.52	37 142 750		0.86
Ejutla	1 324 743	0.47	32.61	32 798 794		0.76
Ocotlán	3 911 507	1.40	78.29	40 428 878		0.94
Miahuatlán	4 571 943	1.64	36.15	55 055 567		1.28
Tauatepec	1 436 143	0.51	48.58	25 244 847		0.60
Tehuantepec	20 857 194	7.47	143.37	722 265 525		16.78
Juchitán	20 162 829	7.22	95.63	156 462 647		4.19
Pochutla	3 422 696	1.23	39.42	64 144 263		1.49

OAXACA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR
ESTRATO DE INGRESO, 1980
(Estructura porcentual respecto a la PEA)

Distrito	PEA sin In- gresos	PEA con In- gresos Men- suales Me- nores a - \$3611.00 1/	PEA con In- gresos Men- suales Iguales a- Mayores a- \$3611.00	PEA con In- gresos No- Especifico- dos
NACIONAL	19.69	25.34	38.36	16.62
ESTADO	43.59	32.60	10.19	13.62
Silacayoapan	44.71	17.22	2.40	35.67
Huajuapam	45.15	31.63	7.34	15.88
Coixtlahuaca	60.51	19.27	1.85	7.37
Teotitlán	40.13	30.77	4.22	24.88
Coicatlán	47.24	26.38	2.16	24.22
Tuxtepec	27.66	29.62	15.37	27.35
Choapan	48.79	12.23	3.11	35.87
Juchitahuaca	55.84	14.01	2.45	27.67
Teposcolula	63.26	18.00	5.62	13.12
Nochistlán	60.72	20.31	1.45	17.52
Etla	49.59	22.72	2.07	25.62
Ixtlán	37.52	23.12	4.00	35.36
Villa Alta	44.26	23.57	2.55	29.62
Mixe	40.27	11.99	4.87	32.87
Putla	51.00	9.03	2.96	36.11
Tlaxiaco	52.43	6.35	1.07	37.55
Zacateca	52.04	12.31	5.42	30.23
Zimatlán	54.75	19.37	5.18	20.74
Centro	22.58	31.22	29.86	16.34
Tlaxiaco	44.71	31.77	4.11	19.41
Jamiltepec	51.40	15.94	5.58	27.00
Juquila	42.29	22.36	7.67	27.68
Sofa de Vega	70.72	9.36	2.29	17.63
Ejcutla	50.04	14.21	1.79	33.96
Ocotlán	45.85	20.80	4.84	28.51
Mihuatlán	65.03	17.72	2.31	14.91
Yautepec	61.78	15.54	4.33	18.34
Tehuantepec	31.46	16.64	25.51	26.39
Juchitán	36.62	22.01	20.18	21.19
Pochutla	51.74	19.39	4.83	24.04

1/ Salario mínimo aproximado de 1980

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

