



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
IRREGULARES Y LA VIVIENDA DE INTERÉS
SOCIAL EN EL DESARROLLO TURÍSTICO
DE BAHÍAS DE HUATULCO, OAXACA.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JESÚS FRANCISCO ESTÉVEZ LUCERO

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. RACIEL GARRIDO MALDONADO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., OCTUBRE 2002.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante JESUS FRANCISCO ESTEVEZ LUCERO, con número de cuenta 7857434-4, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Raciel Garrido Maldonado, titulada: "LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES Y LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL DESARROLLO TURISTICO DE BAHIAS DE HUATULCO, OAXACA".

El pasante ESTEVES LUCERO ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de octubre de 2001.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle

AL LIC. RACIEL GARRIDO MALDONADO:

La culminación de este esfuerzo fue posible gracias a su impulso e invaluable apoyo.

A LA DIVISIÓN DE UNIVERSIDAD ABIERTA:

Mi gratitud y compromiso, por la riqueza recibida.

En memoria de mi madre CELEDONIA LUCERO GONZÁLEZ:

Tus consejos y enseñanzas viven en mí, como tu misma...

A mi esposa ROSA ESTELA JIMÉNEZ GAETA:

Por compartir anhelos y esperanzas. Gracias por tu amor y tu paciencia.

A MIS HIJOS

Luis, Alfredo, Adriana y Juliana:

Que comprendieron oportunamente que la formación universitaria es importante para luchar por un país libre, independiente, justo y democrático.

Si el factor humano no es el propósito último de todo proyecto de desarrollo, entonces los logros serán pocos.

Puesto que el desarrollo se propone mejorar la calidad de la vida, es esencial entender a aquellas personas cuyas vidas van a cambiarse.

MICHAEL M. SEINEA.

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES Y LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO, OAXACA

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPITULO I MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1. Los Asentamientos Humanos	6
1.1.1. Grupos Sociales Marginados	9
1.1.2. Asentamientos Humanos Irregulares	14
1.2. Derecho a la Vivienda	19
1.2.1. Concepto de Vivienda	26
1.2.2. La Vivienda de Interés Social	27
1.3. Las Políticas Públicas como Factor de Desarrollo Social	29

CAPITULO II CREACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO

2.1. EL Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	42
2.1.1. Centros Integralmente Planeados (CIP'S)	43
2.2. El Municipio de Santa María Huatulco	44
2.2.1. La Agencia Municipal de Santa Cruz Huatulco	47
2.3. El Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco	50
2.3.1. Objetivo General	54
2.3.2. Convenio de Expropiación de 23 de mayo de 1984	55
2.3.3. Decreto de Expropiación de 28 de mayo de 1984	57
2.3.4. Convenios posteriores al Decreto de Expropiación	61
2.4. Efectos socio jurídicos	62
2.4.1. Comunidades afectadas	66
2.4.2. Ausencia de un programa integral de desarrollo en materia de vivienda	68

CAPITULO III SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO

3.1. Régimen legal	76
3.1.1. Ámbito Federal	77
3.1.2. Ámbito Estatal	81
3.1.3. Ámbito Municipal	84

3.2. Los Asentamientos Humanos y la Vivienda de Interés Social en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco	86
3.2.1. Su impacto en el Municipio de Santa María Huatulco y en la Agencia Municipal de Santa Cruz	89
3.2.2. Los Asentamientos Irregulares. Causas sociales, políticas y económicas	90
3.2.2.1. Invasión del Sector H3 o Lomas de Vista Hermosa	93
3.2.2.1.1. Acciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en la atención de este problema social	94
3.2.2.1.2. Identificación de la problemática a través del trabajo de campo y estudio socioeconómico	95
3.2.2.1.3. Diagnóstico socio jurídico	102
3.2.2.1.4. Comité de Vivienda Municipal sin fundamento legal	107

CAPITULO IV

REPERCUSIONES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO. PROPUESTA PARA SU SOLUCIÓN

4.1. Sociales	109
4.1.1. Atraso social y económico de la población	110
4.1.2. Inseguridad en la tenencia de la tierra	110
4.1.3. Inseguridad Pública	111
4.1.4. Contaminación Ambiental	112
4.2. Políticas	112
4.2.1. Falta de coordinación en las tres instancias de gobierno	114
4.2.2. Limitaciones en la capacidad de decisión de la instancia municipal	114
4.3. Económicas	115
4.3.1. Contracción en los proyectos de inversión hotelera y de servicios	116
4.3.1.1. Falta de generación de fuentes de trabajo	117
4.3.2. Crecimiento del comercio informal	117
4.3.3. Limitaciones en la promoción del desarrollo regional	118
4.4. Institucionales	119
4.4.1. Incumplimiento de objetivos y metas del desarrollo turístico	120
4.5. El orden legal como instrumento eficaz de solución	122
4.5.1. Creación de un Organismo Paramunicipal en materia de Vivienda	125

CONCLUSIONES	129
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	135
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

México, iniciado ya el siglo XXI, no ha podido superar la profunda desigualdad social de sus casi cien millones de habitantes, cada día la brecha entre los que nada tienen y aquellos que lo poseen todo se amplía y se torna dramática; no obstante haber sido el país que en el pasado siglo XX proclamara la primera Constitución Política Social más avanzada del mundo, consagrando los derechos sociales.

El ¿qué hacer con los pobres? que se preguntara Ignacio Ramírez "El Nigromante" en carta al Congreso Constituyente de 1857, se convierte ahora en una interrogante que involucra a los mexicanos en situación de pobreza extrema, marginados y excluidos del desarrollo nacional; propiciando que el país viva la peligrosa asimetría de un norte desarrollado, con niveles de bienestar de primer mundo y un sur en el que las carencias, la desnutrición, la marginación y la exclusión se convierten en detonadores de conflictos sociales que ponen en riesgo la paz y la unidad nacional, tal y como ha venido sucediendo en los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Esta última entidad federativa, "aún predominantemente rural, ya que el 73.5 por ciento de su población viven en localidades menores de 2 mil 500 habitantes mientras que en el país este indicador alcanza a ser del 43.5 por ciento. Tan sólo 13 localidades en el estado cuentan con más de 15 mil habitantes y como población urbana suman el 26.5 por ciento de la población total (representa este tipo de población el 59.6 por ciento en el nivel del país) Las necesidades de comunicación e integración son evidentes". Así lo expresa el C. Gobernador del Estado en su segundo informe de gobierno presentado a la LVII Legislatura del Congreso Local, el 15 de noviembre del año 2000.

El Estado de Oaxaca destaca por su riqueza cultural, la belleza de sus paisajes y la variedad de sus recursos naturales, que contrastan con el atraso económico y social y los ínfimos niveles de bienestar de su población.

En la presente tesis abordamos el tema "Los Asentamientos Humanos Irregulares y la Vivienda de Interés Social en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, Oaxaca". Considerando que el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares se hace presente cuando el Estado incumple o abandona su función de promotor del desarrollo de la nación; que dicho fenómeno concatena una multiplicidad de factores económicos, políticos y sociales que por su complejidad requiere de la atención coordinada de las autoridades en sus tres expresiones de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; y que la intervención del Derecho Económico manifiesta su fuerza vinculatoria entre el Estado y la sociedad para comprender y regular los fenómenos económicos, cuya consecuencia social debe reflejarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El ejercicio de la función pública en sus tres niveles de competencia y de manera especial en el ámbito municipal, en el año de 1999 me llevó a mi natal Estado de Oaxaca, y en la Agencia de Santa Cruz del Municipio de Santa María Huatulco del Distrito de Pochutla, tuve la espléndida oportunidad de conocer y vivir el fenómeno de los asentamientos irregulares en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, desde la perspectiva del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); y en cuyo contexto la vivienda de interés social cobra fuerza como prioridad en las distintas acciones de gobierno, para hacer efectiva esta garantía consagrada en el artículo cuarto constitucional.

En el trabajo de investigación se pretende encuadrar la problemática de los asentamientos humanos irregulares y de la vivienda de interés social en Bahías de Huatulco, en el marco del Derecho Económico, sus referentes constitucionales, las leyes secundarias aplicables y la legislación correspondiente del Estado de Oaxaca.

El Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco surge en 1984 como un proyecto esencial para incorporar al desarrollo nacional al Estado de Oaxaca, específicamente a la región de la costa (que registra un índice de marginación del noventa y cuatro por ciento), mediante la creación de obras de infraestructura hotelera y de urbanización, que

permitan una oferta masiva de servicios turísticos, siendo el FONATUR la entidad de la Administración Pública Federal encargado de dicho proyecto.

Este proceso implicó una serie de actos jurídicos y hechos sociales, partiendo del Decreto de Expropiación por parte del Gobierno Federal de veintiún mil hectáreas de terrenos de bienes comunales del Municipio de Santa María Huatulco, en mayo de 1984, antecedido por la firma de un convenio entre las autoridades federales, estatales, municipales, de bienes comunales y los habitantes de la propia comunidad, así como de un proceso de indemnización (que aún no concluye), en beneficio de los poseedores originales de la tierra expropiada y de los pobladores avecindados.

La evolución y crecimiento del destino turístico ha sido competencia prácticamente exclusiva del Gobierno Federal, sin que se manifieste una presencia importante del estado y mucho menos del municipio. Un ejemplo palpable lo constituye la prestación de los servicios municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia y recolección de basura y de parques y jardines; que constitucionalmente están bajo la jurisdicción de los municipios; en Bahías de Huatulco, es FONATUR a través de una empresa filial quien se hace cargo de estos servicios.

En el caso concreto de los asentamientos humanos irregulares y de la vivienda de Interés social en Bahías de Huatulco, hemos podido observar que no obstante ser un Desarrollo Turístico integralmente planeado, no se previó un aspecto fundamental de las sociedades urbanas modernas: El crecimiento demográfico y sus repercusiones en el entorno político, económico y social (Santa María Huatulco registró en el período de 1990-1995 una tasa de crecimiento anual de trece por ciento).

A dieciséis años de su concepción, el desarrollo turístico no ha cumplido con sus expectativas de crecimiento inicialmente proyectadas; sin embargo, enfrenta problemas

de invasiones de tierra urbana, en forma recurrente, sin que se solucionen de manera sustancial y definitiva.

Consideramos que la atención a este fenómeno debe darse de manera coordinada entre la Federación, el estado y el municipio, basada en un marco jurídico que dé prevalencia a este último como la instancia política responsable de la tranquilidad y la paz social de los gobernados.

Por tanto, la hipótesis central de la presente investigación consiste en demostrar la ausencia de políticas gubernamentales de fondo para atender los asentamientos humanos irregulares y la demanda de vivienda de interés social en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, Oaxaca.

Para determinar su validez se expone el desarrollo del trabajo en cuatro capítulos, en los que se aportan elementos de derecho y de práctica diaria de la gestión pública, así como investigación documental y de campo, que en su conjunto representan los argumentos que nos permitirán comprobar dicha hipótesis.

Inicialmente se hace referencia a los conceptos de asentamientos humanos, marginación, vivienda y políticas públicas, ubicándolos en el marco teórico de la tesis. Posteriormente considero conveniente hablar sobre lo que es el FONATUR y una perspectiva general de sus funciones y objetivos y lo que son los Centros Integralmente Planeados.

Se pretende mostrar un diagnóstico actual sobre las invasiones en el SECTOR H-3, que es el caso concreto de asentamientos humanos irregulares en Bahías de Huatulco, para cuya elaboración me apoyé en los trabajos formales y de campo que se complementaron en el período de junio de 1999 a octubre del año 2000 y de los cuales se obtuvieron indicadores de suma importancia para dimensionar realmente el problema y su diagnóstico correspondiente.

Con base en dicho diagnóstico, como alternativa de solución estimo procedente la creación de un Organismo de Vivienda, Para-municipal, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; competente en Materia de Regularización de la Tenencia de la Tierra para el Municipio de Santa María Huatulco, que además sirva de vínculo y coordinación con las instancias de gobierno responsables en materia de vivienda; que se constituya en el instrumento legal para atender la demanda de suelo urbano para vivienda de interés social y popular, que le dé presencia y fortaleza al municipio, como la institución jurídica, política y social cuya finalidad consiste en organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria; es decir, que el municipio se convierta en el auténtico promotor del desarrollo de sus habitantes, de acuerdo al espíritu del artículo 115 constitucional.

Finalmente, las repercusiones de dichas invasiones se ven reflejadas en distintos ámbitos de la vida económica y social de Bahías de Huatulco, por lo que cualquier propuesta de solución implica la participación del gobierno y de los sectores productivos y sociales. En este punto considero necesario aludir al diseño de las políticas públicas como un eje importante para enfocar soluciones reales en beneficio de la población más vulnerable de la sociedad.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1. - Los Asentamientos Humanos.

Los asentamientos humanos y la vivienda de interés social constituyen un tema de enorme importancia para los municipios cuyas características rurales prevalecen en la mayor parte de su jurisdicción, contrastando con aquella porción territorial donde el desarrollo urbano pudo preverse y planearse integralmente; como es el caso de Bahías de Huatulco, Municipio de Santa María Huatulco en el Estado de Oaxaca.

En la actualidad, los asentamientos humanos se dan con el aumento espontáneo y desordenado de la población y de los elementos físicos, como son: Vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos.

Ello no siempre fue así, pues las grandes ciudades que tuvieron su nacimiento en la época colonial, fueron fundadas por razones económicas como sucedió con la existencia de fundos mineros: Guanajuato, Zacatecas, Pachuca, o por la fertilidad del suelo como la extensa zona del Bajío que fue el granero de México.- Remató estas causas económicas el establecimiento de los poderes públicos coloniales como fueron las ciudades de México, Puebla, Guadalajara, Monterrey o Oaxaca.- Es decir, asentamientos por razones económicas y políticas, fusionaron las causas fundamentales del nacimiento de las ciudades, el mercado y el poder público.¹ Lo que evidencia que las poblaciones humanas no se agrupan anárquicamente.

La historia muestra que a la primera revolución industrial, que tuvo lugar en Inglaterra, precedió la revolución agrícola, sustento de la primera. Sólo una agricultura sana pudo dar una industria próspera, y ésta, los primeros grandes asentamientos humanos: Las Ciudades.²

¹ Manuel R. Palacios Luna, *El derecho económico en México* (Quinta edición; México: Porrúa, 1993) p. 269.

² Manuel R. Palacios Luna, Ob. Cit. p. 269.

El Maestro Andrés Serra Rojas en su obra de Derecho Económico, expresa:

Los asentamientos humanos aluden a la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado y que estos fenómenos surgen paralelos a los procesos de urbanización y concentración de las actividades industriales.³

Lo expuesto nos lleva a resumir que en el pasado, los fundos mineros, la fertilidad del suelo, el establecimiento de los poderes públicos y numerosas razones económicas y políticas dieron lugar a importantes asentamientos humanos; y que en la actualidad, las perspectivas de empleo, la salud, la educación y en general las oportunidades de mejorar las condiciones de vida, son las principales causas que determinan el auge de los asentamientos humanos, sobre todo en las zonas de desarrollo como Bahías de Huatulco, en el Estado de Oaxaca.

Ahora bien ¿Qué se entiende por asentamientos humanos? El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos dice: "Se trata de un conglomerado humano en situación sedentaria dentro de un territorio determinado". Acotando que el empleo del término en el Derecho Mexicano es muy reciente, pues data de la década de los setenta y aparece con las reformas constitucionales del seis de febrero de 1976 a los Artículos 27, 73, fracción XXIX, inciso C y 115, fracciones IV y V.

Derivando en una serie de principios insertos en el régimen de propiedad social de la tierra y del propósito público de lograr el desarrollo equilibrado del país, así como también de las facultades que se otorgaron al congreso para legislar a título reglamentario en la materia.⁴

Siendo así que el Artículo 2º, Fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos, como objeto del orden normativo que ella misma establece, define el concepto de Asentamientos Humanos: "La radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran".

³ Andrés Serra Rojas, *Derecho económico* (Quinta edición; México: Porrúa, 1999) p. 441.

⁴ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico* (Treceava edición; México: Porrúa, 1999) Tomo A-CH pp. 239-240.

Por tanto, podemos afirmar que los asentamientos humanos están íntimamente vinculados al acto esencial de vivir y cuya manifestación es la expresión de las condiciones económicas y políticas y de una estructura social que determina las formas de convivencia, así como su desarrollo material y cultural.

Confirma lo anterior la fracción XIV del artículo 2º de la Ley General de Asentamientos Humanos, al establecer: "El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional"; resumiendo su finalidad en el primer párrafo del artículo 3º: "El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural"; identificando con precisión los objetivos de los asentamientos humanos en sus diecinueve fracciones, de entre las que destacan para fines del presente trabajo, las siguientes:

Fracción I.- "La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población".

Fracción V.- "El desarrollo sustentable de las regiones del país".

Fracción IX.- "La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población".

Fracción XVI.- "La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular".

Congruente con la finalidad y objetivos de los asentamientos humanos en nuestro país, el artículo 4º de la Ley ya citada considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes y programas de desarrollo urbano; dando así debida observancia a lo dispuesto por el artículo 27, tercer párrafo, de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

Es relevante subrayar que la regulación de los asentamientos humanos es una función del Estado, de interés público y de beneficio social.

1.1.1. - Grupos Sociales Marginados.

En nuestro país ya se habla de que un rango de entre sesenta y setenta por ciento de su población se debate en condiciones de pobreza, sustentado o no, resulta un indicador de alarma que nos debe poner a reflexionar seriamente en ello.

La medición de la pobreza realizada por Julio Boltvinik, con base en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, muestra el persistente ensanchamiento de la pobreza hasta 1999.

INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA⁵

(Porcentaje de la población)

CATEGORÍAS	1994	1996	1999
Total de pobres	52.19	68.08	68.35
Indigentes	22.33	37.21	38.08
Pobres no indigentes	29.86	30.87	30.27
No pobres	47.81	31.92	31.65

38 ciudades, incluida la Ciudad de México.

⁵ Julio Boltvinik, "Fox: El reto de la pobreza", En La Jornada (México, D.F.:7 de Julio, 2000)

Hasta los años setenta, en que se iniciaron las crisis económicas recurrentes, la clasificación de las clases sociales en México tomaba en cuenta las formas comunes de vida, la coincidencia de intereses, una conciencia de esas concordancias y de la diferencia colectiva frente a las otras clases; y generalmente se hablaba de tres clases sociales: alta, media y baja, donde la posición o rango social dependía de múltiples factores, como diferencias de linaje, de riqueza, profesión u oficio, pertenencia étnica o mérito personal.

El ilustre sociólogo mexicano Lucio Mendieta y Núñez, citado por Luis Recaséns Siches, estableció una clasificación estructural de los grupos sociales con base en la realidad social y en la naturaleza intrínseca de cada uno de los agrupamientos considerados.

La clase social está determinada por una combinación de factores culturales y económicos. Podríamos decir que las clases o grupos sociales son grandes conjuntos de personas, conjuntos que se distinguen por los rasgos específicos de su cultura y su situación económica.⁶

Debido al deterioro de los niveles de vida de la sociedad mexicana, deterioro que se ubica a partir de los años setenta, prácticamente desaparece la clase media y es así que en la actualidad se habla de una estratificación social partiendo de la clase alta que se escinde en media alta y clase media baja y en la clase propiamente baja.

La crisis económica, política y jurídica por la que atraviesan las clases medias ha afectado sensiblemente su nivel de vida, sus expectativas, su estructura social y familiar, su equilibrio personal y psíquico, y su percepción acerca de su función dentro del amplio contexto nacional.⁷

Lo anterior nos lleva a incorporar a las clases sociales mencionadas, a los grupos sociales marginados que tienen como rasgo esencial la exclusión o no-participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios, pudiendo estar clasificados como grupos sociales en condiciones de pobreza, de pobreza extrema y marginados.

⁶ Luis Recaséns Siches, *Tratado general de sociología* (Décima quinta edición; México: Porrúa, 1977) p. 452.

⁷ Rami Schwartz, *El caso de la clase media* (México: Planeta, 1994) p.124.

En los informes del Banco Mundial se define a la pobreza como la incapacidad para tener un mínimo nivel de vida.

La pobreza extrema o indigencia es definida por la Comisión económica para América latina (CEPAL), como aquélla situación en que "Los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar".

Carlos Bustamante Lemus, en su estudio "Política para el Combate a la Pobreza", establece que el concepto de pobreza se refiere generalmente al sub-consumo de los requerimientos mínimos, reales o deseables de la población. Esto conduce a la determinación de una línea de pobreza como parámetro de referencia, la cual puede ser de dos tipos básicos de acuerdo con su intensidad: pobreza extrema y pobreza moderada, estableciendo que la primera es una condición absoluta, en donde los individuos no se pueden proveer de una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado; o bien, son aquellas personas que no pueden adquirir la canasta de bienes básicos que cubre el nivel mínimo de nutrición aceptable; y la segunda puede entenderse como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad. (Nutrición, niveles de consumo, esperanza de vida, mortalidad, educación)

Una característica evidente de la pobreza es que tiende a perpetuarse porque el estado de salud, los logros escolares y, por ende, la capacidad para obtener ingresos son muy inferiores al resto de la población.⁸

La marginación se considera un fenómeno estructural en relación con el desarrollo socioeconómico alcanzado por un país. En este fenómeno se tratan de valorar las dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

A la población marginada se le ubica en la parte más baja de la escala social y económica, sin estar integrados a la sociedad ni a un sistema de clases, por considerárseles fuera del sistema económico. La marginalidad, en este aspecto,

⁸ Departamento Del Distrito Federal, *Hacia un nuevo balance de la política social en la ciudad de México*. Compiladores: Carlos Ortega Carricarte y Moisés Castillo García (México: Departamento del Distrito Federal, 1996) p. 41.

significa una falta de participación en la toma de decisiones, en el acceso a los beneficios sociales y una falta de integración.⁹

Según el Consejo Nacional de Población:

La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; en el proceso de crecimiento económico surge como una expresión de dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de sectores productivos, y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.¹⁰

No obstante que en este trabajo no se analiza el modo de producción capitalista y consecuentemente la división de la sociedad en clases antagónicas; por su ideología de contenido esencialmente económico, es obligado hacer alusión al concepto de clases de Carlos Marx, para quien "Los propietarios de simple fuerza de trabajo, los propietarios de capital y los propietarios de tierras, cuyas respectivas fuentes de ingresos son el salario, la ganancia y la renta del suelo, es decir, los obreros asalariados, los capitalistas y los terratenientes, forman las tres grandes clases de la sociedad moderna basada en el régimen capitalista de producción".

Desde el punto de vista dialéctico materialista, Theotonio Dos Santos¹¹ explica que una clase se define primeramente por las relaciones o modos de relaciones que condicionan las posibilidades de acción recíprocas entre los hombres, dado un determinado modo de producción.

Para el citado autor, en dicha definición es importante la conciencia de clase, entendida como la representación consciente posible de sus intereses en un modo de producción dado; los individuos que componen estas categorías abstractas, es decir, que realizan en la práctica estas relaciones no disponen en lo general de los medios teóricos para representarlas en su conciencia. Las representan de un modo caótico, asistemático y fragmentario. La sistematización de estas impresiones de un sistema de relaciones

⁹ Departamento del Distrito Federal, Ob. Cit. p. 42.

¹⁰ Citado por: Oaxaca, Gobierno del Estado, *Marginación municipal 1995-2000* (México: Dirección General de Población, Impresora San Pablo, Oaxaca, 2000) p. 3.

¹¹ Theotonio Dos Santos, *Concepto de clases sociales: Seminario sobre clases sociales impartido en el Centro de Estudios Socioeconómicos en la Universidad de Chile, 1966* (México: Quinto sol) pp. 21-42.

reales en la cabeza de los individuos forma la psicología de clase; conceptualizando una clase en sí y una clase para sí, al establecer que en la medida en que esta psicología de clase no expresa la realidad de estas relaciones en un sector significativo de los individuos que componen una clase, se puede conceptuar a estos agregados humanos como una clase en sí; y una clase para sí las que toman conciencia de estas relaciones bajo la forma de una ideología política que define claramente las condiciones reales de su existencia y la contradicción entre ellas y sus intereses como clase social, así como le proponga los medios de superar esta situación, es decir, se constituye en una clase social capaz de elaborar un proyecto de existencia social adecuado a sus intereses de clase.

Construyendo finalmente el siguiente concepto de clases sociales:

Agregados básicos de individuos en una sociedad, que se oponen entre sí por el papel que desempeñan en el proceso productivo, desde el punto de vista de las relaciones que establecen entre sí en la organización del trabajo y en cuanto a la propiedad.¹²

Precisando que las coyunturas específicas en que se presenta el desarrollo económico, social, político y cultural, modifican profundamente el grado de contradicción, equilibrio y correlación entre las diversas clases y grupos que conforman una estructura social concreta; así como que las clases no luchan "dentro" de un sistema sino que esa lucha tiende a asumir el carácter de lucha "por" sistemas distintos, y que el número de clases varía según el nivel de análisis y según las estructuras sociales históricamente dadas.

El panorama general de marginación en el Estado de Oaxaca, muestra que la gran mayoría de sus 570 municipios se caracteriza por el alto índice de marginación, es decir, que sus habitantes han quedado al margen del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, donde el analfabetismo, el rezago al nivel de educación primaria, las condiciones insalubres de la vivienda, el hacinamiento y los bajos ingresos son el denominador común.

¹² Theotonilo Dos Santos, Ob. Cit. p. 53.

De los 570 municipios que integran el estado, 38.8% están clasificados en la categoría de muy alta marginación, 23.0% de alta, 34.2% de media y solamente 2.8% de baja y 1.2% de muy baja marginación; dicha marginación por regiones se encuentra distribuida de la siguiente manera: La cañada 88.9%, sierra sur 88.5%, región papaloapan 80.0%, valles centrales 53.7%, la mixteca 52.9%, sierra norte 42.7%, istmo 26.9% y la región costa integrada por 50 municipios, cuenta con 94.0% de marginación; 68.0% (34 municipios) de muy alta marginación, 26.0% (13 municipios) de alta y 6.0% (3 municipios) de marginación media, en esta región no existen municipios de baja y muy baja marginación.¹³

De acuerdo con el Anuario Estadístico Oaxaca 2000, Tomo I, al 14 de febrero del año 2000 la región de la costa aglutina una población total de 478,499 habitantes.

Es importante hacer énfasis en la condición de marginación del Estado de Oaxaca en general y de la región de la costa en particular, en virtud de que el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco se proyectó como la opción más eficaz para abatir los niveles de marginación en dicha región e incorporarla al desarrollo nacional.

En 1995 el Estado de Oaxaca contaba con 3 millones 228 mil 895 habitantes, con 39.4% de población menor de quince años y 36.55% de población de cinco años y más que hablaban lengua indígena; registrando una tasa de crecimiento media anual intercensal 1990-1995 de 1.2%; y una participación de apenas 1.5% en el producto interno bruto del total nacional, ocupando el lugar 19; así como un P.I.B. per cápita de \$13, 264 pesos, ocupando el lugar nacional 32.¹⁴

1.1.2. - Asentamientos Humanos Irregulares.

Con el concepto de urbanización popular, denominan los estudiosos del tema, el proceso de generación de esa parte de las ciudades producida por sus propios

¹³ Oaxaca, Gobierno del Estado, *Marginación municipal*. Ob. Cit. pp. 8-13.

¹⁴ INEGI, *Perspectiva estadística Oaxaca 1999* (México: Centro de información INEGI-Oaxaca, 1999) pp. 57-93.

habitantes, que tienen como base la ocupación espontánea del suelo, el fraccionamiento ilegal o los asentamientos irregulares.

En su obra *El Derecho Económico en México*, el maestro Palacios Luna señala que en México, los éxodos de los campesinos hacia las ciudades obedecen al crecimiento de la población, a oportunidades de empleo, a condiciones de bienestar, razones de seguridad y aún a razones culturales, y abunda, entre nosotros, hay causas que nos son propias. Una de las más importantes es, indudablemente, la inestabilidad e inseguridad en la tenencia de la tierra.¹⁵

Señalando entre las causas que nos son propias, las que le parecen fundamentales: Políticas, económicas y sociológicas; las primeras se explican con la promulgación de la Constitución de 1917, al nacer con el artículo 27 un nuevo régimen de propiedad privada, dándole a ésta una función social. Sin embargo, la redistribución de la tierra se vino haciendo con carácter político y no económico como debió ser, con ello se desvirtuó el exacto cumplimiento de las normas constitucionales, tanto en el ámbito federal, como estatal y municipal.

Después de la revolución no se modificó en gran medida el panorama de injusticia, explotación e ignorancia que prevalecía en las haciendas, que fue el tipo original de asentamiento en el campo, proliferando en éste, los caciques.

Fenómeno que con fines de control político, ha dado desaliento social para el trabajo y causante de invasiones, despojos oficiales, corrupción burocrática, inseguridad jurídica y física, y pobreza, que ha llevado a la población campesina al abandono de sus tierras y al asedio de las grandes ciudades en busca de mejores condiciones de vida; al convertirse estas grandes ciudades en los lugares de mayor seguridad, principalmente económica.¹⁶

Entre las causas económicas se destaca el impulso al desarrollo industrial, propiciando que las industrias se establecieran dentro o en torno a las ciudades, anárquicamente, y a su alrededor los trabajadores improvisados se fueron asentando en terrenos sin servicios de tipo urbano. Situación tolerada por las autoridades. Haciendo notar también el problema demográfico.

¹⁵ Manuel R. Palacios Luna, Ob. Cit. pp. 270-273.

¹⁶ Manuel R. Palacios Luna, Ob. Cit. p. 272.

Sociológicas: La vivienda popular, la explosión demográfica y la escasez de recursos económicos, son factores cuya solución se agrava en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como el nuestro; donde el hacinamiento de personas en las viviendas tanto urbanas como rurales, ha sido proverbial.

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas, nos dice que la concentración de los campesinos en nuestras grandes ciudades obedece a razones muy complejas:

La situación lamentable del campesinado, la inseguridad del campo, la falta de empleo, el analfabetismo, la inestabilidad e inseguridad en la tenencia de la tierra, la falta de créditos suficientes, el caciquismo y otras razones políticas, económicas y sociales han creado el gigantismo o macrocefalia de nuestra gran capital y de ciudades como Guadalajara, Monterrey y otras.¹⁷

Coincidiendo con ambos autores, podemos afirmar que el atractivo del empleo y las expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida que las grandes urbes ejercen en la población no solamente campesina, sino de la población de escasos recursos y a los trabajadores asalariados y no asalariados en general, favorecen la concentración masiva y da paso a la creación del paracaidismo u ocupación de hecho de los lotes baldíos, generándose así lo que en un tiempo fue común denominar ciudades perdidas.

Y en este mismo sentido, es necesario precisar que las autoridades, al no contar con los recursos económicos suficientes para dotar de los servicios públicos indispensables que demandan estos grupos sociales, se les condena a vivir en condiciones muy lamentables.

Sobre el mismo tema y desde la perspectiva socioeconómica, Beatriz García Peralta Nieto, en "Política de Vivienda", sostiene que las reducidas posibilidades de acceso a la vivienda de la población demandante, la conducen a satisfacer esta necesidad vital a través de procesos auto-constructivos, el alquiler informal de mínimos espacios de habitación, fraccionamientos ilegales y en más de los casos a la invasión de predios para dar lugar a los asentamientos irregulares.

¹⁷ Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. p. 441.

De acuerdo con datos de la CEPAL, para 1990 México cuenta con una población económicamente activa de treinta y un millones doscientos setenta y siete mil cincuenta y un personas; de éstas más del 50.0% se ubica en fuentes informales de trabajo, es decir, no cuenta con ninguna protección legal, ni prestaciones sociales, ni estabilidad laboral, entre otros; lo que dificulta el acceso a programas de vivienda.¹⁸

Para Emilio Duhau¹⁹, en la Ciudad de México, al igual que en la mayoría de las ciudades del país, a pesar del indudable impacto de la acción desarrollada por los organismos públicos de vivienda, la solución habitacional masiva al alcance de los sectores populares ha consistido en las últimas décadas y consiste actualmente en el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la auto-producción de la vivienda, esto es, la actualmente llamada urbanización popular; que procede en gran parte de los casos mediante el fraccionamiento ilegal y la compra-venta irregular del suelo, normalmente en las "márgenes" del área urbana oficialmente reconocida, lo que a su vez constituye la condición fundamental del acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado "regular" del suelo.

En la década de los sesenta la proliferación en las ciudades latinoamericanas de los entonces denominados asentamientos marginales, fue la base de diversas iniciativas surgidas en los ámbitos político, estatal y económico, relacionado en lo fundamental con las orientaciones políticas actuales y potenciales de la población que en forma creciente se albergaba en áreas urbanas surgidas al margen del orden jurídico-urbanístico vigente.

Los ordenamientos y órganos estatales destinados a regular la propiedad del suelo y el desarrollo urbano, tienden a aparecer como ineficientes en tanto alcanzan a regular (en el sentido de que las normas se cumplan o los infractores sean sancionados) sólo una parte del espacio urbano (a veces minoritaria) Paralelamente, aún cuando en ciertos casos se llegan a aplicar procedimientos represivos (expulsiones, desalojos, etc.) la práctica predominante, ya sea a través del reconocimiento de facto, "las amnistías" periódicas, o como en el caso de México, de procedimientos institucionalizados de regularización, ha sido la

¹⁸ Departamento del Distrito Federal, Ob. Cit. pp. 134-135.

¹⁹ Emilio Duhau, *Hábitat popular y política urbana* (México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Miguel Angel Porrúa, 1998) pp. 9-16.

aceptación de los asentamientos "irregulares" como una realidad irreversible aunque considerada generalmente como no deseable.²⁹

Paradigmático de lo anterior, es el caso del Puerto de Acapulco en el Estado de Guerrero, donde el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares data desde 1957, en que se invade el área conocida como "La Laja" que se convirtió en feudo del famoso "Rey Lopitos", a partir de esa fecha el fenómeno se volvió recurrente al extremo de haberse constituido en la base del crecimiento anárquico de la ciudad.

Según datos del Fideicomiso Acapulco (Organismo paraestatal encargado de la regularización de la tenencia de la tierra), actualmente, en el Municipio de Acapulco de Juárez, solamente en el Anfiteatro de la Bahía, las colonias Jardín, Emiliano Zapata y Ciudad Renacimiento, 3704 familias que comprenden 17,249 personas, invaden 47 áreas específicas arriba de la cota 100 y hasta 300 metros sobre el nivel del mar, con pendientes de hasta 55.0%; afectando seriamente las ocho principales cuencas hidrológicas del anfiteatro (cuyos graves efectos se reflejaron en la población afectada por el Huracán Paulina en octubre de 1997)

En Bahías de Huatulco, desde 1988 y hasta 1996 se presentaron cinco invasiones de predios propiedad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); a cada invasión correspondió un proceso de negociación que condujo a la reubicación de las familias demandantes de suelo urbano para vivienda en los asentamientos populares de los sectores ampliación "J", "U2", "U2B" y el fraccionamiento progresivo "El Crucero".

Además de las consecuencias negativas, políticas, sociales y económicas, causadas en su momento a la actividad turística del desarrollo turístico, se sentó el precedente de vulnerabilidad de las autoridades locales para hacer frente a este tipo de fenómenos, y la falta de capacidad de respuesta preventiva del FONATUR para atender de manera eficiente y oportuna la demanda de suelo urbano de la clase asalariada y no asalariada del complejo turístico.

²⁹ Emilio Duhau, Ob. Cit. p. 13.

En la obra citada de Emilio Duhau, se menciona que la problemática de los asentamientos populares que se ha conformado irregularmente, puede ser abordada a partir de una diversidad de aspectos y dimensiones analíticas, señalando de manera relevante: La exclusión de amplios sectores de la clase obrera y de otras clases y sectores subalternos del acceso al suelo y a la vivienda; los mercados de suelo y vivienda implicados en los procesos de urbanización popular; las características demográficas, económicas y sociales de la población productora de estos asentamientos; las modalidades de organización y participación social y política a partir de los problemas concomitantes a la producción, mejoramiento y gestión del hábitat popular; las formas de intervención del Estado, las políticas públicas y las relaciones gobernantes-gobernados y población / ciudadanos-estado / gobierno que se aplican, constituyen, desarrollan y reproducen en torno a y a través de los procesos de urbanización popular y las cuestiones relativas a los derechos y relaciones de propiedad; a los regímenes vigentes de la propiedad de la tierra y al marco jurídico urbanístico.

Es incuestionable la importancia de los puntos de análisis señalados, pues enriquecen el objeto de estudio del presente trabajo tendiente a demostrar que el problema de los asentamientos humanos irregulares y la falta de vivienda de interés social están estrechamente vinculados en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco; y que la falta de solución oportuna afecta la realización de su objetivo esencial de incorporar al desarrollo nacional la región de la costa del Estado de Oaxaca, que presenta niveles de marginación sumamente graves; y que en este sentido, el incumplimiento de dicho fin primordial significaría el fracaso de las políticas públicas del Gobierno Federal a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

1.2. – Derecho a la Vivienda.

El diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Máxima Casa de Estudios, expresa que la obligación patronal de facilitar la adquisición o permitir el

uso de viviendas decorosas para los obreros encuentra su arranque y criterio inicial, a nivel comunitario en la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1921, aunque circunscrita a los trabajadores agrícolas. Cuarenta años más tarde la Recomendación 115 fijaba en Ginebra directrices de mayores alcances.

En materia de política habitacional obrera podemos localizar diversos antecedentes a nivel nacional, pero, como expresaba José Francisco Ruíz Massieu, se trata de aportes legales que deben ser considerados más como documentalización de un propósito que como instrumentos con ánimo de positividad y eficacia. Destacan el punto número veintiséis del Programa del Partido Liberal Mexicano (Manifiesto de primero de julio de 1906) y la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos que expidió el Gobernador Enrique C. Creel el primero de noviembre de 1906, con radio de acción en la capital del Estado de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos de la propia entidad; ambos proponían que los patrones brindaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

La redacción original de la fracción XII del artículo 123 de la Constitución prescribía que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando los patrones ocuparan un número de asalariados mayor de cien, tendrían la obligación de brindarles habitaciones cómodas e higiénicas, no pudiendo cobrar en calidad de renta cantidades que excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. La fracción XXX consideraba de utilidad social la formación de cooperativas destinadas a la construcción de casas cómodas e higiénicas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El contenido de la fracción XII permaneció inaplicado hasta el inicio de la década de los años setenta. Durante cincuenta y tres años el Estado empleó tres modalidades en materia de vivienda: El sistema de vivienda arrendada, el sistema de promoción estatal directa –aunque escasa- de vivienda y los asentamientos conocidos como colonias proletarias; la vivienda que deberían facilitar los dueños del capital seguía en el olvido,

sin el impulso ni la voluntad política de un Estado que debía tenerla en primer plano de su función social.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 recogió por fin, en forma muy limitada, el derecho habitacional de los trabajadores mexicanos, pero lo que como contrapartida era obligación patronal, se supeditaba a que los centros de trabajo estuvieran ubicados fuera de las poblaciones y a que las empresas tuvieran una plantilla superior a los cien trabajadores.

Antes de que transcurrieran tres años de dicha ley de 1970, surgieron los organismos que se traducen en tres fondos de ahorro y financiación: a) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que atiende a la población económicamente activa en el campo de las actividades productivas en general; b) el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), que promueve la construcción de viviendas para los trabajadores al servicio de los poderes federales (el Distrito Federal incluido) y de las instituciones que por disposición legal o por convenio deban inscribir a sus trabajadores en dicho Fondo, y c) el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI.) El primero es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio; los dos restantes son entidades desconcentradas: del ISSSTE y del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas), respectivamente (DO, 24 de abril de 1972, 10 de noviembre de 1972 y 8 de diciembre de 1972)²¹

Y no es sino hasta el 7 de febrero de 1983 cuando se establece a rango constitucional el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa.

Ya consagrado en la Ley Suprema de la República, el derecho a la vivienda constituye un mandato de congruencia constitucional que le impone al poder público la obligación de realizar acciones de gobierno indispensables para garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población en general; en virtud de que todo poder público

²¹ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico*. Ob. Cit. Tomo P-Z. pp. 3255-3256.

dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, tal y como lo establece el artículo 39 de nuestra Ley Fundamental: *"La soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"...*

El derecho a la vivienda se ubica dentro de los primeros veintinueve artículos concernientes a las garantías individuales o de los gobernados, localizándose en el artículo 4º párrafo sexto del ordenamiento constitucional: *"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"*.

El derecho a la vivienda, al estar comprendido en el capítulo correspondiente a las garantías individuales, constituye un derecho público subjetivo en favor del gobernado que conlleva la potestad de reclamar y exigir al Estado y a sus órganos de autoridad su cumplimiento al que éstos están obligados.²²

Entendiendo el concepto de garantía individual como lo explica el maestro Don Ignacio Burgoa, mediante la concurrencia de los siguientes elementos: Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado y el Estado y sus autoridades, de cuya relación emana el derecho público subjetivo en favor del gobernado, estableciendo la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo; previendo y regulando la citada relación por la Ley Fundamental.

Siendo la Constitución Federal fuente de las garantías individuales y al ser éstas parte de la Ley Fundamental, están investidas de los principios esenciales que caracterizan el cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria; por consiguiente,

Las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional (consignado en el artículo 133 de la Ley Suprema), en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y

²² Ignacio Burgoa, *Las garantías Individuales* (Vigésimo segunda edición; México: Porrúa, 1989) pp. 155-188.

primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria.²³

Artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Es innegable, por lo que ha quedado asentado, y por así estar plasmado en la Constitución General de la República, que el derecho a la vivienda constituye una garantía individual a favor de toda persona o gobernado, y una garantía social que tutela a los trabajadores asalariados en particular; en ambos casos y aunque con vinculación diferente, el Estado está obligado a velar por el cumplimiento de dichas garantías.

Así mismo, es oportuno hacer referencia a la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 11 de diciembre de 1969²⁴ (que nuestro país no ha ratificado), que determina que el progreso y el desarrollo en lo social tiene como objetivos la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Precisando en el artículo 10, inciso f) "La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios"; definiendo los medios para su realización en el artículo 18, inciso d) "La adopción de medidas a fin de establecer con la participación del gobierno, programas de construcción de viviendas de bajo costo, tanto en las zonas rurales como en las urbanas".

²³ Ignacio Burgoa, Ob. Cit. p. 187.

²⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos O.N.U.-O.E.A.* Compilador: Jesús Rodríguez y Rodríguez (México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994) Tomo I, pp. 321-331.

Ahora bien, por lo expresado, la norma constitucional entraña un propósito político que al no cumplirse cabalmente por el Estado y sus órganos de gobierno, el derecho a la vivienda queda como anhelo incumplido para las grandes mayorías de la población; y demuestra correr el riesgo de ser un derecho declarativo, pues en los hechos la vivienda es sólo para quien posee los medios para adquirirla.

Guiándonos por lo expuesto en "Política de Vivienda" por la maestra Beatriz García Peralta Nieto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, plantea que durante este período la demanda de vivienda a acumularse por la formación de nuevos hogares es de poco más de cuatro millones; es decir, un promedio de 670 mil viviendas anuales, el cual debe sumarse al déficit histórico.

El déficit nacional de vivienda (planteado como la suma de la cantidad de viviendas nuevas a construir y la cantidad de viviendas a mejorar o renovar) ha ido en constante aumento: en 1976 se calculaba en tres millones de acciones, en 1980 en 4.5 millones, y en 1988 en 6.1 millones. El Plan Nacional de Vivienda para el periodo 1990-1994 estimó en 1 millón 390 mil el número de viviendas requeridas para responder a la demanda del incremento de la población y en 1.6 millones las acciones de vivienda necesarias para el mejoramiento sustancial del inventario habitacional con el objeto de evitar el crecimiento del déficit.²⁵

Para el año de 1995, el déficit de viviendas nuevas en el Estado de Oaxaca se estimaba en 157 mil unidades, 47.0% requeridas en poblaciones urbanas y suburbanas y 53.0% en el medio rural. Calculándose que del total de viviendas de la entidad que requieran obras de rehabilitación, en cuanto a pisos 51.0%; respecto a muros 33.0% y con relación a techos 26.0%.²⁶

Cuando se señala que el déficit es la diferencia entre viviendas existentes y número de familias, deben considerarse las familias que no tienen capacidad económica para

²⁵ Departamento del Distrito Federal, Ob. Cit. pp. 133-134.

²⁶ Oaxaca, Gobierno del Estado, *Tercer informe de gobierno 1994-1995*. (México: COPLADE-OAXACA, 1995) p. 151.

acceder a ellas; pues el mercado responde siempre a la demanda "solvente" para la que sobran viviendas.

La vivienda como problema sólo puede plantearse con relación a los estratos socioeconómicos más bajos, sin capacidad financiera de adquirirla y/o construirla en las condiciones mínimas de confort.

Coincidiendo con los datos referidos, en la presentación del Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva, financiado con recursos federales, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1999; reconoce que en materia de vivienda, México enfrenta uno de sus mayores desafíos. En 1995 el rezago habitacional alcanzó los 4.6 millones de viviendas, de las cuales 1.1 millones correspondían al rezago de vivienda nueva, en tanto que 3.5 millones de viviendas requerían algún tipo de mejoramiento.

Además de este rezago, las necesidades anuales de vivienda nueva eran de 365 mil viviendas. Considerando, que en dichas condiciones la participación de los organismos públicos de vivienda y del sector financiero resulta insuficiente para generar la oferta habitacional que permita satisfacer la demanda. Adicionalmente, que la oferta actual de vivienda es poco accesible para las familias en condiciones de pobreza. Determinando que los programas de vivienda, históricamente se han sustentado en esquemas de crédito que, incluso con tasas de interés subsidiadas, excluyen a la población en pobreza extrema, por considerarse que no es sujeto de crédito.

Estableciendo la necesidad que el Estado modernice y fortalezca la política de vivienda dirigida a los segmentos de población que vive en condiciones de pobreza extrema, en un marco de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

1.2.1. – Concepto de Vivienda.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. nos dice: Vivienda: (Del latín vivenda, de vivere, vivir) Es el vocablo utilizado en la materia jurídica del trabajo para denotar la casa o morada que un patrón debe proporcionar a sus trabajadores, de acuerdo con las modalidades establecidas en la Constitución, en disposiciones reglamentarias, en los contratos colectivos o en instrumentos de acuerdos paritarios.²⁷

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, define el concepto de vivienda como: Recinto –delimitado normalmente por paredes y techos, cuyo acceso es independiente- que está habitado por personas, donde generalmente éstas preparan sus alimentos, comen, duermen, y se protegen del medio ambiente.

Natalio Kisnerman, en *Vivienda y Promoción Humana*, alude a la vivienda como hecho cultural, determinando el rasgo distintivo del sitio donde se vive, donde los seres se manejan con límites locales y la composición del grupo adquiere conciencia de pertenencia y de los derechos de las personas sobre de las cosas.

Estableciendo también que una vivienda define el grupo doméstico que alberga, que constituye una familia; que le dará el sello a sus ocupantes y sus propósitos (cocinar, dormir, hospedar, etc.) porque la vivienda resume la cultura de las sociedades, porque es el recinto donde están los muebles, los útiles de cultivo, las herramientas, los libros... y nos proporciona el siguiente concepto:

La vivienda es lo que permite habitar un lugar. Y ese habitar en un lugar es la base concreta de toda otra dimensión habitante: arraigo, protección, seguridad, intimidad, realización, convivencia. Es el espacio donde se desenvuelven los hombres y se construye la comunidad.²⁸

²⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico, Ob. Cit. Tomo P-Z. pp. 32-55.

²⁸ Natalio Kisnerman, *Vivienda y promoción humana* (Argentina: Humanitas B.A., 1985) p. 8.

1.2.2. - La Vivienda de Interés Social.

La Ley Federal de Vivienda en su artículo 3º párrafo segundo, establece: "Para todos los efectos legales se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate".

Lo que quiere decir, que para el caso de Bahías de Huatulco, Municipio de Santa María Huatulco, en el Estado de Oaxaca, con un salario mínimo general vigente en el 2001 para la zona, de \$35.85, la vivienda de interés social tendría un valor aproximado de 130 mil 852 pesos con 50 centavos.

Sin embargo, este costo se eleva a \$196 mil 278 pesos con 75 centavos, de acuerdo al artículo 149 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, que señala: Vivienda de interés social, aquella cuyo valor, al término de su edificación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica "C".

Es conveniente diferenciar la vivienda de interés social con la vivienda popular, para este efecto nos referimos al Acuerdo de Coordinación para el Fomento y Desregulación a la Vivienda, firmado en octubre de 1992, que cita Beatriz García Peralta Nieto en "Política de Vivienda", que define a la vivienda popular como:

Aquella cuyo valor no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate.²⁹

Coincidiendo, en este caso, con lo que preceptúa el artículo 149, fracción II, de la mencionada Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca: Vivienda popular, aquella cuyo valor, al término de la edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica "C".

²⁹ Departamento del Distrito Federal, Ob. Cit. p. 138.

Y cuyo costo aproximado para la población del Municipio de Santa María Hualtulco sería de 327 mil 131 pesos con 25 centavos, tomando como base el salario mínimo ya anotado de \$35.85.

Retomando el concepto de vivienda en su expresión social y cultural para vincularlo al Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva, queda de manifiesto el contraste entre los postulados de la Ley Fundamental y la realidad política y social que enfrentan los grupos sociales marginados y la necesidad de fortalecer la intervención del Estado Promotor de lo Social, en un país de graves carencias económicas; como puede derivarse del contenido del programa:

Establecido en el Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Social del 29 de marzo de 1999, con el objetivo general de generar una oferta de vivienda de tipo progresivo con servicios básicos de drenaje, agua y electricidad, para las familias urbanas que viven en condiciones de pobreza extrema, mediante la asignación de subsidios para la adquisición de viviendas por un monto fijo de dieciocho mil pesos cada uno, fomentar el ahorro para la vivienda y alentar la participación de la industria de la construcción en la edificación de vivienda progresiva de bajo costo.

Sustentando dicho programa en la focalización de las familias urbanas en condiciones de pobreza extrema, la participación de los gobiernos locales con la aportación de lotes con servicios básicos o el terreno en breña y la inversión necesaria para cubrir los costos de urbanización.

Definiendo las características de las viviendas a edificar: El valor unitario de la vivienda de veinticuatro mil pesos (sin tomar en cuenta el costo del lote con servicios) considerar como mínimo de construcción 21 metros cuadrados que incluya al menos un cuarto habitacional de usos múltiples, cuarto para baño con wc, instalación eléctrica y agua potable, puerta principal y ventanas; en la medida de lo posible deberán privilegiarse soluciones de vivienda con dos habitaciones.

Los solicitantes, en su calidad de demandantes de vivienda además de reunir determinados requisitos aportarán la cantidad de seis mil pesos.

Este programa contempló el otorgamiento de un total de 14 mil 600 subsidios asignados para todo el país, con un importe total de 262.8 millones de pesos; correspondiéndole al Estado de Oaxaca 631 subsidios equivalentes a 11.4 millones de pesos.

1.3. - Las Políticas Públicas como Factor de Desarrollo Social.

La importancia de las Políticas Públicas

El incipiente desarrollo de las políticas públicas en nuestro país, los graves problemas sociales que afectan a la mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, como es el caso concreto de la falta de vivienda y los efectos que de este hecho se derivan, así como la escasez de recursos para su solución; ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer las políticas públicas como eficaz instrumento de gobierno para atender con eficiencia las demandas sociales.

La importancia de las políticas públicas en un estado democrático implica ventilar a la luz pública, de manera multidisciplinaria y con la participación ciudadana, los problemas particularmente sensibles que afectan la convivencia social.

No debemos olvidar que la función de gobernar se circunscribe a procurar el bien general a la población en su conjunto; y que el Estado moderno en los países en vías de desarrollo, tiene el ineludible compromiso de usar racionalmente los recursos públicos para resolver responsablemente y con prioridad, las demandas de los núcleos sociales vulnerables e incorporarlos al desarrollo nacional, y tiene, en la aplicación eficiente y oportuna de las políticas públicas –orientadas a satisfacer necesidades sociales como la de vivienda – el instrumento idóneo para procurar el bienestar social.

De acuerdo con el libro, "El Estudio de las Políticas Públicas", (Antologías de política pública) de Luis F. Aguilar Villanueva, en su estudio introductorio, nos ilustra de manera elocuente a este respecto:

El redimensionamiento del Estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. Pero el simple hecho institucional de un Estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Mas allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población. Aún con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas.³⁰

Nacimiento y Evolución del Estudio de las Políticas Públicas

En la obra anteriormente citada, se señala que los autores pioneros en esta disciplina, son los Norteamericanos Harold D. Lasswell y Yehezkel Drot³¹.

Con el texto fundador "La orientación hacia las políticas", de Harold D. Lasswell, se inicia en 1951 el estudio de las políticas públicas y como parte de su reflexión concluyente con "La concepción emergente de las ciencias de políticas" (1971) veinte años después.

Harold D. Lasswell, partiendo de la afirmación que la persistente crisis de seguridad nacional que vivía Norteamérica en la posguerra, hacía obligatorio usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo y los demás recursos del pueblo norteamericano; se planteaba el problema de cómo utilizar sus recursos intelectuales con la más sabia economía, y al respecto, se formulaba las siguientes preguntas:

³⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas: Antologías de política pública* (Tercera edición; México: Miguel Angel Porrúa, 2000) p. 21.

³¹ Luis F. Aguilar Villanueva, Ob. Cit. pp. 77-147.

¿Qué temas vale la pena investigar?

¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas?

¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas?

¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones?

La preocupación de los círculos intelectuales de aquellos años acerca del problema de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y al aislamiento, se vio contrarrestada al ir ganando fuerza la tendencia hacia la integración en el área de la investigación, cuando se reúnen equipos interdisciplinarios de especialistas para trabajar sobre problemas comunes con la esperanza de eliminar los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento.

Siendo así que en el campo de la política se prestó mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas, y se tuvo mayor conciencia de que el proceso de la política, de su elaboración y realización, es objeto de estudio fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. Destacando en su libro aquellos avances de importancia capital para entender mejor la elección del ser humano; estableciendo:

Si se debe mejorar la racionalidad del proceso político, debemos dar a la "función-inteligencia" un espacio especial de estudio. Hasta cierto punto la tarea de mejorar esta función depende de técnicas más efectivas de comunicación entre los investigadores, los consultores, los asesores políticos y los decisores finales. Las ciencias de políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información genuina e interpretación confiable y se les integra al juicio del decisor. Resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto.³²

³² Luis F. Aguilar Villanueva, Ob. Cit. p. 82.

Otro autor pionero, Yehezkel Dror, publicó en la revista Policy Sciences (1970) el texto "Prolegómenos para las Ciencias de Políticas", en el cual expresaba:

Todavía carecemos de una preimagen exhaustiva y suficientemente concreta de las ciencias de políticas como un área integrada de conocimiento, investigación, enseñanza y profesionalización...³³

Estableciendo la necesidad de clarificar el alcance y la naturaleza de las ciencias de política y las principales innovaciones que al parecer éstas requieren; destacando:

1. - Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. (Las ciencias de política se deben integrar en una supradisciplina enfocada a la elaboración de las políticas públicas)
2. - Aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos mas convencionales de investigación y de estudio.
3. - Las ciencias de políticas y las ciencias "normales" comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos.
4. - Las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como "un puente entre el pasado y el futuro": (Enfatizar, por un lado, el desarrollo histórico y, por otro, las dimensiones futuras como contextos centrales para mejorar la elaboración de políticas.)
5. - Las ciencias de política tienen un foco único de interés, las "meta políticas" (esto es, las políticas acerca de las políticas) Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política.

³³ Luis F. Aguilar Villanueva, Ob. Cit. p. 119.

Otros autores, como G. David Garson (*De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*); William Ascher (*La evolución de las ciencias de políticas*) y Douglas Torgerson (*Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas*); textos escritos en 1986; en los que se reconstruye la historia intelectual de la disciplina, mostrando las escuelas y tendencias, los logros y debilidades y las tareas a emprender.

G. David Garson, en sus conclusiones estimó que a largo plazo la dinámica de políticas como campo se orientará hacia una investigación y debate más y más balanceado en todas las dimensiones que componen el ámbito de lo que pueda abarcar el análisis de políticas.

William Ascher, por su parte, y después de una revisión crítica de los avances y retrocesos registrados hasta esa fecha (1986) confirma que las "cinco tareas intelectuales" (Clarificar metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas) de Harold D. Lasswell, con relación a un problema particular de políticas, no es algo trivial; considerando además, que a primera vista, la concepción multidisciplinaria de las políticas públicas parece estar en continuo crecimiento y aceptación en la academia, el gobierno y las empresas; no obstante, en perspectiva histórica la situación parece menos brillante. La insidiosa especialización técnica erosiona el marco de referencia multidisciplinaria original. Algunos profesionales toman la tarea del análisis de políticas estrictamente técnica, aislada de los procesos sociales y políticos; y concluye:

Hoy, simplemente es mucho más difícil identificar mediante señas metodológicas y simbólicas claras si el trabajo se ha o no realizado dentro del espíritu multidisciplinario, contextual, ecléctico, propositivo y sensible al proceso, característico de la propuesta original de las ciencias de políticas.³⁴

Douglas Torgerson, en su ensayo, tiene el propósito de entender el análisis de políticas en términos de su significado político e histórico; entendiendo que no es uniforme, sino que tiene diversos aspectos o "caras", que se presentan artificialmente en una secuencia histórica en la que cada una emerge de la fase anterior.

³⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, Ob. Cit. p. 194.

El sueño de fundamentar los asuntos públicos en bases racionales apareció en el siglo XVIII durante la ilustración y se fortaleció en el siglo XIX, con el advenimiento del positivismo. Los primeros positivistas anunciaron el surgimiento de una nueva era de la humanidad: una civilización industrial armónica y eficiente, basada no en el interés político, sino dictada por el conocimiento genuino, por los hallazgos de las nuevas ciencias naturales y sociales. El positivismo se entendió como parte del desarrollo histórico mundial, enteramente dedicado a promover el surgimiento de una civilización industrial madura y ordenada. La primera cara del análisis de políticas es la cara de la ilustración. El análisis de políticas se presenta como el complemento necesario de la visión de civilización racional de la ilustración, fortalecida por el positivismo con su programa de orden y progreso industrial. Aparece como la victoria del conocimiento sobre la política.

La segunda cara del análisis de políticas aparece como la dominación de la política sobre el conocimiento. Una tecnocracia irracional, en la cual se anida una aparente fuga de la política, pero que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder.

La tercera cara del análisis de políticas apenas se vislumbra, cuando se observa todo un potencial para una relación en la cual la política y el conocimiento no sean mortalmente antagónicos. Así como el positivismo marcó la tendencia tecnocrática dominante en el análisis de políticas, la orientación post-positivista señala ahora un proyecto participativo. Aquí la postura metodológica complementa un cometido particular proclamado recientemente en la literatura sobre políticas: el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. Con la inclusión del público en la evaluación del desarrollo económico, social y político, se promueve un foro para la discusión de los asuntos públicos. En la tercera cara del análisis de políticas hay una distinción entre los expertos y los ciudadanos.

Ahora bien, ¿qué es el análisis de políticas? No se tiene un concepto bien definido. Es visto como un subconjunto del concepto de lo político, o como idéntico sin más a lo político, como inclusivo de otras dimensiones (interdisciplinario) o como medio para atacar de manera integrada los problemas.

La meta del análisis de políticas es resolver problemas prácticos. No puede ignorar nada que sea relevante con tal de llegar a una solución. Para el análisis de políticas, entonces, el ámbito cognoscitivo y todo el dominio operativo de la ciencia política es sólo el comienzo de su tarea. La política pública, vasta y compleja como ha llegado a ser, se extiende a cualquier área de la vida.

Las políticas pertenecen a la clase de proposiciones, es decir, son hipótesis. Si está bien formulada contendrá una descripción de estado deseada y del conjunto de los medios que prometen realizar esa condición (alcanzar metas) Cuando una propuesta de política se formula cuidadosa y completamente, puede tomarse como teoría; y todas las teorías e hipótesis son propensas al error.

El aparato que llamamos metodología científica tiene la única función de prevenir y eliminar el error. Y esta es la tarea primaria del análisis de políticas.

Definición de Políticas Públicas

Después de una somera exposición del nacimiento y evolución de las políticas públicas ¿Cuál es su definición conceptual?

Por la variedad de sus definiciones, es patente la complejidad de definir las políticas públicas; Carlos Ruiz Sánchez, en su Manual para la Elaboración de las Políticas Públicas³⁵, nos proporciona las siguientes definiciones, destacando los autores norteamericanos que se citan:

³⁵ Carlos Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas* (México: Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, 1996) pp. 13-15.

Eulau y Prewitt: Una política pública se define como una decisión permanente, caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquéllos que la elaboran como de aquéllos que se atienen a ella.

Mac Rae y Wilde: Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas.

González Ortiz, Beauregard: Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político. Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos.

Es la ciencia social aplicada en varios sentidos: primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.

Frohock, F.M. propone la siguiente definición:

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado.
2. Ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1. - Reconciliar demandas definitivas o,
 - 2.2. - Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Omar Guerrero, nos dice que la nueva noción de políticas públicas trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como parte de un proceso general junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida.

Finalmente, Andrés Roemer: El campo de las políticas públicas se ocupa de lo que hace el gobierno, porqué lo hace y la diferencia al hacerlo.

Como puede notarse, las políticas públicas constituyen una acción que corresponde al Estado, para la identificación de necesidades de la población, su investigación y evaluación, y a la determinación de mecanismos para efectuar la acción decidida para atender las demandas sociales detectadas.

Ámbito de Acción de las Políticas Públicas

Carlos Ruiz Sánchez en su obra ya citada, expresa que las condiciones del ámbito de acción de la política pública, comprende los elementos siguientes:

- El estado en que se encuentra el ámbito de la política pública.
- Los factores condicionantes y determinantes de dicho ámbito.
- La estructura y funcionamiento del sistema de servicios en ese ámbito.
- Las relaciones entre los sistemas de servicios y la población.

Para el estudio del primer elemento, las fuentes se encontrarán principalmente en los informes estadísticos y en los programas institucionales relacionados con el ámbito en que se desarrollará la política pública; por ejemplo, educación, salud, transporte, vivienda, etc.

Respecto al segundo elemento, se deberán considerar los índices o indicadores nacionales, estatales o locales según el caso, sobre el asunto que se va a tratar. Así, para educación, se tomarán en cuenta el alfabetismo, la matrícula, los ciclos terminados, etc.; para salud, morbilidad y mortalidad, cobertura de las acciones (como inmunizaciones, saneamiento, vigilancia epidemiológica), etc. Y así para cada ámbito.

Habrà que estudiar también los factores que han condicionado o determinado dichas cifras, como pudieran ser los factores económicos, sociales y políticos.

En cuanto al tercer elemento, habrán de considerarse el volumen y la calidad de los servicios otorgados y de los recursos involucrados, los grupos poblacionales servidos, etc.

Respecto al cuarto elemento, se tratará de conocer la repercusión de esos servicios, la aceptación por la población, la demanda real y la satisfecha, y las expectativas de los demandantes.

Es muy importante analizar las relaciones que se dan en este último elemento, al presentarse una vinculación entre lo técnico y lo político, pues hay una franca relación que los afecta recíprocamente; en virtud que el conocimiento que posee el nivel político de la situación, se confronta y modifica frente a la información diagnóstica que le provee el nivel técnico, el que a su vez adecua su diagnóstico a la intención y necesidad del nivel político, en un proceso interactivo de muy variable duración.

También es importante no descuidar las proyecciones de la información, ya que la política pública estará actuando en el futuro y la información pertenece al pasado; por ello hay que estimar tendencias y previsiones de lo que probablemente sucedería en caso de que se formulara o no la política pública.

Formulación Preliminar de las Políticas Públicas

Aunque no sea el objetivo del presente apartado abordar de manera integral el tema de las políticas públicas, consideramos necesario tener una concepción general sobre su formulación o elaboración. A este respecto, son cinco los pasos fundamentales:

1. Identificación y definición de los problemas.
2. Percepción de una problemática actual y futura tanto por parte del político como por el técnico; resultante de demandas políticas, sociales, necesidades identificables, juicios de valor sobre cierta realidad y compromisos políticos asumidos.
3. Selección de soluciones.

4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares, y
5. Preselección de medios inmediatos.

La identificación del o los problemas que generan una política pública es el procedimiento clave para iniciar su elaboración, así como definir el o los problemas. Se define un problema al establecer claramente cómo altera la situación y cuándo se detecta; y se delimita un problema conociendo a quienes afecta, en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provoca.

Antes de identificar, de definir y delimitar los problemas, es conveniente tener un concepto claro de qué es un problema.

Una vez definidos los problemas, el paso siguiente es seleccionar las diferentes soluciones que pueden tener, para ello se debe tomar en cuenta cuatro elementos: el respaldo ideológico-político (soluciones que no contradigan al sistema), valoración de los criterios políticos (impacto o repercusión social), valoración de los criterios técnicos (recursos tecnológicos con los que se cuenta) y valoración de los criterios administrativos (eficiencia y eficacia, recursos y tiempo de aplicación de la política)

A partir de lo expuesto, establecer una serie de objetivos concretos cuyo cumplimiento permita llegar a la modificación deseada, o lo que se pretende alcanzar con la política pública definida; y consecuentemente al establecimiento de metas, entendidas como la expresión cuantificable de dichos objetivos en plazos determinados.

Considerando los objetivos y las metas preliminarmente establecidos, se determinarán los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirán para la aplicación de la política pública en su primera etapa, considerando lo siguiente:

- Formulación: ¿Quién desarrollará la solución y cómo?

- Instrumentación: ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- Presupuestación: ¿Cuánto dinero se necesita?

Una vez concluidas las etapas anteriores, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, es decir, al establecimiento de prioridades; considerando aquí un factor político, la calendarización (¿Qué situación tiene el problema en la agenda de gobierno?) Ahora bien, para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

Magnitud: Qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.

Trascendencia: Qué importancia tiene el problema real o subjetivamente, entre la población afectada, los grupos involucrados o por la apreciación de los técnicos.

Vulnerabilidad: Qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.

Factibilidad: Qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.

Viabilidad: Qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.

Permisibilidad: Qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.

La calificación de esos criterios se hará mediante la valoración discrecional de cada uno, con signos (+); por ejemplo, de + a ++++, sumando las cruces para la calificación; la calificación más alta será la primera prioridad.

**ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES
CRITERIOS**

PROBLEMAS SOLUCIONES	MAGNITUD	TRASCENDENCIA	VULNERABILIDAD	FACTIBILIDAD	CALIFICACION	PRIORIDAD
Problema Solución 1	++++	++++	++	+++	13	2
Problema Solución 2	++	+	+++	+	7	5
Problema Solución 3	+++	+++	++++	++++	14	1
Problema Solución 4	++++	++	++++	+	11	3
Problema Solución 5	+	++++	+++	++	10	4

De esta manera se determinarán las prioridades preliminares.

El producto del proceso anteriormente descrito serán las proposiciones políticas de la política o políticas que se pretende aplicar.

Una vez seleccionadas, las proposiciones de la política pública, se deben analizar con más detalle, pues ésta es la última etapa de la elaboración. Por lo tanto, el producto de este análisis estará constituido por la o las políticas que se aplicarán para la solución de los problemas detectados.

Si bien al establecer las prioridades se hizo un estudio preliminar de la posibilidad de la política pública en términos de la viabilidad, de la factibilidad y de la permisibilidad, en esta etapa se profundizará dicho análisis, con el fin de tener la garantía de funcionamiento de las políticas, hasta donde sea posible.³⁶

³⁶ Carlos Ruiz Sánchez, Ob. Cit. pp. 26-27.

CAPÍTULO II

CREACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO

2.1. - El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

En 1974 nace para México un nuevo concepto estratégico de desarrollo basado en la creación de centros turísticos integralmente planeados. Del turismo espontáneo, México avanza al turismo intencionado, planificado y con una visión amplia para crear una interrelación en la que todos los factores económicos deben operar al unisono en beneficio colectivo. Con esta visión de conjunto se fusionan dos verdaderos pioneros del desarrollo turístico de México: el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR) manejado por Nacional Financiera; y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), manejado por el Banco de México; de la fusión de ellos nace el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)

Los objetivos de la nueva entidad son los de hacer del turismo un detonador del desarrollo regional que genere empleos en zonas poco favorecidas, y asegure un importante ingreso de divisas. Actualmente tiene la misión de participar en la programación, el fomento y el desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo.

El marco jurídico que dio vida a Fonatur es la Ley Federal de Fomento al Turismo de 28 de enero de 1974, así como el Contrato de Fideicomiso firmado el 29 de marzo de 1974, además de las reglas de operación que expidiera la Secretaría de Hacienda; teniendo por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento.

Al paso del tiempo fueron actualizadas las normas jurídicas que rigen el destino de FONATUR y se hizo imprescindible modificar su Contrato Constitutivo, las facultades del Comité Técnico y del Director General. Por ello, el 21 de enero de 1987 fue suscrito un

Convenio Modificatorio. Las leyes con las que habría de armonizarse el contrato fueron: Ley del Servicio Público de Banca y Crédito; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal de Turismo, así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de Turismo de diciembre de 1992, vigente a partir del 30 de enero de 1993, en su artículo 28 establece que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá, entre otras, las siguientes funciones: Participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo; elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos; crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región; adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y en general realizar cualquier tipo de enajenación de inmuebles que contribuyan al fomento del turismo; otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística.

Esta misma ley en su artículo 29 determina que el Comité Técnico, máxima autoridad de FONATUR, quedará integrado por los representantes de las siguientes Secretarías: Turismo, Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Social, así como del Banco de México.

La responsabilidad de FONATUR es promover y desarrollar la actividad turística con apego a los planes sectoriales, para dar cumplimiento a los objetivos que le han sido encomendados: generación de empleos, captación de divisas y detonación del desarrollo regional.

2.1.1. - Centros Integralmente Planeados (CIP'S).

Los Centros Integralmente Planeados parten de un plan estratégico que les da una visión de largo alcance, y su piedra angular es el plan maestro que constituye la directriz

para su edificación y norma su crecimiento futuro, planeando y reglamentando su conformación y desarrollo (obras de urbanización y para el equipamiento turístico) con el fin de lograr los objetivos planteados.

En el Plan Maestro se realizan proyecciones de número de hoteles, de cuartos y de cantidad de vuelos; se estudian los niveles de ocupación, origen del turismo, estancia promedio, nivel de gasto y modalidades de inversión.

El Plan Maestro es el instrumento con el que se precisa cómo y dónde va a surgir una ciudad. Elaborarlo cae en el campo de responsabilidad de un equipo interdisciplinario. Se trata de crear un orden en un espacio destinado a ser habitado: establecer la armonía urbana supone conciliar problemas y asegurar servicios como agua potable, energía eléctrica, comunicaciones; determinar zonas para diferentes usos, con vialidades funcionales y espacios recreativos.¹

Es decir, la concreción de los objetivos y las líneas estratégicas se llevan a cabo mediante los planes maestros que rigen las obras de infraestructura y superestructura turística, así como servicios necesarios para la creación y consolidación de los centros turísticos integralmente planeados.

Hasta ahora se han establecido cinco Centros Integralmente Planeados: Cancún, localizado en el Mar Caribe; Ixtapa-Zihuatanejo, situado en el Estado de Guerrero; Los Cabos y Loreto, ubicados en el litoral de la Península de Baja California, y Huatulco en la costa de Oaxaca.

2.2. - EL Municipio de Santa María Huatulco.

El Municipio de Santa María Huatulco tiene un territorio de 515.19 kilómetros cuadrados, se encuentra situado en la parte sur del Estado de Oaxaca, en el litoral del Océano Pacífico, al este de Pochutla y de Puerto Angel. Limita al norte, noroeste y este con el Municipio de San Miguel del Puerto, al sur y sureste con el Océano Pacífico, al oeste y

¹ FONATUR, *Los 25 años del fondo nacional de fomento al turismo*. (Edición preparada para el Fondo Nacional de Fomento al Turismo por la UNAM, México: 1999) p. 116.

suroeste con San Pedro Pochutla y al norte con San Mateo Piñas.

Pertenece al Distrito de Pochutla y su división política y administrativa se integra por cinco Agencias Municipales, siendo la más importante la de Santa Cruz o de "La Crucesita", y 42 comunidades y núcleos de población rural.

Su cabecera municipal se encuentra a los 220 metros sobre el nivel del mar y dista 30 kilómetros de Santa Cruz en donde antiguamente se encontraba el Puerto de Santa Cruz.

El poblado de Santa María Huatulco se ubica al pie del Cerro de Huatulco aledaño al río del mismo nombre; el poblado cambió en varias ocasiones de lugar hasta establecerse en donde hoy se encuentra, al parecer a fines del siglo XVIII.

El nombre de Huatulco significa "lugar donde se adora el madero", es un pueblo antiguo y sus raíces se remontan a la época prehispánica donde ya ocupa una posición estratégica por encontrarse en la ruta que unía a los señoríos zapotecas de Zaachila y Tehuantepec; con el desarrollo del comercio entre zapotecas y mixtecas y la expansión de los aztecas, la ruta de Huatulco refuerza su importancia en la región al encontrarse en un lugar intermedio entre el señorío mixteca de Tututepec y el señorío zapoteca de Tehuantepec, entre los que existía una gran rivalidad.

Después de la caída de la Gran Tenochtlilán y ya iniciado el dominio español, en 1520 le fue entregada la encomienda de Huatulco a Antonio Gutiérrez de Ahumada, compañero de Pedro de Alvarado en la conquista de la costa oaxaqueña.

En 1980, antes de la creación del desarrollo turístico, el Municipio de Santa María Huatulco tenía una población total de 6,760 habitantes, representando 0.28% de la población total del Estado, que ascendía a 2'369,076 habitantes; para 1990, casi se duplica su población al registrar 12,645 habitantes, pasando a representar 0.42% de la población de la entidad que sumaba 3'019,560 habitantes. Comenzaba a reflejarse en ese momento la atracción que ya ejercía en la región el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco.

Según datos preliminares del XII Censo de Población y Vivienda del 2000, la población del Municipio de Santa María Huatulco asciende a 29,053 habitantes, pasando a representar 0.84% del total estatal de 3'432,180 habitantes; lo que quiere decir que en veinte años el municipio casi quintuplica su población al registrar un incremento de aproximadamente 433.6%.

Con base en el Cuaderno Estadístico Municipal de Santa María Huatulco 1997, con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1980 el número de viviendas particulares habitadas era de 1,168; 2,298 en 1990 y 6,843 en el año 2000; con un total de ocupantes de 6,749, 11,566 y 28,996 respectivamente; y un promedio de ocupantes por vivienda de 5.8, 5.0 y 4.4. A lo que se debe agregar un índice de hacinamiento de 71.07% en las 5,534 viviendas particulares registradas en 1995.

En 1990 el material predominante de las viviendas se caracterizaba de la siguiente manera: en pisos 49.2% era de tierra y 47.0% de cemento o firme; en cuanto a paredes 33.1% correspondía a adobes, 26.1% tabique, ladrillo o block y respecto a techos 34.5% era de lamina de cartón, 27.6% lamina de asbesto o metálica, 16.4% loza de concreto y 16.2% correspondía a tejas.

En el mismo año de 1990 once localidades contaban con agua potable entubada y solamente 1,222 viviendas disponían de este servicio, que en 1980 se circunscribía únicamente a 302 viviendas. Asimismo, 258 viviendas disponían del servicio de energía eléctrica en 1980; para 1990 dicho servicio se amplió a 1,464 viviendas distribuidas en dieciocho localidades.

En cuanto a drenaje, en 1980 disfrutaban de este servicio 55 viviendas; en 1990 se incrementa a 817 viviendas correspondientes a dos localidades.

El número de unidades de vivienda construidas por el sector público en 1980 corrió a cargo del INFONAVIT en un total de 128, cifra que para 1996 se incrementa a 235, de las cuales 181 viviendas correspondieron a dicho Instituto y 54 al FOVISSTE

En 1990, la población económicamente activa de 12 años y más era de 3,969, 35.8% se dedicaba al sector primario, 14.0% al sector secundario y 46.0% al sector terciario; con 4.2% no especificado. Respecto al ingreso, es importante señalar que de dicha población económicamente activa 16.3% no recibía ingresos, 11.0% percibía menos de un salario mínimo, 31.5% de uno a dos salarios mínimos, 16.8% más de dos y menos de tres, 13.2% percibía de tres a cinco salarios mínimos y 8.3% más de cinco salarios mínimos y 2.4% no especificado.²

Sus indicadores de hacinamiento, según la encuesta realizada por FONATUR en Mayo de 1994 (Estudio de Población y Vivienda de Bahías de Huatulco, 1994), se ubicaban en dos rangos representativos, distribuidos entre dos a tres y cuatro a seis ocupantes por cuarto (40.0% en cada uno de dichos rangos)

2.2.1. - La Agencia Municipal de Santa Cruz, Huatulco.

La Agencia Municipal de Santa Cruz Huatulco o "La Crucesita" es la más importante de las cinco Agencias del Municipio de Santa María Huatulco, y se encuentra a cuarenta metros sobre el nivel del mar.

La Crucesita cuenta en 1995 con una población de 9,564 habitantes, equivalente a 37.9% del total municipal; asimismo, registró en dicho año 2,427 viviendas particulares habitadas con un total de 9,416 ocupantes, con un promedio de 3.9 ocupantes por vivienda particular habitada.³

El poblado de La Crucesita no existía antes de 1984 (año de la expropiación para la creación del desarrollo turístico) es decir, fue construido por FONATUR desde la primera piedra de sus cimientos, edificando un pueblo tradicional mexicano para reubicar los asentamientos ya existentes en las bahías de Santa Cruz, Chahué y Tangolunda, ante la necesidad de contar con los espacios necesarios para la construcción de la infraestructura hotelera, turística y de servicios del desarrollo turístico en dichas bahías.

² Oaxaca, Gobierno del Estado, *Cuaderno estadístico municipal Santa María Huatulco* (México: INEGI, 1997) pp. 74-75.

³ Oaxaca, Gobierno del Estado, Ob. Cit. pp. 25-37.

El proyecto considera que el lugar es perfecto para que la tradición de arquitectura popular mexicana sea la norma estética que rija a lo monumental y a lo pequeño.

En Huatulco se aprecia y admira la riqueza de materiales como la piedra y la teja, el color blanco en los muros, herrería de contundente metal en balcones y puertas. Es un paisaje arquitectónico impregnado de sensaciones y tranquilidad donde la nostalgia adquiere un lugar en los espacios blancos, funcionales y festivos de la arquitectura moderna mexicana.

En 1987 se concluye la urbanización de cuarenta y ocho hectáreas de este centro habitacional con capacidad de vivienda y servicios para 13,000 habitantes, el sistema de captación y conducción de agua potable, 300 viviendas unifamiliares, la línea de transmisión y subestación eléctrica con cobertura para las tres bahías. Prevista la remodelación del poblado de Santa Cruz como una primera etapa y la construcción de una zona urbana en el valle de Chahué con una infraestructura instalada para 40,000 habitantes, con viviendas para residentes de nivel económico medio y bajo.⁴

La Bahía de Santa Cruz era un puerto de pescadores conocido como el Puerto de Huatulco, cuya denominación fue común para designar este poblado tradicionalmente asentado en esa parte de la bahía.

Al inicio de la época colonial en el siglo XVI el Puerto de Santa Cruz Huatulco adquiere gran relevancia, como lo demuestra el hecho de ser la sede de la Alcaldía Mayor y por ser el puerto de donde salían las embarcaciones de la Nueva España hacia Centro América y el Perú, transportándose la mercancía por una ruta que partía de la Ciudad de México hacia Tehuacán, Oaxaca y Miahuatlán, hasta llegar finalmente a Huatulco y viceversa. Lamentablemente su prosperidad declinó y desapareció a mediados del siglo XVII no por los feroces ataques de los piratas, sino por el desarrollo del puerto de Acapulco, que estableció un intercambio comercial regular con el continente asiático a través de la famosa Nao de China.

⁴ FONATUR, *Los 25 años del fondo nacional de fomento al turismo*, Ob. Cit. pp.88-116.

Siguiendo la "Historia de Oaxaca" de José Antonio Gay⁵, en el puerto de Huatulco la tradición prehispánica se vincula a la colonia con el misterio que envuelve a lo sagrado. Cuando llegaron los españoles a Huatulco en el siglo XVI, se encontraron una cruz a la que se rendía culto (1500 años antes había sido hallada sobre la arena de la playa, a dos leguas del Puerto de Huatulco) La tradición indígena atribuía la existencia de la cruz a un santo anciano que la plantó quince siglos antes. Este relato nos remite quizá, a Quetzalcóatl. En el siglo XVI, Tomás Candisk o Cavendish, pirata inglés, entra por sorpresa a Huatulco. Irritado ante la veneración indígena, intenta destruir la cruz de Huatulco. Hachas, sierras y fuego resiste la cruz. Adquiere entonces un prestigio religioso al que no es ajeno la religión católica. La fama llevaba en rápido vuelo a otras naciones la noticia de los prodigios de Huatulco. Llegaban a este puerto embarcaciones de lejanas playas de la América del Sur y los marinos solícitos cortaban astillas del madero, llevándolas consigo como precioso talismán. En 1612 fue llevada a la Catedral de Oaxaca para colocarla en una capilla. Un pedazo de la cruz de Huatulco, por orden del Obispo Juan de Cervantes, sirve para elaborar otra más pequeña que se envía como regalo al Papa Paulo V.

Durante el período independiente, no se tiene mayor conocimiento acerca de las repercusiones que tuvo en la región de la costa la Guerra de Independencia, y menos en el área de Huatulco; seguramente la vida siguió desarrollándose en forma tradicional. En la etapa posterior a la independencia, hasta poco después de mediados del siglo XIX Huatulco despertó de nuevo el interés del Estado, que buscaba impulsar la recuperación del país. En 1824 se emitió un Decreto en el que el Puerto de Huatulco se abría al comercio de altura. El proyecto fracasó debido a la organización existente, a la falta de artículos para exportar y a las malas condiciones de transporte entre otros factores.

El gobierno, con la finalidad de promover el comercio concedió franquicias a los comerciantes, impuso la creación de un nuevo poblado en la Bahía de Huatulco y trató de que se mejorara el camino; sin embargo esas medidas no rindieron grandes frutos. A

⁵José Antonio Gay, *Historia de Oaxaca* (Prólogo de Pedro Vázquez Colmenares, Colección Sepan Cuantos, número 373, cuarta edición; México: Porrúa, 1998) pp. 52, 319-320, 529-536.

mediados del siglo, en 1848, Don Benito Juárez siendo Gobernador del Estado de Oaxaca, solicitó al Ministro de Hacienda, el 31 de mayo "los medios para llevar adelante el proyecto de abrir un camino carretero de la Ciudad de Oaxaca a Huatulco", por considerar que la introducción de artículos extranjeros promovería el comercio, la agricultura y las artes y en general, la prosperidad y engrandecimiento del estado.

Huatulco adquirió fama durante la primera mitad del siglo XIX, por ser el escenario de la infame traición de que fue objeto el insurgente y expresidente de México, General Vicente Guerrero, por parte del General Anastasio Bustamante, quien había sido su Vicepresidente. Guerrero, que había sido desconocido por Bustamante a principios de 1831, todavía continuaba luchando por recuperar el poder. El 15 de enero de 1831 fue secuestrado por el marino genovés Francisco Picaluga, quien lo había invitado a comer a su Bergantín "Colombo"; ya prisionero fue trasladado a la Bahía de Santa Cruz Huatulco en donde fue entregado a sus enemigos en la playa que desde entonces se llama "La Entrega". Conducido a Oaxaca se le formó consejo de guerra, fue condenado a muerte y fusilado en la Villa de Cuilapan, el 14 de febrero de ese año.

Cuando FONATUR construye el Centro Turístico de Bahías de Huatulco y edifica el poblado de La Crucesita, el símbolo paradigmático y religioso de Huatulco es rescatado. La tradición se impone para subrayar una continuidad cuya vigencia se remonta a la historia prehispánica y hoy se propone a los visitantes con la riqueza de algo que tiene su origen en la noche del tiempo.

2.3. – El Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco

El Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco se extiende a lo largo de aproximadamente 21,000 hectáreas del litoral del Estado de Oaxaca, entre la barra de Coatonalco y el río Copalita. Se ubica dentro del Municipio de Santa María Huatulco, Distrito de Pochutla, y pasó a dominio federal por medio del Decreto de Expropiación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1984;

identificándose como poblados de importancia cercanos a la zona, al poniente, Puerto Angel y Puerto Escondido, a sesenta y ciento cincuenta kilómetros respectivamente, así como al Puerto de Salina Cruz distante cien kilómetros al oriente.

El Estado de Oaxaca deslumbra por integrar en su historia varios pasados. Olmecas, zapotecas y mixtecos crean bastiones trascendentes de la cultura mesoamericana. Monte Albán y Mitla son evidencia de una grandeza que atraviesa el tiempo y que perdura. Oaxaca tiene durante el periodo colonial un destino pleno de sentido. El ingenio novo-hispano también trabaja para conseguir un lugar en la posteridad. La Ciudad de Oaxaca, hoy patrimonio de la humanidad, es testimonio riquísimo de arte e imaginación de la sociedad colonial. El México que nace con la independencia debe a un oaxaqueño, Benito Juárez, la creación de nuestra nacionalidad.

En ese territorio que la historia no está dispuesta a abandonar, FONATUR construye este quinto centro turístico. Elegido desde 1969, es de una belleza natural desbordada. Lo conforman nueve bahías (Santa Cruz, Chahué, Tangolunda, Conejos, Organo, Maguey, Cacaluta, Chachacual y San Agustín) ubicadas en una franja de treinta y cinco kilómetros de largo y siete de ancho. Se encuentra en las estribaciones de la sierra madre del sur a 277 kilómetros de la Ciudad de Oaxaca y a 763 kilómetros por carretera de la Ciudad de México.⁶

En las Bahías de Huatulco el cielo está despejado 258 días al año y su temperatura promedio es de 28 grados centígrados. De las aproximadamente 21,000 hectáreas de su territorio, 69.0% se destina como reserva ecológica; más de 3,000 hectáreas son para la industria turística y poco más de 2,000 constituyen la zona urbana. Quinientas hectáreas se dedican a actividades agrícolas.

En la construcción del desarrollo turístico se procede por etapas. De acuerdo con el Plan Maestro, la realización del proyecto se programó en tres etapas, que representan los períodos de corto, mediano y largo plazo. La primera etapa comprendió las acciones que se llevarían a cabo entre 1985 y 1988; considerando prioritario trabajar y construir en las bahías centrales de Santa Cruz, Tangolunda y Chahué; en la segunda etapa se procedería a lo largo del territorio de los Bajos de Coyula y el Arenal; mientras que la tercera etapa se llevaría a cabo en el período 2000-2018, al final del cual el desarrollo turístico estaría en posibilidad de operar a su máxima capacidad.⁷

⁶ FONATUR, *Los 25 años del fondo nacional de fomento al turismo*, Ob. Cit. p. 74.

⁷ FONATUR, *Desarrollo turístico de Bahías de Huatulco: Plan maestro de las bahías centrales, versión abreviada* (Documento de trabajo elaborado por la Subdirección General de Desarrollo, Dirección de Planeación Urbana Regional) pp.6-7.

Tres fechas memorables preceden a la edificación del centro integralmente planeado de Bahías de Huatulco: 1969, 1977 y 1983. En la década de los sesenta se sobrevuela el sitio y se elige el lugar; en los setenta se realizan diferentes estudios sobre Huatulco; en los ochenta se da la orden para crear el Plan Maestro. En 1985 comienza la obra que cambia el destino de Huatulco. Finalmente, en enero de 1988 arrancan formalmente las operaciones del destino turístico y recibe a los primeros visitantes, que en 1997, con 24 hoteles y 2,029 cuartos de oferta hotelera, se hacen presentes 390,000 visitantes.

Según datos consignados por FONATUR en el "Estudio de Población y Vivienda de Bahías de Huatulco de 1994", la población del área fideicomitida se estimaba en 1984 en 3,585 habitantes, con un índice promedio anual de crecimiento de 11.4%; de acuerdo a la metodología del Barómetro Socioeconómico de FONATUR, que señala que los censos nacionales presentan problemas de cobertura y calidad de información, al hacer los ajustes necesarios al XI Censo de Población y Vivienda de 1990, dicha población la estimaba a casi el doble, es decir, en 6,455 personas. Mientras el Municipio de Santa María Huatulco contaba con un total de 13,151 habitantes, y la de la micro región (que incluye los municipios vecinos de San Pedro Pochutla y San Miguel del Puerto) se calculaba en 47,739 personas. En tanto, en el estado la población resultaba de 3'126,146 habitantes.

La población de Bahías de Huatulco representa así, en 1990, 52.0% de la población municipal, 14.0% de su micro región y apenas 0.2% de la población estatal.

En ese año de 1990, el número de habitantes por vivienda particular en Bahías de Huatulco era de 5 personas por vivienda, similar al promedio estatal y nacional; este promedio es mayor en los municipios vecinos, indicando en términos generales un menor nivel de desarrollo.

De 1984 a 1990, se estima llegaron a Bahías de Huatulco 2,616 migrantes. Esta atracción se dio también a nivel municipal y en los municipios vecinos; registrándose 43 personas por cada mil habitantes en Santa María Huatulco, 17 en San Pedro Pochutla y 10 en San Miguel del Puerto.

La migración a Santa María Huatulco provino principalmente del Distrito Federal, Chiapas, Guerrero, Veracruz y el Estado de México. Entre 1985 y 1990 estos estados aportaron 29.8%, 16.5%, 9.4%, 9.2% y 8.3% respectivamente.

Al nivel de entidad se tuvo otro panorama. Se considera a Oaxaca como uno de los estados de mayor explosión demográfica del país. La población mayor de cinco años que cambió de residencia entre 1985 y 1990, y que vivía en Oaxaca en 1985, sumaba 138,780 personas. En ese mismo período Oaxaca captó población de otras entidades federativas en un total de 73,892 personas. El saldo neto migratorio es negativo en 64,888 personas.

Las cifras señaladas permiten subrayar que las tasas de migración hacia Bahías de Huatulco en relación con el incremento de la oferta de hospedaje podrían ser más altas que las registradas en otros desarrollos turísticos.

En 1990, las viviendas en Bahías de Huatulco presentaban características de mayor deficiencia que las que se observaban a nivel nacional; el número de ocupantes por cuarto era de 2.1, ligeramente mayor al índice promedio registrado en Oaxaca (2.0) y superior al de Puerto Vallarta (1.5) o Cancún y Acapulco (1.7). En cuanto a la calidad de la vivienda, expresada en términos del porcentaje de viviendas con piso diferente de tierra, puede decirse que en Bahías de Huatulco poco menos de la mitad de las viviendas presentaban una calidad deficiente.

La participación de la población económicamente activa era superior a la observada en el estado y en el país, lo que se explica por las corrientes migratorias que llegaron al destino turístico en busca de empleo, determinado por la actividad constructiva en primer término y posteriormente por el aumento de la actividad turística.

También en 1990, un alto porcentaje de la población ocupada se dedicaba a actividades primarias (23.6%), en el sector secundario 17.5% y 55.7% a los servicios y el comercio.

Por otra parte, los indicadores de hacinamiento, de acuerdo a la encuesta realizada por FONATUR, mostraban que 16.8% de las viviendas encuestadas de la zona urbana que

contaban con un solo cuarto se encontraban ocupadas por más de cuatro personas. En la zona rural este indicador rebasaba la mitad de las viviendas (54.0%)

La tenencia de la tierra en el área urbana presentaba un equilibrio entre la vivienda propia (34.4%) y la rentada (el mismo porcentaje) en segundo lugar estaba la vivienda prestada (19.3%) mientras que 11.7% eran viviendas que se estaban pagando.

2.3.1. - Objetivo General.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tiene dentro de sus funciones la de crear nuevos centros turísticos que permitan impulsar la capacidad turística nacional, generar nuevas fuentes de trabajo e incrementar la economía de zonas marginadas con potencial de desarrollo.

En el caso particular del Proyecto Turístico de Bahías de Huatulco, además de estos objetivos generales, se establecieron los siguientes:

Promover la integración espacial de una de las zonas más dispersas del país; fomentar el proceso de desconcentración urbana a nivel nacional; crear un desarrollo con características integrales, donde además de cumplir con los objetivos económicos generales, se contemplen otros aspectos no abarcados en otras áreas en operación dentro del territorio mexicano; integrar a la zona costera de Oaxaca al desarrollo económico del país, a través de impulsar y reforzar el papel que se le ha asignado dentro de la estrategia económica nacional; integración de las actividades agropecuarias y de la industria de la construcción que se practican en la región al desarrollo turístico para garantizar su crecimiento y la creación de nuevas fuentes de trabajo y empleos permanentes; propiciar la concentración y el ordenamiento de poblados y caseríos, actualmente dispersos, en núcleos urbanos con servicios adecuados y características formales y funcionales que se identifiquen con la población de la región, elevándose con ello la calidad de vida de los habitantes que la ocupan; incrementar la dotación de servicios y equipamiento urbano en una de las áreas más segregadas del país; y garantizar la regularización de la tenencia de la tierra dentro del área que ocupará el complejo turístico, que permita establecer un adecuado control de los usos del

suelo en la zona y genere confianza a los grupos y organismos de inversión que se interesen en participar en la creación del desarrollo turístico.⁸

Las principales metas del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco se pueden resumir de la siguiente manera:

En relación con la atracción de visitantes, los resultados esperados para 1985 fue de 80,000 personas, 803,000 para el año 2000 y 2'154,000 para el 2018; con una estadía media de 3.4 días para 1985 y 4.0 para los años 2000 y 2018; así como una capacidad de alojamiento de 1,300 cuartos para 1985, 8,870 para el 2000 y 26,750 para el 2018, con un promedio de ocupación de 31.9%, 58.0% y 59.3% respectivamente.

Respecto a la generación de empleo y vivienda, se esperaban los siguientes resultados:

Contar con una capacidad de ocupación para 4,475 personas en 1980, 35,910 para el 2000 y 105,730 para el 2018; así como un crecimiento poblacional estimado en 13,053 personas para 1980, 91,750 para el 2000 y 306,931 personas para el 2018; previendo 5,055 unidades de vivienda para 1980, 22,263 para el 2000 y 63,494 para el año 2018.

2.3.2. - Convenio de Expropiación de 23 de mayo de 1984.

El Convenio de Expropiación de 23 de mayo de 1984, fue firmado entre el Gobierno Federal representado por Nacional Financiera S.A. como fiduciaria en el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Comunidad de Santa María Huatulco, representada por el Comisariado de Bienes Comunales; con la comparecencia de los Secretarios de Reforma Agraria, Turismo y Desarrollo Urbano y Ecología; así como del Gobernador del Estado de Oaxaca y del Presidente Municipal de Santa María Huatulco.

⁸ Fonatur, *Desarrollo turístico de Bahías de Huatulco: Plan maestro de las bahías centrales*, Ob. Cit. pp. 2-3.

El objeto de este convenio consiste en establecer las bases para la expropiación de las aproximadamente 21,000 hectáreas de terrenos comunales, pertenecientes al Municipio de Santa María Huatulco y definir los criterios para la participación de la comunidad en los beneficios del desarrollo turístico.

Se compone de seis antecedentes y once cláusulas; de los primeros destacan: La delimitación de la superficie a expropiar; la declaración de utilidad pública y beneficio social; la constitución de la reserva territorial para ordenar y regular el crecimiento y desarrollo urbano de las localidades de Santa Cruz Huatulco, Bajos de Coyula y Bajos del Arenal; la preferencia en la mano de obra de los habitantes de la localidad e insumos de la región, en los servicios que se presten y los bienes que se consuman; y el que delimita trescientas hectáreas para destinarlas en forma intensiva al cultivo agrícola en Bajos de Coyula y doscientas hectáreas en Bajos del Arenal (cláusula adicional) para satisfacer la demanda de productos en el desarrollo turístico.

Constituyendo sobre dicha área de quinientas hectáreas, pequeñas propiedades privadas a favor de las personas afectadas por la expropiación, a propuesta de la propia comunidad; previendo que la superficie en favor de cada afectado no exceda de cinco hectáreas o 50,000 metros cuadrados; precisando además, que los afectados que se conviertan en pequeños propietarios sean los que en ese momento venían explotando la tierra o sus familiares.

Respecto de las cláusulas, la primera y la adicional, ratifican la transferencia sin costo alguno de las quinientas hectáreas destinadas al desarrollo agrícola intensivo, a favor de los habitantes afectados por la expropiación y convertirlas en zona de riego, con inversión proveniente del Gobierno Federal y del Estado de Oaxaca.

La cláusula quinta establece el otorgamiento a título gratuito de 400.00 M² dentro del solar ocupado antes de la expropiación, a los habitantes de Santa Cruz que tuvieran carácter de comuneros y que no se vieran afectados por los trazos urbanos, además de un lote adicional de terreno que no excediera de 200.00 M², dentro de la zona urbana del poblado; asimismo, esta cláusula dispone el otorgamiento de 400.00 M² de terreno lo

más cercano posible al solar que venían ocupando, a los habitantes del mismo poblado que siendo comuneros si resultaran afectados por los trazos urbanos, y un lote adicional en la zona urbana, que no excediera de 200.00 M² de superficie.

De igual manera, la cláusula de referencia establece para aquellos comuneros afectados por la expropiación cuya casa habitación estuviera ubicada en las afueras del poblado, se les reubicaría al poblado más cercano, otorgándoseles a título gratuito un lote de terreno de 400.00 M² además de proporcionarles materiales de construcción similares a aquellos de que estuviera construida su vivienda y adicionalmente un lote en la zona urbana, de hasta 200.00 M² de superficie.

La cláusula sexta estipula que para efectos del pago por concepto de indemnización a los afectados por los bienes distintos a la tierra, se crea una comisión integrada por representantes del Gobierno del Estado de Oaxaca, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de FONATUR, con la función de revisar el inventario de bienes y avalúos que para cada caso se haya realizado.

2.3.3: - Decreto de Expropiación de 28 de mayo de 1984.

Este Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1984, está integrado por dos resultandos, un considerando y cuatro artículos. En dichos resultandos, destaca lo siguiente: La solicitud de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a la Secretaría de la Reforma Agraria para la expropiación de una superficie de 21,189 hectáreas, 41 áreas y 48 centiáreas de terrenos comunales pertenecientes al poblado de Santa María Huatulco, Municipio del mismo nombre, del Estado de Oaxaca, para destinarse al desarrollo urbano y reserva territorial, en los términos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Santa María Huatulco; y al pago de la indemnización correspondiente de acuerdo con la ley.

La ejecución de los trabajos técnicos informativos ordenados por la Secretaría de la Reforma Agraria, de los que resultó una superficie real a expropiar de 20,975 hectáreas, 01 área y 65 centiáreas, de uso común.

Que por resolución presidencial se confirmaron y titularon bienes comunales al poblado de Santa María Huatulco, en una superficie de 51,510 hectáreas, 90 áreas y 90.62 centiáreas, para 1,523 comuneros; habiéndose ejecutado dicha resolución en sus términos. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales emitió su dictamen pericial conforme a lo que establecía el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, asignando los valores unitarios correspondientes a la clasificación de la superficie expropiada, estableciendo el monto total de la indemnización a cubrir por las 20,975-01-65 hectáreas a expropiar, en la cantidad de \$224,662,099.50 (Doscientos veinticuatro millones, seiscientos sesenta y dos mil noventa y nueve pesos 50/100 M.N.); y por concepto de bienes distintos a la tierra la cantidad de \$202,554,514.84 (Doscientos dos millones, quinientos cincuenta y cuatro mil quinientos catorce pesos 84/100 M.N.), que la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pagaría de inmediato a los comuneros afectados en la proporción que estableciera el avalúo correspondiente, de acuerdo con lo que ordenaba el artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y para el caso de que existieran otros bienes distintos a la tierra diferentes, dicha comisión practicaría el avalúo complementario para los efectos de pago respectivos.

Que las opiniones del Gobernador del Estado, de la Comisión Agraria Mixta en el Estado de Oaxaca, del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. y de la Dirección General de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, fueron en el sentido de que era procedente la expropiación de los terrenos comunales de referencia.

En el considerando único se destaca que los terrenos ejidales y comunales únicamente pueden ser expropiados por causa de utilidad pública y que el presente caso quedaba comprendido en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 112 en relación con el 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y en el artículo 49 de la Ley General de Asentamientos Humanos, siendo procedente la expropiación de las 20,975-01-65

hectáreas de uso común; a favor de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para destinarse al desarrollo urbano y reserva territorial de Santa María Huatulco; quedando a cargo de la citada dependencia el pago por concepto de indemnización por las tierras expropiadas; precisando que si a los terrenos expropiados se les daba un fin distinto al que motivó dicha expropiación, o cuando transcurrido un plazo de cinco años contados a partir del acto de expropiación no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podría demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la Materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de la suma o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización.

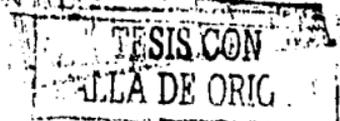
Por su importancia, se transcriben íntegramente los cuatro artículos que forman parte del Decreto:

DECRETO

PRIMERO.- Por causa de utilidad pública, se expropia a la comunidad denominada "SANTA MARIA HUATULCO", Municipio de Santa María Huatulco, Estado de Oaxaca, una superficie de 20,975-01-65 hectáreas. (VEINTE MIL NOVECIENTAS SETENTA Y CINCO HECTÁREAS, UN AREA, SESENTA Y CINCO CENTIAREAS) de uso común, a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y ecología, para destinarse al desarrollo urbano y reserva territorial en los términos del plan Municipal de Desarrollo Urbano de Santa María Huatulco, Estado de Oaxaca.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

SEGUNDO.- Queda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el pago por concepto de indemnización por la superficie que se expropia la cantidad de \$224,662,099.50 (DOSCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MIL, NOVENTA Y NUEVE PESOS 50/100 M.N.) suma que ingresará al fondo común de la Comunidad, para cuyo efecto, previamente a la ejecución de este Decreto, la depositará a nombre de la comunidad afectada en la Nacional Financiera S.A. o en las instituciones financieras que ella determine, para concentrarse posteriormente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a fin de que se aplique en los términos del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la inteligencia de que si ~~algunos~~ terrenos expropiados se les da



un fin distinto al que motivó este Decreto, o cuando transcurrido un plazo de cinco años, contados a partir del acto expropiatorio no se hubiere satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la Materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización. Obtenida la reversión, el Fideicomiso citado ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio, los cuales destinará según establece el artículo 126 de dicha ley. Asimismo, la Secretaría de referencia pagará de inmediato por concepto de indemnización por el valor de los bienes distintos a la tierra, la cantidad de \$202,554,514.84 (DOSCIENTOS DOS MILLONES, QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL, QUINIENTOS CATORCE PESOS 84/100 M.N.) pago que se hará de acuerdo con lo señalado en el artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la inteligencia de que si existieran otros bienes distintos a la tierra, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales practicará un avalúo complementario y serán pagados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

TERCERO.- En virtud de que la expropiación es parcial y se afectan 20,975-01-65 Hectáreas, (VEINTE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO HECTÁREAS, UN AREA, SESENTA Y CINCO CENTIAREAS) de uso común, la indemnización correspondiente se destinará conforme a lo dispuesto por el artículo 123, párrafo primero de la Ley Federal de Reforma Agraria.

CUARTO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, e inscribese el presente Decreto por el que se expropiaran terrenos de la comunidad denominada "SANTA MARÍA HUATULCO", Municipio de Santa María Huatulco, de la mencionada Entidad Federativa, en el Registro Agrario Nacional y en Registro Público de la Propiedad correspondientes, para los efectos de ley, notifíquese y ejecútese.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión en México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de mayo de 1984. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H. Rubrica. Cúmplase: El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villicaña. Rubrica. El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard. Rúbrica. El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Rúbrica.

Posteriormente, el 12 de junio de 1984 se emite el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para que ponga a disposición del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo el inmueble con superficie de 20,975-01-65 hectáreas ubicado en el poblado de Santa María Huatulco; cuyo artículo primero, expresa: "Se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para

que en nombre y representación del Gobierno Federal y con la intervención que corresponda a la de Programación y Presupuesto, ponga a disposición del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo el inmueble al que se refiere el considerando primero de este Ordenamiento, a fin de que lo destine al desarrollo urbano y reserva territorial del poblado de Santa María Huatulco, Municipio del mismo nombre, en el Estado de Oaxaca, conforme a los lineamientos enmarcados en el Plan Municipal correspondiente".

Con los Decretos citados, quedaron formalmente confirmados y titulados los bienes comunales del Municipio de Santa María Huatulco, con un total de 51,510 hectáreas 90 áreas, 90.62 centiáreas, para 1,523 comuneros; y expropiadas 20,975 hectáreas, 01 área, 65 centiáreas a favor de FONATUR.

2.3.4. - Convenios posteriores al Decreto de Expropiación.

Convenio de 20 de marzo de 1986

El 20 de marzo de 1986 se suscribe un nuevo convenio con las Autoridades Comunales de Santa María Huatulco, mediante el cual se incorporan otros tipos de beneficiarios a los ya estipulados en el Convenio de 23 de mayo de 1984, así como beneficios adicionales, destacando:

Comuneros con Certificado de Derechos Agrarios con casa habitación en Santa Cruz o Chahué, se le otorgan 600.00 M² (200 para edificar su vivienda y 400 en el sector E)

Comunero de Hecho (Persona que la comunidad reconoce como comunero, pero carece de Certificado de Derechos Agrarios y no aparece en la Resolución Presidencial de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales) avalado por la delegación agraria y la Asamblea General de Comuneros, se le otorga un lote de 600.00 M².

Avecindados con casa habitación en Santa Cruz o Chahué, se le otorga un lote de hasta 150.00 M² en el sector H y materiales de construcción a cargo del gobierno del estado

para edificar un cuarto de 4 x 4 metros y un baño de 2 x 2 metros (cal, cemento, varilla, lámina de asbesto y agregados pétreos)

Se reconoce también como beneficiarios a los hijos de comunero "tronco de familia".

Convenio de 20 de Mayo de 1987

Este convenio es de carácter consensual al no firmarse por ninguna de las partes interesadas, a través del cual el Gobernador del Estado hace público a los habitantes de la comunidad el acuerdo con el Presidente de la República para el otorgamiento de beneficios adicionales a los afectados por la expropiación en el poblado de Santa Cruz y que al sentar precedente, se hizo extensivo para los habitantes del resto de las comunidades afectadas, destacando entre dichos beneficios:

Comuneros formalmente reconocidos y comuneros en trámite, construcción de casa habitación de 70.00 M².

Avecindados, construcción de casa habitación de 50.00 M².

Hijos de comunero con certificado de derechos agrarios, un terreno de 400.00 M².

Comunero con dos hijos en edad ciudadana o tronco de familia, dos lotes de 200.00 M². (un lote a cargo del Instituto de la Vivienda de Oaxaca y el otro a cargo de FONATUR)

Es importante señalar que ambos convenios fueron producto de las inconformidades de los comuneros afectados por la expropiación y de las presiones que comenzaban a ejercer en contra del avance de las obras del desarrollo turístico y como una reacción en contra de las autoridades gubernamentales por la entrega de beneficios a personas que no habían resultado afectadas por la expropiación.

2.4. – Efectos socio jurídicos.

Los efectos sociales y jurídicos que el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco ha significado para los habitantes en general del Municipio de Santa María Huatulco, y en particular para la población afectada por la expropiación, han modificado

fundamentalmente las relaciones tradicionales de convivencia familiar, política, trabajo, economía, educación y sus actitudes frente al progreso y el desarrollo. Encontrando posiciones que van desde un rotundo rechazo al desarrollo turístico y la negativa a asimilarse con los grupos sociales que han emigrado al desarrollo y encerrarse en un localismo exacerbado, asumiéndose víctimas del despojo de sus tierras; hasta aquéllas que manifiestan plena aceptación del desarrollo turístico y buscan formas de colaboración para su crecimiento y consolidación.

Es notable la actitud de oposición de la población afectada por la expropiación en Bajos de Coyula y Bajos del Arenal, que en su mayoría aún no reciben los beneficios del destino turístico, debido a que no se han llevado a cabo los trabajos para desarrollar dichas zonas e incorporarlas al complejo turístico; que incluso pugnan por la reversión de esta área expropiada, convirtiéndose en un foco de franca resistencia al proyecto turístico y en cierta medida en un factor de desestabilización política local.

Julieta Campos, en su ponencia "Las Trampas del Desarrollo", hace un planteamiento de esta naturaleza:

He visto los efectos desintegradores que precipita una modernización a medias, siempre precaria, que suele generar expectativas sin satisfacerlas y cancelar en cambio formas tradicionales que podrían revitalizarse. He comprobado que muchas veces es eso justamente lo que la gente quiere cambiar: Cambiar para recuperar, no para romper, su vínculo con un pasado que guarda la certidumbre de la propia identidad. Vi, también, que siguen aspirando en los pueblos a que se respete el consenso: Esa "Voluntad General" de antiguo arraigo, un pacto social que viene de más atrás que el concebido por Rosseau, y que era el único principio de teoría política que habría suscrito Emiliano Zapata.⁹

Con base en la encuesta contenida en el Estudio de Población y Vivienda de Bahías de Huatulco, elaborado para FONATUR en 1994; en 1990, la convicción de los habitantes del área rural y urbana del Municipio de Santa María Huatulco, respecto al bienestar que sobre la población había generado el desarrollo turístico, era la siguiente:

⁹ *Coloquio de Invierno, México y los cambios de nuestro tiempo*, Ciudad Universitaria, febrero de 1992. (México: UNAM-FCE-CONACULTA, 1992) Tomo III, pp. 171.

Sobre los niveles de ingreso:

Dos de cada cinco habitantes manifestó no tener mejoras en sus niveles de ingreso por la actividad turística, y uno de cada cuatro habitantes opinaba que el impacto turístico había sido negativo.

En educación:

Cinco de cada diez creía que las oportunidades de educación habían mejorado, por el contrario cuatro de cada diez pensaban que no se había reflejado cambio alguno.

En el acceso a los servicios de salud:

42.48% pensaban que habían mejorado, 34.6% que el acceso seguía siendo igual y 22.4% que el acceso era peor.

En los alimentos:

Cuatro de cada diez habitantes consideraron que los alimentos aumentaron su costo.

Sobre las instalaciones comerciales y de abasto:

53.0% creían que la cobertura de equipamiento comercial era mala y 47.0% que era buena.

Tenencia de la tierra:

88.8% de las viviendas se encontraban en propiedad privada, 3.3% en tipo comunal y 0.8% en áreas ejidales. Para la zona rural 61.0% de las viviendas estaban en tierras comunales, 10.0% en propiedad privada y 1.6% en tierras ejidales.

En la cabecera municipal la tenencia de la tierra era mayoritariamente comunal (68.5%) 25.0% era propiedad privada y 5.5% de tipo ejidal.

En cuanto al cambio de naturaleza de los terrenos o propiedades de los habitantes:

En la cabecera municipal 57.0% de los hogares no experimentaron ningún cambio en sus terrenos, 37.0% fueron objeto de expropiación, 4.0% fueron reubicados y 2.0% se regularizaron.

En la zona urbana 64.0% de los hogares manifestaron no haber sufrido ningún cambio, 20.0% fueron reubicados, 10.0% fueron objeto de expropiación, 3.0% se regularizaron y 3.0% sufrieron cambios de otra naturaleza.

En la zona rural 40.0% no experimentaron ningún cambio en sus propiedades, 35.0% fueron objeto de expropiación, 20.0% fueron regularizados y 5.0% reubicados.

En este mismo punto se pudo establecer que quienes fueron objeto de expropiación, reubicación y regularización se encontraban en el área urbana y rural, donde la apertura de áreas para el desarrollo turístico generó movimientos de viviendas.

Actitudes hacia el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco:

En la cabecera municipal seis de cada diez hogares opinaron que les trajo beneficios, así lo creyó también la población del área urbana y en la zona rural cinco de cada diez.

De acuerdo a los niveles de ingreso, la percepción fue la siguiente: De la población de ingresos bajos (hasta de 500 pesos) 71.0% opinaban que no los había beneficiado; de la de ingresos medios (1,001 a 2,000 pesos) 75.0% manifestaron que sí los había beneficiado y en cuanto a la población de los hogares de ingresos altos (10,001 a 15,000 pesos) consideró que sí los había beneficiado el desarrollo turístico. (No se especificó porcentaje)

En 1990, los problemas percibidos por la comunidad y sus propuestas fueron:

La población que había alcanzado un mejor nivel de vida pensaba que se habían mejorado sus ingresos, que existían mayores oportunidades de empleo y que en general el desarrollo turístico había beneficiado a sus familias; los grupos de menores ingresos opinaron en su mayoría que el desarrollo turístico no los había beneficiado y no los había ayudado a mejorar su nivel socioeconómico.

Los principales problemas que existían en su comunidad en esa fecha:

Carencia de vivienda, de servicios de salud y vivienda adecuada, de drenaje, agua potable, energía eléctrica y de instalaciones deportivas; incremento de precios en los alimentos, incremento en la delincuencia, prostitución, alcoholismo y drogadicción, así como bajo nivel de ingreso.

De entre las propuestas para que la población se beneficiara del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, sobresalían:

En la zona urbana: Generación de fuentes de empleo, más escuelas, crédito para vivienda, promoción de la inversión privada e instalaciones deportivas.

En la zona rural: Fuentes de empleo, más escuelas, servicios de agua potable, energía eléctrica y urbanización.

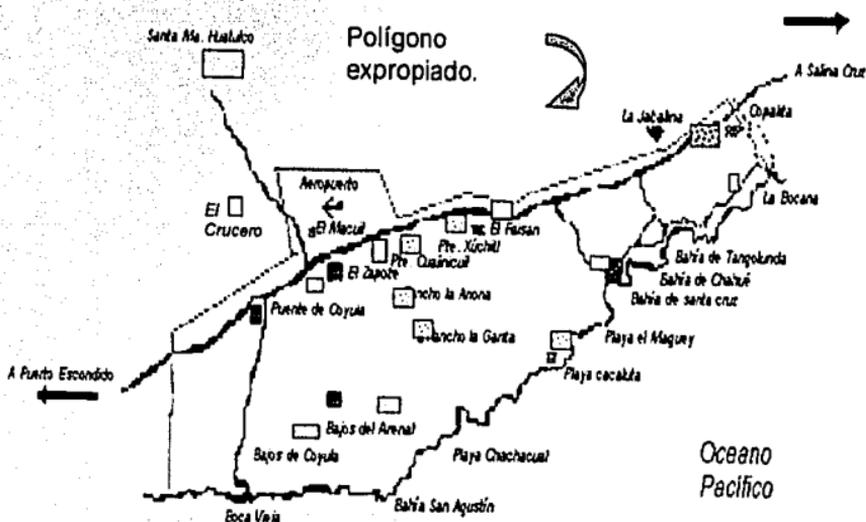
En la cabecera municipal: Más fuentes de empleo, mejores salarios, bajar precios y cursos de capacitación.

2.4.1. - Comunidades afectadas.

Conforme el Censo practicado por FONATUR-ICIC-INEA 1984-1986, al realizarse la expropiación en 1984, en el área expropiada existía una población total de 2,541 habitantes, comprendiendo comuneros, cónyuges, hijos de comunero y vecindados, asentados en 14 comunidades: las Bahías Centrales de Santa Cruz, Chahué y Tangolunda; La Bocana; Cacaluta, El Zapote; El Crucero; Bajos del Arenal-San Agustín; Puente de Coyula; Bajos de Coyula; Puente de Copalita; El faisán; Puente de Xúchitl; Puente de Cuajinicuil; Rancho la Anona y Rancho de la Garita; de estas comunidades, al 30 de septiembre del año 2000 se habían reubicado en el poblado más cercano o en la zona urbana del desarrollo, los habitantes de Puente de Xúchitl, Puente de Cuajinicuil, Cacaluta, Rancho la Anona y Rancho la Garita; estando por concluir este proceso en El Faisán, y quedando por definir la reubicación o el reordenamiento del poblado de Copalita.

ZONAS CON FALLA DE ORIGEN

POBLADOS Y RANCHERIAS LOCALIZADAS DENTRO DEL
DESARROLLO, AL DECRETARSE LA EXPROPIACION.



- ☐ Comunidades que se consolidaron.
- ◻ Comunidades que fueron reubicadas al poblado mas cercano o en zona urbana del desarrollo.
- ◻ Comunidad en proceso de concluir su reubicación.
- Comunidad pendiente de definir su reubicación o reordenamiento en el área actual.

2.4.2. - Ausencia de un programa integral de desarrollo en materia de vivienda.

Los datos que se aportan en este punto, nos proporcionan la base para afirmar que las áreas responsables del FONATUR en esta materia, contaron con la información suficiente para generar la oferta correspondiente de suelo urbano y atender de manera oportuna la demanda de vivienda social y popular del Proyecto Bahías de Huatulco.

De acuerdo con el documento de trabajo "Estrategia y Programas Operativos de Mejoramiento Urbano y Vivienda, Bahías de Huatulco Oaxaca", elaborado para FONATUR en febrero de 1990, por "Nito y Asociados S.C.", se establece que por razones de tipo económico y social, las metas y etapas de desarrollo del Proyecto Bahías de Huatulco han sido modificadas a lo largo de la vida del proyecto; ajustando en cuanto a la oferta hotelera en 1994 una meta de 6,739 cuartos en operación, para alcanzar en el año 2000 los 10,719 cuartos, que generarían 68,612 y 146,850 habitantes respectivamente, en el área de influencia inmediata del destino turístico; y una población económicamente activa de 33,587 y 66,507 en los años de referencia.

Sin embargo, en el cuaderno de trabajo citado se estimó como más realista la hipótesis baja que se muestra a continuación:

CONCEPTO	1990	1994	2000	2018
Oferta Turística				
Cuartos operando	1,402	4,399	8,530	19,749
Empleos generados				
Directos	1,459	4,578	7,152	16,558
Indirectos	5,529	17,347	45,774	76,284
PEA	6,988	21,925	52,925	92,841
Habitantes	10,986	44,188	116,861	270,674

Así mismo, ya se tenía conocimiento de la falta de suelo urbano y vivienda accesible y que la demanda se incrementaría a mediano plazo; que el INFONAVIT no podía atender más allá del 10.0% de la demanda y que para 1990 solo tenía prevista la construcción de 190 viviendas.

Que la demanda de alojamiento y vivienda estaba canalizada mediante el esfuerzo individual de los propietarios de lotes y viviendas ya sea del sector social o privado.

La incapacidad de los organismos financieros y de desarrollo urbano para cubrir las necesidades de vivienda que demandaba la población, demanda generalmente cubierta por los interesados a partir de resolver su problema de suelo; que esta demanda de suelo al alcance de la población de menores ingresos era resuelta ilegalmente por fraccionadores clandestinos e invasores, cuyos precios de venta coincidían con la capacidad de pago de casi cualquier persona.

Que en Bahías de Huatulco, al detentar FONATUR la propiedad de toda la tierra no había lugar para el fraccionador clandestino como válvula de escape y se planteaba como única alternativa la invasión; que FONATUR y el IVO en el ámbito de sus facultades deberían suplir al fraccionador y al invasor. Para ello deberían ofrecer suelo al alcance de cualquier habitante de Huatulco, en forma ágil y oportuna, sin regalarlo.

Que la oferta de suelo en el valle de Chahué continuaba sin corresponder a las características de la demanda. En su mayor parte se concentraba en los estratos medios y altos.

En 1990 se preveía que el sector primario absorbería al 8.8% de la población económicamente activa, considerando que en los Bajos de Coyula y Bajos del Arenal estaría en operación la zona de riego para la agricultura; lo que hasta la fecha no ha sucedido y por lo tanto la población en edad de trabajar no se arraiga en dichas localidades y en cambio tiende a emigrar hacia el desarrollo turístico en busca de empleo.

Las necesidades de vivienda en 1990, se estimaban de la siguiente manera:

CONCEPTO	1989	2000	2018	TOTALES
Población total	9,162*	107,699	123,824	270,674
Demanda de vivienda	1,577	27,793	24,765	54,135
Oferta de vivienda	2,153	8,652	2,763	13,568
Déficit - superávit	+576	-19,141	-22,002	-40,567

* Incluye la población de Santa María Huatulco, Copalita, Bajos de Coyula y Bajos del Arenal. A corto plazo se consideró un índice de 3.9 habitantes por vivienda y de 5.0 a largo plazo.

Es importante señalar que de las 2,153 viviendas indicadas en 1989, 655 correspondían a vivienda popular y 1,498 a vivienda media; el resto de la oferta de vivienda proyectada, se estimaba disponer de 3,126 para 1993, 2,763 para 1994, 2,763 para el 2000 y 2,763 para el 2018; de las viviendas previstas para 1993, 600 comprendían vivienda popular y 373 vivienda de nivel medio, la proyección de los años siguientes no especifica tipo de vivienda.

De acuerdo a la proyección del estudio mencionado, la atención de la demanda a partir de 1993 y hasta el año 2000 se daría de la siguiente manera: Correría a cargo del sector privado, a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) para la población no asalariada de ingreso medio y alto 24.4% en 1993 y 1994 y 23.4% para el año 2000; correspondería al INFONAVIT la población asalariada de ingreso bajo y nivel medio 43.5% para 1993, 44.0% para 1994 y 33.6% para el año 2000; y la atención a la población del sector social no asalariado estaría a cargo del FONHAPO 32.1% para 1993, 32.0% para 1994 y 43.0% para el año 2000.

Abundando sobre este mismo punto, de conformidad con el "Estudio de Población y Vivienda de Bahías de Huatulco Oaxaca" elaborado para FONATUR, por "Investigación

Estadística y Demográfica S.A. de C.V." en julio de 1994, la oferta y la demanda de vivienda en 1990, mostraba lo siguiente:

FONATUR ya tenía urbanizada una superficie estimada con capacidad para alojar 5,034 viviendas, a la que agregándole la superficie en proceso de urbanización (2,326) - en los Sectores B, H3, U2 Sur, U2 Norte, Crucero y Zapote - dicha capacidad aumentaba a 7,360 viviendas. La superficie urbanizada ya vendida para vivienda tenía una capacidad para 3,288 unidades y de éstas 2,493 ya estaban construidas. Es decir, de la superficie urbanizada (5,034 viviendas) 65.0% (3,272) ya habían sido enajenadas y de esta cantidad 76.0% (2,487 unidades) estaba construido. Si al número de viviendas construidas (2,487) se le restan los departamentos de los conjuntos habitacionales (1,264) el resultado es de 1,223 viviendas construidas en lotes urbanizados unifamiliares o de baja capacidad.

Para esa fecha ya existían en la zona urbana del desarrollo los asentamientos irregulares de la colonia Obrera-Fonatur (50 viviendas) y en los módulos del Sector U (181 familias) Sin incluir estos asentamientos irregulares, 35.0% de viviendas de la zona urbana ya requerían mejoramiento: En techos 25.0% (láminas de cartón, palma o madera); en muros 23.0% (palma o madera); por otra parte, el porcentaje de viviendas que tenían un índice de ocupantes por cuarto superior a 2.5 personas era de 19.0%.

Así mismo, en Bahías de Huatulco se habían desarrollado o estaban en proceso 13 conjuntos habitacionales con 1,680 viviendas en su mayoría departamentos de 55 m², con dos recámaras, estancia, baño y cocina. Y con un precio de venta de \$105,000.00. Del total de estas viviendas 30.0% (504) fueron promovidas por el INFONAVIT y las restantes por promotores particulares con créditos de instituciones de vivienda bancarias y oficiales. Con la interesante observación que del total de viviendas vendidas en estos conjuntos, aproximadamente la quinta parte se encontraban desocupadas pero no disponibles pues habían sido adquiridas por personas que las utilizaban para vacacionar.

Atendiendo a parámetros como el precio de venta de los lotes, la capacidad en viviendas de cada lote y la topografía de los mismos, se estimó el valor de venta que tendrían las unidades de vivienda; resultando que de la superficie que había urbanizado FONATUR para 1990, la mayor capacidad se concentró en las viviendas cuyo valor de adquisición osciló entre \$80,000.00 y \$120,000.00, sin que hubiera oferta para los estratos de población de escasos recursos, considerándose que en los sectores U2 Norte, U2 Sur, y en los fraccionamientos El Crucero y El Zapote se cubría esta necesaria oferta.

En cuanto a los organismos de vivienda que operan en México, se establecía que en los últimos años habían realizado cerca de 400,000 acciones de vivienda por año. En 1992 esta cifra ascendió a 429,868 acciones, comprendiendo vivienda terminada 48.0%, mejoramiento de vivienda 26.4%, adquisición a terceros 14.5%, vivienda progresiva 3.3%, lotes con servicio 2.7% y otros 5.1%. Acciones que tradicionalmente se han concentrado en vivienda terminada, mejoramiento y adquisición a terceros, programas que en conjunto representan 88.9% del total, mientras que los programas dirigidos a segmentos de la población más desfavorecidos, como la vivienda progresiva y lotes con servicio solo representan 6.0%.

Del análisis de las estadísticas nacionales de vivienda en 1990 y 1992, se desprende una tendencia a la baja en la participación de los principales organismos federales y estatales, con excepción del FOVISSSTE. En 1990 el INFONAVIT participó con 25.5%, el FOVI con 8.7% y los organismos estatales con 11.3%. En 1992 la participación del INFONAVIT fue de 14.3%, la del FOVI de 5.7% y la de los organismos estatales de 4.2%. Esta pérdida de participación ha sido absorbida por las sociedades de crédito-banca, las cuales aumentaron su participación de 11.8% a 30.0% en los años de referencia.

Uno de los programas mayormente afectados con esta reducción en la participación de los organismos gubernamentales, ha sido el de "lotes con servicios". En 1990 se realizaron 47,392 acciones de este tipo y en 1992 solo 14,216. Convirtiéndose la banca

en la principal promotora de vivienda terminada (50.1%) seguida del INFONAVIT (29.0%) y FOVI (11.9%); que en conjunto representan más de 90.0%. El mismo orden se observa en la adquisición a terceros: Banca 41.5%, INFONAVIT 40.8% y FOVISSSTE 9.9%.

Los programas de vivienda progresiva eran atendidos casi en su totalidad por FONHAPO (78.4%) y los Organismos Estatales (9.5%) Los programas de lotes con servicios se atendían por Organismos Estatales (72.6%) y el FONHAPO (26.1%) No obstante la baja participación de estos dos programas en el número de acciones de vivienda a nivel nacional, eran los que reflejaban mayor impacto en cuanto a beneficio social.

Es conveniente acotar que en 1990 la distribución del ingreso a nivel municipal en Santa María Huatulco, era el siguiente: Menos de un salario mínimo, 27.8%; de uno a tres 48.2%; de tres a cinco 13.2%, de cinco a diez 5.4%, más de diez salarios mínimos 2.9%; y no especificado 2.5%.

Con los datos expuestos en el presente capítulo, podemos aseverar que FONATUR tuvo la información necesaria para conocer con amplitud la creciente demanda y la insuficiente oferta de vivienda social para la población de escasos recursos económicos; que el déficit acumulado de vivienda y la demanda actualizada adquirían volúmenes preocupantes que de alguna manera expresarían sus consecuencias negativas para el desarrollo turístico, como quedó demostrado con las primeras invasiones de predios en 1988 y hasta 1996, que dieron lugar a los asentamientos irregulares conocidos como colonia Cocci, Obrera-Fonatur, Cerro de Chahué, Manzana 41 y Colonia 20 de Noviembre, que culminaron con la invasión en el Sector H3 en diciembre de 1997; y cuyos efectos sociales, políticos y económicos han resultado perjudiciales para el destino turístico.

No haber adoptado las medidas preventivas y correctivas para orientar esta sentida y prioritaria demanda social que iba generando la dinámica de crecimiento del Proyecto Bahías de Huatulco, como incrementar la oferta de tierra para vivienda, especialmente

para proyectos de interés social y popular; atender a los grupos con mayores desventajas económicas y sociales; establecer la coordinación y la concertación en materia de vivienda entre los actores gubernamentales, privados y sociales y pugnar por la descentralización de funciones y recursos en apoyo al Municipio de Santa María Huatulco; constituyó una omisión de la Dirección Adjunta de Desarrollo de FONATUR, al afectarse las metas del destino turístico y poner en riesgo la viabilidad de sus objetivos, fundamentalmente el que se refiere a la incorporación al desarrollo nacional de la región de la costa oaxaqueña con una población al año 2000 de 478,499 habitantes, catalogada de muy alta marginación.

El hecho de que jurídicamente FONATUR no contemple dentro de sus funciones atender el problema de la vivienda, el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco sí tiene entre sus objetivos particulares "promover la integración espacial de una de las zonas más dispersas del país, fomentar el proceso de desconcentración urbana a nivel nacional, y garantizar la regularización de la tenencia de la tierra dentro del área del complejo turístico, que permita establecer un adecuado control de los usos del suelo en la zona y que genere confianza a los grupos y organismos de inversión que se interesen en participar en la creación del desarrollo turístico".

Además, desde 1992 los organismos gubernamentales de vivienda fueron reduciendo su participación en la realización de acciones de vivienda, afectando particularmente los programas dirigidos a los grupos sociales más vulnerables; y elevándose la participación de las sociedades de crédito-banca con una oferta de vivienda que no comprendía a los estratos de población de escasos recursos, cuyas tres cuartas partes en el Municipio de Santa María Huatulco percibían menos de uno y hasta tres salarios mínimos.

Desde nuestro punto de vista, FONATUR tiene la responsabilidad central en el problema de la vivienda social y de los asentamientos irregulares en Bahías de Huatulco, pues en la medida en que el desarrollo turístico alcance sus metas y se vaya consolidando sin que se atienda la demanda de suelo urbano y vivienda, los problemas se tornarán álgidos e incidirán directamente en FONATUR; por tanto, esta Institución debe encontrar

mecanismos que involucren a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y a las autoridades locales, en términos de lo que establecen la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal de Vivienda, en sus artículos 6º, 7º y 57, 58 y 59, respectivamente, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para instrumentar una política de suelo urbano y vivienda en beneficio de los sectores de bajos ingresos del destino turístico.

CAPÍTULO III

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO

3.1. – Régimen legal.

El régimen jurídico de tenencia de la tierra en el Municipio de Santa María Huatulco, es de bienes comunales en gran parte de su extensión territorial y en menor dimensión de propiedad privada, de hecho el fundo legal en el que se asienta el poblado de la Cabecera Municipal.

En el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, el área fideicomitida es propiedad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, es decir, es de dominio privado de la Federación, en términos de lo que establece el artículo 3º, fracción VIII, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 3º. – Son bienes de dominio privado:

VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (Actualmente la Secretaría de Desarrollo Social)

El Comité Técnico y de Distribución de Fondos de FONATUR, a través de la Dirección Adjunta de Comercialización y de la Dirección Jurídica, ejerce sus facultades para enajenar los bienes que integran su patrimonio y constituir dichos bienes en propiedad

privada en los cinco Centros Integralmente Planeados, como sucede en el caso particular del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco.

3.1.1.- Ámbito Federal.

El marco jurídico de los asentamientos humanos en esta esfera de competencia está determinado por la Constitución General de la República, que en su artículo 27, párrafo tercero, dispone que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. Asimismo, el artículo 115, fracción V, incisos a), b), c), d) y e), otorga facultades a los municipios para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

La Ley General de Asentamientos Humanos, de conformidad con los artículos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º y 9º, estableciendo: La concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel de vida de la población rural y urbana, mediante la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; que las atribuciones que en esta materia tiene el estado, serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de competencia que les determina la Ley Fundamental; que las atribuciones que corresponden a la federación serán

ejercidas a través de la Secretaría de Desarrollo Social; las atribuciones de las entidades federativas; y el ámbito de competencia que corresponde a los municipios. Y el artículo 49, fracción III, que establece que en materia de asentamientos humanos la participación social comprenderá la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

La Ley General de Bienes Nacionales, que en su artículo 3º, fracción VIII, menciona entre los bienes de dominio privado, los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de Derecho Público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

La Ley Federal de Vivienda en su Capítulo III (Del suelo para la vivienda, artículos del 19 al 29) considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales; de los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establezca en materia de suelo para vivienda; de los requisitos para la asignación o enajenación de suelo de propiedad federal, para la ejecución de fraccionamientos populares.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 32, fracciones I, IX, X, XI y XII, atribuye facultades a la Secretaría de Desarrollo Social para la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología; proyectar la distribución de los centros de población y la ordenación territorial de los centros de población con la concurrencia federal y estatal; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales.

En materia de vivienda, en este ámbito de competencia, como ya quedó expresado en el punto 1.2 del capítulo I de este trabajo, el artículo 4º, párrafo 6º, de la Constitución General de la República, consagra el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. El artículo 123 de nuestra Ley Fundamental, en su fracción XII establece la obligación de las empresas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas y en la fracción XXX determina de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; reglamentando en la Ley Federal del Trabajo este derecho de los trabajadores.

La Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del artículo 4º, párrafo 6º, de nuestra Ley Suprema, de cuyos preceptos en materia de vivienda de interés social destacan los artículos 2º, fracciones I a la V y XIII, referidas a la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda al mayor número de personas, preferentemente a la población urbana y rural de menores ingresos; la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, evitando la especulación del suelo urbano; establecimiento de mecanismos de financiamiento a la vivienda en beneficio de los trabajadores no asalariados y los marginados de las zonas urbanas; la articulación de acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país; y la información y difusión de los programas públicos habitacionales, con el objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos. Así como los artículos 9º, fracción VI y 10º, fracción VIII, que señalan las bases de coordinación con las entidades federativas y los municipios y a la canalización de los recursos financieros y asistencia crediticia para vivienda de interés social.

La Ley General de Asentamientos Humanos, que en sus artículos 3º, fracción XVI y 5º, fracciones III y V, se refiere a la regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda de interés social y popular; la constitución de reservas territoriales para el desarrollo

urbano y la vivienda y la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que de acuerdo con su artículo 3º, tiene por objeto administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos por los conceptos anteriores; y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

La Ley del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que establece y administra el sistema de financiamiento para el otorgamiento de créditos para vivienda a los trabajadores del estado, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de nuestra Ley Fundamental. Y de igual manera, el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI) entidad desconcentrada del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM)

También es importante mencionar en este ámbito de competencia, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) que con base en el Acuerdo del veintiocho de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1985, por el que se Autoriza la Modificación del Contrato Constitutivo del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares; estableciendo como fines del citado Fideicomiso, prestar apoyo racional y eficiente al compromiso del Estado, de dar acceso al suelo para vivienda a la población de escasos recursos, así como desarrollar sistemas de producción y distribución de materiales básicos de construcción que permitirán abaratar los costos y adecuar los sistemas y tecnologías constructivas de vivienda popular. Destacando el financiamiento para el desarrollo de programas de vivienda popular en las modalidades de reserva territorial, lotes y/o servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y vivienda terminada; financiar los programas del sector

público federal, estatal y municipal, sociedades cooperativas y organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular. Así mismo, los fines que lleve el Fideicomiso deberán estar encaminados a la atención del sector de la población cuya percepción no sea mayor de 2.5 veces el salario mínimo de la zona económica donde resida y sea beneficiaria de los financiamientos que otorga el Fideicomiso.

3.1.2. - Ámbito Estatal.

En materia de asentamientos humanos, de manera general, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su artículo 20, atribuye al estado el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para procurar una distribución equitativa de la riqueza pública; le otorga así mismo, la rectoría del desarrollo para garantizar que éste sea integral, y lo faculta de igual manera, para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica local y llevar a cabo la regularización y fomento de las actividades que demanda el interés general.

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, de conformidad a su artículo 1º de orden público y de interés social, señala en sus fracciones I, II y III, que tiene por objeto establecer la congruencia de los municipios y el gobierno estatal para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal; fijar las normas y principios generales para la planeación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el estado y los municipios ejercen sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Así mismo, el artículo 3º de esta Ley establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el estado, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural. Más adelante, el artículo 23, fracción IX, faculta al

Poder Ejecutivo Estatal a través de la dependencia correspondiente, para regularizar la tenencia de la tierra urbana, con la participación de los municipios. El artículo 25 crea la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, como órgano público de carácter consultivo, con el objeto de asesorar y auxiliar al Ejecutivo del Estado y a los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano.

El título Quinto de la citada Ley, en sus capítulos Primero y Segundo, en los artículos 72 al 100 y 101 al 106, se refiere a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y del suelo para el desarrollo urbano, respectivamente; destacando los numerales 73 (de las atribuciones del Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas y los ayuntamientos, para emitir sus reglamentos, planes y declaratorias, normas y disposiciones para regular las acciones de desarrollo urbano y vivienda), el 85 (faculta a los ayuntamientos formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio y la reglamentación de usos, destinos y reservas a través de las declaratorias correspondientes), el 102 fracciones I y II (establece que los programas de adquisición de tierra elaborados por el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos tendrán por objeto evitar la especulación y acaparamiento en el mercado de inmuebles, regular el precio en el mercado inmobiliario; reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos), el 104 (los programas que en materia de regularización de la tenencia de la tierra urbana, formule el Ejecutivo del Estado en coordinación con los ayuntamientos, tendrán como objeto abatir la inseguridad jurídica en la tenencia del suelo urbano) y el artículo 105, fracción I, sujeta dicha regularización al plan o programa de desarrollo urbano aplicable, precisando en las fracciones II y III que sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble, teniendo preferencia los poseedores de buena fé, de acuerdo a la antigüedad de la posesión; y que ninguna persona puede resultar beneficiada por la regularización con más de un lote, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por los planes y programas respectivos.

En materia de vivienda, el ámbito de competencia estatal está normado por los artículos 12, párrafos 14 y 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al disponer respectivamente: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo" y, "El estado promoverá lo necesario para que la población tenga acceso a una vivienda digna" ...

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, en su artículo 148 señala que el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, al constituir las reservas territoriales de la entidad, darán preferencia en su enajenación a promotores y constructores públicos, sociales y privados de vivienda de interés social y popular.

En los artículos 153 a 159 de esta Ley, se señalan los requisitos que deberán satisfacerse para la construcción de viviendas, las normas técnicas para la valoración de los efectos de los proyectos con el contexto urbano, en el empleo y zonas de trabajo, el valor de la tierra; su ajuste a planes y programas de desarrollo urbano, vivienda y ecología; la promoción de programas de autoconstrucción y el aprovechamiento de los materiales de la región, los sistemas constructivos existentes y las necesidades básicas de la población; así como los usos, costumbres y tradiciones de la misma, cuando se lleven a cabo mediante la introducción de nuevas técnicas y materiales de construcción, con la finalidad de que se integren a la arquitectura típica de la región.

Sin embargo, es el Instituto de la Vivienda de Oaxaca (IVO) Organismo Público Descentralizado, de carácter técnico y promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado mediante el Decreto número 87 de fecha 1º de octubre de 1982, el encargado de promover y ejecutar en el estado, los programas de vivienda popular fundamentalmente para las personas que no están encuadradas dentro de lo preceptuado por el artículo 123 de la Constitución Federal y sus Leyes Reglamentarias; como lo señala la fracción I del artículo 1º del mencionado decreto, destacando también las fracciones II, III, IV y V, que se refieren a la integración de un sistema tendiente a la adquisición de tierra para satisfacer las necesidades de desarrollo urbano que requieren

los centros de población del estado; a la promoción y ejecución de fraccionamientos populares que coadyuven al desarrollo de asentamientos humanos; a la promoción o ejecución directa o a través de terceros, de programas de lotes preferentemente con servicios de vivienda progresiva y de vivienda terminada; y atender en lo general, la demanda de suelo urbano para vivienda familiar; y de manera relevante la fracción IX que puntualiza la celebración de convenios con los municipios del estado para la realización de acciones concertadas en materia de vivienda de interés social.

Es importante hacer notar el artículo 14 del citado decreto, al establecer que para resolver problemas de desarrollo urbano y vivienda, el Instituto puede apoyarse en organismos auxiliares, entidades, comités o patronatos afines que funcionen en el estado; y que estos organismos auxiliares podrán colaborar en la elaboración de los planes o programas que convengan con el Instituto, a fin de que se inviertan convenientemente los recursos provenientes de las aportaciones que reciban del gobierno del estado, de los municipios, así como de los particulares que se beneficien con las obras o promociones que se realicen, como lo precisa el artículo 15; y finalmente es necesario destacar que el IVO en ejercicio de sus atribuciones, deberá acatar las disposiciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, existan en el ámbito federal, estatal y municipal, conforme lo indica el artículo 18 del multicitado decreto.

3.1.3. - Ámbito Municipal.

Como quedó asentado al inicio del punto 3.1.1. del presente capítulo, el artículo 115, fracción V, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución General de la República, norma las facultades del municipio en materia de desarrollo urbano municipal y de asentamientos humanos, mediante su intervención en la creación y administración de sus reservas territoriales y en la regularización de la tenencia de la tierra. Y en este mismo sentido, el artículo 94, párrafo 9º de la Constitución Política del Estado, le confiere dichas atribuciones al municipio.

Así mismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en sus artículos 4 y 5, establece que el nivel municipal de gobierno tiene como propósito dar satisfacción a las necesidades colectivas de los habitantes de una población, y sin menoscabo de la libertad que sancionan el Pacto Federal y la Constitución del Estado, los municipios podrán coordinarse entre sí con el estado para el eficaz cumplimiento de sus funciones y mejor aprovechamiento de sus recursos. Además, el artículo 34, en sus fracciones XX y XXI precisa que son atribuciones de los ayuntamientos coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales en el municipio y participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, en su artículo 23, fracción IX, determina la participación de los municipios en el ejercicio de la facultad del Ejecutivo Estatal a través de la dependencia correspondiente, para la regularización de la tierra urbana. Por su parte, el artículo 24, fracciones I, II, IV, XVI, XVIII y XX, destaca que en materia de desarrollo urbano los ayuntamientos tienen las facultades para formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano; administrar la zonificación urbana contenida en sus planes o programas municipales y aprobar las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; y participar en coordinación con el Ejecutivo del Estado en la elaboración y ejecución de los planes de centros de población estratégicos dentro de su jurisdicción y aprobarlos; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; solicitar directamente a la autoridad federal competente por razón de la materia, la expropiación de los bienes ejidales o comunales y la adquisición de inmuebles de propiedad federal que fueren necesarios para la realización de acciones de ordenamiento de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano y la vivienda; así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias para dar operatividad a sus planes municipales de desarrollo urbano y de centros de población.

El artículo 36 establece que los planes municipales de desarrollo urbano atenderán el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal y especifica sus contenidos mínimos; destacando la identificación de las características generales de los asentamientos humanos en el territorio municipal, con base en el análisis del medio rural y el uso general del suelo en su territorio; las características de la población y su distribución en el territorio, la ubicación de los centros de población y de los asentamientos rurales y su relación con las actividades económicas; y las necesidades generales de la población respecto a las condiciones de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno, en su artículo 34, inciso e), establece que el desarrollo urbano es uno de los principales servicios públicos a cargo del ayuntamiento.

3.2. - Los Asentamientos Humanos y la Vivienda de Interés Social en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco.

A partir de la creación del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco en 1984, la población asentada en el Municipio de Santa María Huatulco casi se quintuplica al pasar de 6,700 habitantes en 1980, a 29,053 en el año 2000; y representar 0.84% del total estatal que asciende a 3'432,180 habitantes.

Al referirnos a la población de Bahías de Huatulco, propiamente estamos hablando de la Agencia Municipal de Santa Cruz o "La Crucesita", donde a partir de 1987 se concentra la población del desarrollo turístico, integrada en su gran mayoría por los habitantes originales afectados por la expropiación, tanto comuneros como hijos de comunero y avecindados reubicados en este centro de población y por los migrantes de escasos recursos atraídos por las expectativas que despertaba dicho centro turístico, provenientes principalmente de los Municipios vecinos de San Miguel del Puerto y San Pedro Pochutla, así como de la cabecera municipal y de las demás regiones del Estado

de Oaxaca; además de la población asentada en las distintas zonas residenciales aledañas a la zona hotelera de las bahías de Santa Cruz, Chahué y Tangolunda.

Al 31 de Agosto del año 2000, de acuerdo a lo estipulado en el Convenio de Expropiación de 23 de mayo de 1984, al que se hizo referencia en el punto 2.3.2. del Capítulo II, FONATUR ha destinado de su reserva territorial urbana, 1,342 lotes con superficie desde 140.00 M² y hasta 400.00 M² otorgados a título gratuito; de los cuales 1,100 se ubican en la zona urbana de los diversos sectores del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco y 242 lotes en El Zapote y el fraccionamiento progresivo El Crucero; en beneficio de un total de 810 personas: 319 comuneros, 245 hijos de comunero y 246 avocindados.

Así mismo, a esa fecha, se otorgaron en compra-venta y en condiciones preferenciales (pagando un enganche de 10% del importe total del terreno y el saldo en pagos mensuales, en un plazo de diez años, sin intereses) 810 lotes para la atención del "rezago social", es decir, a la población de escasos recursos económicos; beneficiando a 793 personas.

En el primer caso la superficie donada a título gratuito fue del orden de 279,610.00 M² y en el segundo, una superficie equivalente a 138,944.00 M² para sumar una superficie total de 418,554.00 M² de suelo urbano destinado a vivienda popular; beneficiando a un total de 1,603 familias, que daría lugar a una población aproximada de 7,053 habitantes, considerando el promedio de 4.4 ocupantes por vivienda particular habitada registrado en el año 2000 y si no se diera la existencia de lotes baldíos.

También se entregaron por parte de FONATUR, 191 casas de interés social de 70.00 y 50.00 M² a 130 comuneros, 13 hijos de comunero y 48 avocindados.

Es importante señalar la donación a título gratuito de 93.2 hectáreas de terreno que FONATUR hizo al gobierno del estado, en los sectores U y U2 en la zona urbana del desarrollo y en el fraccionamiento El Crucero y El Zapote; pero con la carga de que la parte donataria las destinara exclusivamente para la construcción de vivienda popular y

equipamiento urbano. A este respecto el IVO, a través de los promotores y/o desarrolladores de vivienda, ha descuidado aspectos importantes que van desde el proyecto tipo de vivienda, los servicios básicos, los requisitos exigidos a los solicitantes de vivienda y la selección de los beneficiarios, en que lamentablemente no interviene la instancia municipal, FONATUR ni el propio IVO.

Siendo muy cuestionada por la población asalariada del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, la exigencia de estados de cuenta bancarios y un enganche fuera de las posibilidades económicas del solicitante (Ocho mil pesos); por lo que la asignación de estas viviendas, en muchos casos, beneficia a personas que residen en la capital del estado, Pochutla o Salina Cruz y que solamente las utilizan para vacacionar.

Desde nuestro particular punto de vista, FONATUR tiene la obligación de intervenir en términos del contrato de donación respectivo, que establece que la transmisión de los terrenos donados quedará sin efecto si no se utilizan para los fines para los que fueron donados; y en este caso, es manifiesta la existencia de anomalías que afectan el cumplimiento del fin último, que consiste en beneficiar a los demandantes de escasos recursos económicos que sí viven y trabajan en el desarrollo turístico.

Esta tendencia ya se había hecho notar en el "Estudio de Población y Vivienda de Bahías de Huatulco, Oaxaca, 1994" citado en la parte final del capítulo II, al referir que de las 1,680 viviendas de interés social y popular de los conjuntos habitacionales construidos, aproximadamente la quinta parte había sido adquirida por personas que las utilizaban sólo para vacacionar; además de hacer notar que la proyección de FONATUR en cuanto a disponibilidad de suelo urbano, se dirigía a los sectores de mayor capacidad de ingresos, pues de los 4,867 lotes no construidos en 1992, solamente 1,845 se consideraban para viviendas menores de \$80,000.00.

Es pertinente hacer notar que FONATUR contempla disponer de su reserva territorial urbana únicamente de lotes para vivienda habitacional multifamiliar, turística hotelera, residencial turística condominial y mixta comercial-negocios; cuyo precio menor de venta por metro cuadrado es de \$282.00 y la superficie del lote no menor de 700.00 M²,

puediendo notarse que hasta la vivienda de nivel medio se deja sin cobertura, a excepción del Sector H3 que hasta antes de ser invadido cubría esta expectativa.¹

Por otra parte, en cuanto a la invasión del Sector H3, al mes de septiembre del año 2000 se reubicaron de manera definitiva en diversos sectores del desarrollo y en el fraccionamiento El Crucero, 167 familias que reunieron el perfil para el beneficio de un lote de interés social.

3.2.1. - Su Impacto en el Municipio de Santa María Huatulco y en la Agencia Municipal de Santa Cruz.

En 1980, antes de la creación del desarrollo turístico, el Municipio de Santa María Huatulco tenía una población de 6,700 habitantes, representando 0.28% de la población del Estado, que ascendía a 2'369,076 habitantes; para 1990, casi se duplica su población al registrar 12,645 habitantes, pasando a representar 0.42% de la población de la entidad que sumaba 3'019,546 habitantes. Para 1995, el estado registra 3'228,895 habitantes y el municipio incrementa su población a 25,242 habitantes, registrando la cabecera municipal 4,830 habitantes, equivalente a 19.1%; la Crucesita concentra 37.9% con 9,564 habitantes y el resto de las comunidades 43.0%.

En el año 2000, la población del municipio alcanza la cifra total de 29,053 habitantes, representando 0.84% del total estatal que asciende a 3'432,180 habitantes.

El número de ocupantes por vivienda particular habitada en el Municipio de Santa María Huatulco, ha venido descendiendo de un promedio de 5.8 en 1980 a 5.0 en 1990 y a 4.4 en el año 2000 en que registra un total de 6,843 viviendas particulares habitadas. A este respecto, en 1995, la Crucesita registró 2,427 viviendas particulares habitadas con un total de 9,416 ocupantes y un promedio de 3.9 ocupantes por vivienda. Aquí se incluyen las 300 viviendas unifamiliares construidas en 1987.

¹ Fonatur, "Anuncio de venta de terrenos", En El Universal (México, D.F. :19 de Febrero, 2001)

El índice de hacinamiento en el Municipio de Santa María Huatulco, en el período de 1990 a 1995 se ve reducido de 80.0% a 71.07%.

En cuanto al área fideicomitida, en 1984 se estimaba una población de 3,585 habitantes, con un índice promedio anual de crecimiento de 11.4%

3.2.2. - Los Asentamientos Irregulares. Causas sociales, políticas y económicas.

El problema de los asentamientos humanos irregulares en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, se aborda en este apartado retomando la problemática teórica y conceptual expuesta en los referentes 1.1.1. y 1.1.2. del Capítulo I.

Causas Sociales.

- Considerando que la aspiración a una mejor vivienda es uno de los más fuertes estímulos a la migración hacia las ciudades, podemos señalar que el fenómeno de la migración campo-ciudad se convierte en una de las principales causas sociales de los asentamientos humanos irregulares, en virtud de que generalmente un alto porcentaje de las familias migrantes al no encontrar empleo recurren a la economía informal, ejerciendo el comercio ambulante en calles y playas de las ciudades turísticas, lo cual les impide acceder a programas de vivienda institucional; o bien, al no estar debidamente capacitados para desempeñar empleos bien remunerados tampoco tienen acceso al mercado privado de vivienda.
- En el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, se suma a esta circunstancia la presencia de familias pobres no inmigrantes que han quedado fuera del mercado de trabajo en la localidad.
- La expulsión y proletarización del campesinado y la disolución de sus formas tradicionales de producción-consumo, como consecuencia del abandono en que se ha

mantenido al campo y de las políticas paternalistas que destruyen su autosuficiencia, modifican sus costumbres y terminan desarraigándolos de sus lugares de origen.

- El gasto social gubernamental que no beneficia a los municipios rurales, que en el Estado de Oaxaca constituyen 80.0% de los 570 municipios que lo integran, afectando la construcción de escuelas, centros de salud, espacios deportivos, viviendas de interés social y la generación de empleos que impulsen la agroindustria.

- La ausencia de programas de orientación y capacitación para el trabajo a las familias pobres no asalariadas del medio urbano, que no pueden insertarse en el mercado de trabajo por su falta de preparación y se convierten en sujetos potenciales del comercio ambulante e invasores de predios.

Causas Políticas.

- La falta de medidas concretas de bienestar social en materia de vivienda, en beneficio de la población asalariada y no asalariada, como función central de gobierno.

- La inexistencia de reservas territoriales destinadas para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular teniendo como población objetivo las familias de escasos recursos económicos.

- La concentración de atribuciones de los gobiernos federal y estatal en materia de vivienda, excluyendo la participación del municipio.

- Ausencia de voluntad gubernamental para establecer políticas que impulsen el desarrollo rural y eviten el éxodo de la población rural a las ciudades. Como lo previene el Artículo 20 párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que señala:

Artículo 20 ...

El sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Entre éstas deberá contarse la creación de empleos permanentes y productivos, para retener a los campesinos y trabajadores y alentar su contribución al desarrollo pleno de los recursos del estado.

- La presencia de líderes que aprovechándose del abandono en que el gobierno deja a la población de escasos recursos económicos, manipulan y explotan sus necesidades en beneficio partidista en el mejor de los casos, y como medio de enriquecimiento personal en su gran mayoría; convirtiéndose en un factor de presión política en contra de las autoridades federales, estatales y municipales.

Causas Económicas

- La insuficiente generación de empleo en el sector formal de la economía y consecuentemente los altos índices de subempleo y desempleo.
- La escasa capacidad de ahorro y pocas posibilidades de acceder a una vivienda de condiciones habitables, en propiedad o en renta, de las familias de escasos recursos asalariadas y no asalariadas.
- La escasez del suelo urbano y su alto costo, así como el de la construcción que resulta demasiado cara de acuerdo a las normas vigentes.
- Las altas expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida que despertó el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco en la región de la costa y en general en el Estado de Oaxaca.

Como puede notarse, las causas sociales, políticas y económicas de los asentamientos humanos irregulares en Bahías de Huatulco, están íntimamente interrelacionadas si tomamos en cuenta que los asentamientos irregulares satisfacen una necesidad

esencial de cada familia de escasos recursos económicos, reconociendo que muchas veces las prioridades oficiales poco tienen que ver con los pobres; y que el gobierno al no reconocer la realidad y las actividades a través de las cuales los pobres obtienen su subsistencia y resuelven sus necesidades habitacionales, crea una brecha para buscar soluciones de fondo al problema de la vivienda y consecuentemente de los asentamientos irregulares, siendo necesario que las inversiones y estrategias fundamentales del gobierno federal y del estado se armonicen para responder a las demandas sociales de los sectores de bajos ingresos de la población.

3.2.2.1.- Invasión del Sector H3 o Lomas de Vista Hermosa.

Desde sus inicios el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco se convierte en polo de atracción para gran número de personas de escasos recursos, en su mayoría de la propia región de la costa y del resto del estado, que al no encontrar acomodo en la actividad turística dicha población migrante se transforma en demandante de suelo urbano en similitud de condiciones a las que se otorgaron a los pobladores originales del área expropiada.

Esta demanda de suelo urbano, o bien rebasó la capacidad de respuesta de las autoridades responsables, los mecanismos de atención fueron deficientes o las políticas de vivienda no respondieron a las necesidades reales de la población de escasos recursos; el caso es que a cuatro años de iniciado el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, es decir, a partir de 1988, FONATUR enfrentó las primeras invasiones de predios que hasta 1996 registró cinco fenómenos de esta naturaleza.

En marzo de 1998 se inicia la invasión de las vialidades y banquetas de acceso al Sector H3 o Lomas de Vista Hermosa (proyectado para el desarrollo de vivienda de nivel medio) con veintinueve personas que a fines de dicho año se habían incrementado a doscientas noventa y cinco aproximadamente, ocupando la zona lotificada. Previamente, en el mes de septiembre ya se habían asignado setenta y un lotes como

resultado de las negociaciones entre FONATUR y una de las dirigencias de las familias invasoras; quedando latente y sin resolver el problema del núcleo invasor principal; es decir, no se avanzó en el problema de fondo, que se vio agravado al beneficiar a familias que por su demostrada capacidad económica no lo merecían.

Y quedó de manifiesto así mismo, la falla de FONATUR, su falta de previsión y la ausencia de mecanismos de control, al entregar directamente al dirigente los setenta y un lotes citados y que fuera éste quien los asignara a los demandantes, propiciando con ello la corrupción y la multiplicación de líderes que vieron en las invasiones un prometedor negocio, usando como presión las marchas, plantones y tomas de oficinas de gobierno y en el último de los casos el bloqueo de la principal avenida de Bahías de Huatulco en plena temporada de mayor afluencia turística.

3.2.2.1.1. - Acciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en la atención de este problema social.

Evidentemente las acciones del Gobierno Federal a través de FONATUR consistieron en dialogar con los invasores y llegar a la firma de acuerdos estableciendo los mecanismos para atender la demanda de suelo urbano; buscar la reserva territorial urbana susceptible de utilizar para este fin; elaborar el presupuesto de inversión para la dotación de servicios públicos básicos y tramitar su aprobación.

Por su parte, el gobierno municipal se convierte en un activo promotor en la búsqueda de soluciones, participando en diversas reuniones que se traducen en la firma de acuerdos entre FONATUR, los representantes de los invasores y la dirigencia del Comité Directivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática y de manera marginal el gobierno del estado a través del Instituto de la Vivienda de Oaxaca; participa así mismo en la reinstalación del Comité Municipal de Vivienda con la presencia del Instituto de la Vivienda de Oaxaca y de FONATUR como coadyuvante, determinando los requisitos que debieran exigirse a cada familia invasora para obtener el beneficio de

un lote de interés social; y autorizando la reubicación provisional de las familias invasoras en terrenos de donación del gobierno del estado, mientras FONATUR concluía la adecuación de los terrenos para la reubicación definitiva.

Como queda dicho, el gobierno del estado a través de su Instituto de Vivienda hizo presencia marginal, en tanto la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas de la entidad ofreció recursos financieros y materiales para concluir las obras de urbanización, agua potable y drenaje pendientes en El Zapote y el Fraccionamiento Progresivo El Crucero, para aprovechar la disponibilidad de lotes, sin que finalmente se cumpliera con dicha responsabilidad; quedando de manifiesto la falta de interés y de compromiso del titular de esa Secretaría con el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco.

Definidos los requisitos para la obtención de un lote de interés social a través del Comité de Vivienda Municipal, FONATUR y el municipio se dieron a la tarea de asignar mediante sorteo los lotes destinados a las familias invasoras ya reubicadas provisionalmente; asignando al 30 de septiembre del año 2000 un total de 165 lotes a igual número de familias en los sectores H3, U, T, y en el Fraccionamiento El Crucero; así como 49 lotes a demandantes no invasores.

3.2.2.1.2. – Identificación de la problemática a través del trabajo de campo y estudio socioeconómico.

Con el fin de hallar una solución de fondo a los problemas causados por las invasiones de predios propiedad de FONATUR -que no al problema de la vivienda de interés social y popular- la Dirección Regional del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco a través de la Gerencia de Desarrollo de la Comunidad, consideró indispensable obtener información de cada una de las familias que ocupaban el área invadida y contar con elementos no sólo para la toma de decisiones en este caso concreto, sino para prever y desalentar la presencia de nuevas invasiones y evitar que FONATUR expusiera su

reserva territorial al capricho de los invasores y negociara sin conocer a la familia que se le adjudicaría un terreno, si se satisfacía una necesidad de vivienda o si solamente se estaba propiciando la especulación del suelo urbano.

En agosto de 1999 se practica un censo a todas y cada una de las familias asentadas irregularmente en el Sector H3, con el objetivo de identificar con certeza a las familias realmente necesitadas de un lote de terreno donde construir su vivienda y evitar este beneficio a personas que tienen o tuvieron propiedad en el destino turístico; que no sean los líderes los que seleccionen a las personas susceptibles de beneficiar; desalentar las invasiones de predios con la exigencia de un perfil socioeconómico de las familias de escasos recursos económicos, para recibir el beneficio de un lote de interés social; recuperar el control de la reserva territorial de FONATUR para los fines del desarrollo turístico y proporcionar a las autoridades responsables en materia de vivienda los elementos informativos de carácter socioeconómico para determinar sus propios programas y acciones para atender esta demanda social.

Metodología del censo: Se llevó a cabo en dos días, eligiéndose el sábado y el domingo por ser los que aseguraban mayor presencia de las personas en el área invadida; utilizándose la entrevista personal en el lugar ocupado por cada familia, en cuestionario previamente diseñado; sectorizando el área y numerando progresivamente cada espacio ocupado por cada una de las viviendas o elementos que suponían su existencia (horcones, mantas, cartones, etc.) A cada espacio censado se le identificó con la leyenda "vivienda censada".

Al finalizar la encuesta a cada familia, se le tomó una fotografía de frente, en la casa censada, así como de cada uno de los espacios numerados deshabitados o con vivienda vacía o abandonada. El censo se realizó de manera sorpresiva, sin que ninguno de los invasores o sus dirigentes estuviera informado. Los encuestadores fueron alumnos egresados del Colegio de Bachilleres de la localidad, a quienes previamente se les impartieron dos sesiones de capacitación por personal del Área de

Desarrollo de la Comunidad de oficinas centrales y de la Dirección Regional del Desarrollo Turístico.

El censo comprendió un total de 339 espacios visitados, encontrándose 250 viviendas habitadas con una población total de 984 personas; 26 viviendas deshabitadas, 13 casas vacías, 34 viviendas abandonadas y 12 espacios ocupados con sólo cuatro horcones.

CONCEPTO	NUMERO	%
CASAS HABITADAS	250	73.75
CASAS DESHABITADAS	26	7.67
CASAS ABANDONADAS	34	10.03
CASAS VACIAS	13	3.84
SOLO HORCONES	12	3.54
CENSOS REPETIDOS	4	1.17
TOTALES	339	100.00

Para su debida comprensión, los términos del párrafo anterior deben entenderse de la siguiente manera:

- Lote de Interés Social:** Terreno de superficie mínima, subsidiado y en condiciones de venta preferenciales, que tiene como finalidad satisfacer una necesidad de vivienda de una familia de escasos recursos económicos.
- Vivienda Habitada:** Vivienda ocupada en forma normal y permanente por una familia determinada.
- Vivienda Deshabitada:** Reúne las características de la vivienda habitada, pero en el momento del censo no se encontró a la familia que normalmente la habita.
- Casa Abandonada:** Su estado de deterioro establece la presunción de que si alguien pudo habitarla en algún tiempo determinado, actualmente nadie la habita.

Casa Vacía:	Casa sola y en buen estado sin indicios de que alguien la ocupa, simplemente apartaba lugar.
Solo Horcones:	Espacio ocupado por cuatro palos enterrados en el suelo, unas veces con techo de lámina de cartón y en otras solamente con cartones o mantas.

El Comité de Vivienda Municipal determinó que el beneficio de un lote de interés social se otorgara a quien realmente lo necesitara, con la certeza de satisfacer la falta de vivienda de una familia de escasos recursos económicos; estableciendo como elementos fundamentales del perfil para dicho beneficio, los siguientes:

- Ser jefe de familia con dependientes económicos, casado, en unión libre o madre soltera.
- No tener propiedad en el municipio o antecedentes de haberla tenido.
- No tener crédito de interés social (INFONAVIT, ISSSTE, IVO, etc)
- Tiempo de residencia no menor de 3 años, en el Municipio de Santa María Huatulco.
- Tener empleo
- Ingresos de 1.5 a 3.5 salarios mínimos.

Los 250 censos correspondientes a las casas habitadas constituyeron el objeto de estudio, análisis y verificación de la información obtenida por ser el universo potencial susceptible de beneficiar en caso de satisfacer el perfil establecido por el Comité de Vivienda Municipal para el otorgamiento de un lote de interés social; pues en estricto sentido las casas deshabitadas dependerían del análisis de cada caso en particular; y las abandonadas, vacías y solo horcones quedaron fuera de toda posibilidad de acceso a un lote de terreno de interés social.

La verificación de la información se inició con la integración de expedientes individuales de cada jefe de familia con la documentación siguiente:

- Constancia de no propiedad de ambos cónyuges.
- Credencial de elector.
- Constancia de no antecedentes penales.
- Acta de matrimonio y de nacimiento de ambos cónyuges.
- En casos de unión libre o madre soltera, actas de nacimiento de los hijos.
- Acreditar el tiempo de residencia, exhibiendo constancia o carta de vecindad.
- Comprobante de domicilio anterior.
- Constancia de ingresos.
- Comprobante de empleo.

De la información censal obtenida, destaca lo siguiente:

PROCEDENCIA O LUGAR DE ORIGEN

LUGAR	NUMERO DE FAMILIAS	%
ESTADO DE OAXACA	203	81.20
San Pedro Pochutla y San Miguel del Puerto	86	34.40
Municipio de Santa María Huatulco	37	14.80
Valles centrales	31	12.40
Región del istmo	24	9.60
Región costa chica	21	8.40
Región mixteca	4	1.60
OTRAS ENTIDADES	47	18.80
Chiapas	29	11.60
Guerrero	6	2.40
Distrito Federal	5	2.0
Veracruz	4	1.60
Puebla	1	0.40
Tabasco	1	0.40
Tlaxcala	1	0.40
TOTALES	250	100.00

ESTADO CIVIL

DESCRIPCION	NUMERO DE FAMILIAS	%
Casados	75	30.00
Unión libre	83	33.20
Madre soltera	46	18.40
Soltero sin hijos	27	10.80
Viudas (os)	12	4.80
Divorciados y/o separados	3	1.20
Sin datos	4	1.60
TOTAL	250	100.00

EMPLEO

SECTORES ECONOMICOS	NUMERO DE FAMILIAS	%
SECTOR PRIMARIO	9	
Agricultura	1	3.60
Pesca	8	0.40 3.20
SECTOR SECUNDARIO	71	28.40
Industria de la construcción	67	26.80
Artesanos	4	1.60
SECTOR TERCIARIO	156	62.40
Comercio	12	4.80
Comercio Ambulante	17	6.80
Servicios de Hotelería	49	19.60
Servicios Educativos	3	1.20
Servicio Doméstico	21	8.40
Empleado de Mostrador	27	10.80
Oficios Varios (plomero, pintor, carpintero, etc.)	27	10.80
Amas de Casa	5	2.00
Sin datos	9	3.60
TOTALES	250	100.00

INGRESOS

SALARIOS MINIMOS	NUMERO DE FAMILIAS	%
Menos de uno	4	1.60
Un salario mínimo	32	12.80
De dos a tres	145	58.00
Más de tres	39	15.60
Sin ingreso fijo	16	6.40
Sin datos	14	5.60
TOTAL	250	100.00

TIEMPO DE RESIDENCIA EN EL DESARROLLO

ANOS	NUMERO DE FAMILIAS	%
Menos de tres	43	17.20
De 3 a 5	27	10.80
De 6 a 10	105	42.00
De 11 a 15	49	19.60
Más de 15	18	7.20
Sin datos	8	3.20
TOTAL	250	100.00

DE LA VIVIENDA HABITADA

DESCRIPCIÓN	NUMERO DE FAMILIAS	%
Rentada	219	87.60
Prestada	2	0.80
Sin datos	29	11.60
TOTAL	250	100.00

- Las viviendas en arrendamiento se localizaron en la zona urbana de La Cruzesita.

IMPORTE DEL ARRENDAMIENTO MENSUAL

CANTIDAD EN PESOS	NUMERO DE FAMILIAS	%	% .S.M.M/1999
100 a 200	29	11.60	11.22 A 22.44
250 a 300	100	40.00	28.05 A 33.67
350 a 450	68	27.20	39.28 A 50.50
500 a 650	13	5.20	56.11 A 72.95
700 a 1,000	9	3.60	78.56 A 112.23
Vivienda prestada	2	0.80	----
Sin datos	29	11.60	----
TOTAL	250	100.00	----

EDAD DE LOS JEFES DE FAMILIA CENSADOS

GRUPOS DE EDAD (AÑOS)	JEFES DE FAMILIA	%
Hasta 17	4	1.60
De 18 a 30	142	56.80
De 31 a 40	52	20.80
De 41 a 50	29	11.60
De 51 a 60	18	7.20
Más de 61	2	0.80
Sin datos	3	1.20
TOTAL	250	100.00

3.2.2.1.3. – Diagnóstico Socio Jurídico.

Procedencia o lugar de origen

La principal atracción al Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco se refleja en la micro región que comprende los Municipios circunvecinos de San Miguel del Puerto y San Pedro Pochutla, incluyendo Santa María Huatulco, con 49.20% del total de las familias invasoras; seguida de los valles centrales y de las regiones del istmo, costa

chica y mixteca, con 32.0%; teniendo como resultado que 81.20% de las familias invasoras provienen del interior del Estado de Oaxaca.

En cuanto a las entidades federalivas que registran 18.80% de las familias invasoras, es relevante la participación del Estado de Chiapas con 11.60% del total señalado, que evidencia las condiciones sociales y políticas en que vive desde 1994 esta entidad.

Narra Carlos Fuentes, en *La Ciudad Perdida*:

La gente vino aquí por distracción, medio atarantada, sin saber por qué, porque peor es nada, porque este llanto de matorrales enanos, hierbas cenizas y gobernadoras fue la frontera siguiente, después del barrio anterior que ése sí tuvo nombre. Aquí ni nombre ni desagüe y la luz eléctrica se la robaron de los postes, conectando los alambres de sus focos a la corriente pública. No le pusieron nombre porque se imaginaron que estaban allí de paso. Nadie se sentó sobre su propio terreno. Eran paracaidistas y sin decirlo se pusieron de acuerdo en que no opondrían resistencia al que viniera a sacarlos de allí. Se irían a la siguiente frontera de la ciudad. De todos modos el tiempo que pasaran aquí sin pagar renta sería tiempo ganado. Un respiro.²

A diferencia de lo narrado, los inmigrantes a Bahías de Huatulco llegan con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida y arraigarse al destino turístico, convertirlo en su lugar de pertenencia, en algo suyo, en el que habrán de construir su patrimonio y hacer comunidad; es decir, llegan conscientes de su situación económica y social y la convicción de superar sus carencias. Atesoran la decisión de enfrentar todos los problemas en su lucha por conquistar un mejor destino para sus familias.

Por otra parte, es importante hacer notar que la migración estimada de 1984 a 1990 de los municipios vecinos al destino turístico, mantiene la misma tendencia: 10 años después, lo que indica que las posibilidades de mejorar el nivel de vida no las encuentra la población en su lugar de origen; por otra parte, el comportamiento de la migración proveniente del interior del país, específicamente de los estados de Chiapas, Guerrero, el Distrito Federal y Veracruz se mantiene prácticamente en los términos registrados

² Carlos Fuentes, *Los cinco soles de México: memoria de un milenio* (Barcelona España: Seix barral, 2000) pp. 333-334.

entre 1985 y 1990; sobre ambos casos nos referimos en el punto 2.3. del capítulo II de este trabajo.

Estado civil

Es importante hacer notar la prevalencia de las uniones libres con relación a las parejas unidas por el vínculo del matrimonio, el alto índice de madres solteras y la presencia de hombres solteros sin hijos, que recurren a la invasión de terrenos por la carencia de vivienda en renta y el alto costo de ésta; y que en la mayoría de los casos no tienen acceso a los programas de vivienda institucional por no satisfacer el requisito de ser una familia constituida.

El Comité de Vivienda Municipal determinó en el caso de las personas solas, o solteras sin hijos y sin dependientes económicos, no tuvieron acceso a un lote de interés social, porque se desvirtuaría el fin de satisfacer una necesidad social y se propiciarían condiciones para especular con la tierra urbana destinada al abatimiento del rezago social, al considerar completamente distintas las necesidades de una familia integrada a las de una persona sola, sin compromisos de arraigo o de responsabilidades familiares que le exijan constituir y cuidar el patrimonio familiar.

Empleo

El sector terciario se manifestó como la principal fuente de empleo de las familias invasoras censadas, particularmente la rama hotelera (meseros, cocineras y camaristas, entre otros) seguido de los empleados de mostrador, de oficios varios y el servicio doméstico; el sector secundario constituyó la segunda fuente generadora de trabajo a través de la industria de la construcción (albañiles, ayudantes y peones); ambos sectores concentraron 90.80% de la ocupación de las familias invasoras.

También pudo notarse dentro de los tres sectores de la economía, la presencia de las actividades informales como la confección de artesanía, el comercio ambulante, el servicio doméstico y oficios varios, con una participación mayor de 20.0%.

Ingresos

Los rangos de ingreso de mayor representatividad correspondieron a los siguientes grupos: de un salario mínimo (12.80%) de dos a tres salarios mínimos (58.0%) de más de tres salarios mínimos (15.60%) en este último rango destacaron los albañiles de la industria de la construcción con 41.0%. El salario mínimo vigente para el Estado de Oaxaca en 1999 fue de \$29.70; por lo que el ingreso mensual ascendía a \$891.00.

Tiempo de residencia en el desarrollo.

De acuerdo con el perfil determinado por el Comité de Vivienda Municipal, el primer grupo de familias no tendría derecho a la obtención de un terreno al no satisfacer la residencia mínima de tres años en el desarrollo turístico; los grupos de seis a diez y de once a quince años no deberían tener problemas con este requisito de la residencia. El siguiente grupo de más de quince años de residencia reviste importancia porque indica que son habitantes originales del Municipio de Santa María Huatulco, que por alguna circunstancia no recibieron los beneficios establecidos en el Convenio de Expropiación de 1984.

Importe del arrendamiento mensual de la vivienda.

Clasificados en cinco rangos el importe que las familias invasoras destinaban al pago de arrendamiento, las de mayor representatividad se ubicaron en los tres primeros rangos con 78.80% del total de las familias censadas. El primer rango (11.60%) destinaba hasta 22.44% de su ingreso mensual al cubrir una renta de hasta \$200.00; el

segundo rango (40.0%) utilizaba hasta 33.67% al erogar por dicho concepto hasta \$300.00 de su percepción mensual y el tercer rango (27.20%) gastaba hasta 50.0% de sus ingresos mensuales al pagar una renta de hasta \$450.00; tomando en consideración que en sendos casos se percibía un ingreso mensual de \$891.00, con base en el salario mínimo vigente para el Estado de Oaxaca en 1999 de \$29.70.

Al relacionar los índices anteriores con los rangos de ingreso de las familias censadas, se tiene que las familias con ingreso de un salario mínimo (12.80% del total) son las que destinaban \$200.00 al pago de arrendamiento o 22.44% de su ingreso de \$891.00 mensuales. Las familias cuyo nivel de ingreso se ubicaba en dos y tres salarios mínimos (58.0%) y más de tres (15.60%) al obtener un ingreso de entre \$1,782.00 a \$2,873.00 y más de \$2,873.00 respectivamente, cubrían una renta mensual equivalente a 16.83% de su ingreso mensual en el primer caso y en el segundo, de 15.66%; al dividir \$300.00 entre \$1,782.00 y \$450.00 entre \$2,873.00.

Sin embargo, al tomar como punto de referencia la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 97, fracciones II y III, y 110, fracción II, las cantidades que los grupos del primer y segundo rango (que representaron 51.60% de las familias censadas) destinaban al pago de arrendamiento, superaban los porcentajes que se fijan como límite para el pago de renta o para cubrir préstamos del INFONAVIT para la adquisición de vivienda, que no podrá exceder del diez por ciento y del veinte por ciento del salario, respectivamente.

Los datos anteriores reflejan que la vivienda de interés social en Bahías de Huatulco, requiere atención real, que su solución no debe ser soslayada por las autoridades en materia de vivienda y que el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares o de las invasiones de terrenos propiedad de FONATUR, en el mejor de los casos constituye una válvula de escape a este problema.

Edad de los jefes de familia

Del primer grupo de menos de dieciocho años, solamente una persona era cabeza de familia, las tres restantes eran solteros sin dependientes económicos y conforme el perfil establecido por el Comité de Vivienda no tendrían derecho a la obtención de un terreno.

El segundo y tercer grupo de más de dieciocho y hasta treinta años y de treinta y uno hasta cuarenta años, que suma 77.60% de las familias investigadas, muestra que es población joven la gran mayoría de las familias invasoras, es decir, su necesidad de vivienda es vital dada la tendencia de crecimiento de su propia familia; el tercer grupo aglutina a la quinta parte de la población investigada, por lo que no deja de ser importante. El quinto y el sexto grupo pueden ser parte de una reflexión ¿La edad los excluye del derecho a un terreno o a una vivienda? El Instituto de la Vivienda del Estado de Oaxaca entre sus requisitos para el otorgamiento de crédito y subsidio de la vivienda exige a los solicitantes tener entre 21 y 50 años.

3.2.2.1.4. - Comité de Vivienda Municipal sin fundamento legal.

El Comité de Vivienda Municipal integrado por el Municipio de Santa María Huatulco, la Delegación del Instituto de la Vivienda de Oaxaca en el Municipio (IVO) y la Dirección Regional de FONATUR como coadyuvante, tiene como función recibir e integrar los expedientes de los solicitantes, investigar la información respectiva y en las reuniones mensuales con sus integrantes analizar la procedencia de cada solicitud y hacerlo del conocimiento formal de los demandantes. En los hechos esta función no se cumple, desaprovechándose este mecanismo de enlace y coordinación con los desarrolladores de vivienda que le construyen al IVO y en donde la participación de este comité debe ser permanente para mejorar el proceso de selección de aspirantes y evitar las deficiencias a que se hizo referencia en el punto 3.2. del presente capítulo.

Es importante señalar que el Comité de Vivienda Municipal es nulo de pleno derecho al no estar legalmente fundamentada su existencia y no sujetarse al procedimiento legal correspondiente; es decir, no fue sometido a la consideración del Cabildo Municipal ni aprobada en sesión de éste; por lo que su actuación ha estado al margen legal. Considerando que no actúa estrictamente en materia de vivienda sino en la regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito municipal.

Es necesario mencionar que al mes de septiembre del año 2000 existía una demanda de 1,693 lotes de interés social, de diez organizaciones políticas y sociales:

NOBRE DE LA AGRUPACION	NO. DE SOLICITUDES
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	1018
Mario Alberto García Aguilar.	255
Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)	40
Sociedad Cooperativa Tangolunda y Bahías de Huatulco.	08
Grupo Renacimiento.	11
Independientes.	43
Cuauhtémoc Méndez Martínez.	211
Unión de Hijos de Comunero de Santa Cruz.	48
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	36
Grupo Pro – Mejoras.	23
TOTAL	1693

CAPÍTULO IV

REPERCUSIONES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE BAHÍAS DE HUATULCO. PROPUESTA PARA SU SOLUCIÓN

4.1. – Sociales.

Si entendemos como necesidades sociales el conjunto de bienes y servicios a los cuales deben tener acceso todos los habitantes de una nación, destacando los servicios de educación, la atención de la salud, el desarrollo regional, el empleo, el abasto, la seguridad social y la posibilidad de contar con una vivienda digna; y que dichas necesidades sociales al no ser satisfechas en beneficio de los sectores más vulnerables de la población, fracturan la cohesión y armonía comunitaria y se afecta el trabajo de la sociedad en su esfuerzo de progreso y desarrollo, como paulatinamente sucede en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, a consecuencia de los asentamientos humanos irregulares.

Por lo que es importante que en Bahías de Huatulco se cuente con políticas públicas que en materia social promuevan el acceso al suelo urbano para vivienda de los sectores menos favorecidos de la población y procurar mejorar su nivel de vida.

En una entidad con altos índices de marginación, es indispensable la elaboración de políticas públicas tendientes a descentralizar el desarrollo, con una distribución más equitativa del ingreso, que reduzca las desigualdades sociales y mejore la calidad de vida de la población; de lo contrario la pobreza seguirá expulsando a la mayoría de los habitantes de las comunidades rurales a los centros urbanos que como en el caso concreto del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, genera expectativas de superación y mejoramiento de las condiciones de vida en amplios sectores de la población oaxaqueña.

4.1.1. – Atraso social y económico de la población.

Las carencias y déficit ocasionados por el funcionamiento de la economía en el destino turístico, incrementaron los rezagos sociales entre los diferentes grupos sociales, esencialmente en los estratos de menor o nula capacidad económica, que oportunamente debieron constituir la población objetivo de las políticas sociales del Estado de Oaxaca; al no ser así, esta población marginada buscó los medios a su alcance para solucionar sus propias carencias, sin importarles violar el orden legal existente o desafiar abiertamente a las autoridades legítimamente constituidas; instigados por líderes que en beneficio personal manipulan las necesidades de las familias invasoras, o bien, buscan el beneficio político partidista.

Los asentamientos humanos irregulares generan incertidumbre en los inversionistas nacionales y extranjeros, los capitales de inversión dejan de fluir, se contrae la industria de la construcción y consecuentemente no sólo no se crean nuevas fuentes de trabajo, sino que se pierden las ya existentes, principalmente en el sector terciario de la economía.

El deterioro social de la población de escasos recursos se hace mayormente evidente y se manifiesta en la aparición de la mendicidad infantil que se incrementa con la que proviene del medio rural de los municipios vecinos; del comercio ambulante, ocupando calles y banquetas en el centro de la ciudad o frente a los centros educativos, con puestos de venta de lacos, tamales, atole, cóctel de frutas, y aguas frescas; afectando la imagen urbana y de manera ostensiblemente negativa el destino turístico, al poner de manifiesto la pobreza y la exclusión social, la desigualdad y los bajos niveles de bienestar y calidad de vida de la población.

4.1.2. - Inseguridad en la tenencia de la tierra.

Los asentamientos humanos irregulares permiten a las autoridades una amplia capacidad de regulación y filtración de demandas emergentes, que les facilita ejercer el

control sin necesidad de recurrir a la coacción física o legal y de conceder sin reconocer derechos, es decir, la autoridad semi-institucionaliza la problemática del suelo urbano para la vivienda popular, al diferir la respuesta del Estado a esta demanda, convirtiéndola en variadas formas de intercambio político y de clientelismo electoral; y cuando este mecanismo falla el Estado responde con el uso de la fuerza para hacer frente a los intentos de invasión.

Esta potencial connivencia entre autoridades y población invasora, reproduce los niveles de inseguridad en la tenencia de la tierra que dicha población en su mayoría migrante, ya sufrió en carne propia y que fue una de tantas causas que los expulsó de sus lugares de origen.

La práctica cotidiana de la ocupación irregular de la tierra urbana, sin la intervención de la autoridad en la aplicación oportuna de la ley, deteriora la confianza de la sociedad en las instituciones públicas; por lo que los asentamientos irregulares menoscaban el derecho de propiedad y entre cuyos efectos se manifiestan relaciones sociales tensas que obstaculizan la convivencia entre los diferentes grupos sociales, afectando la unidad y la armonía indispensables para el progreso de Bahías de Huatulco.

4.1.3. - Inseguridad Pública.

Los asentamientos humanos irregulares en Bahías de Huatulco han dado lugar al florecimiento del comercio informal al propagarse el comercio ambulante en la vía pública, centros educativos y de recreación, playas e instalaciones turísticas; creando condiciones propicias para la comisión de ilícitos como el robo, el fraude en la venta de artesanías, proliferación de prostíbulos simulados como restaurantes bares y el tráfico y consumo de drogas, ya muy notorio en el destino turístico; y el adulterio en las parejas, dada la promiscuidad y la precariedad de las viviendas que habitan y las relaciones sociales que desarrollan.

Sin temor a equivocarnos podemos expresar que los asentamientos humanos irregulares y el comercio ambulante, constituyen un importante eslabón que los vincula estrechamente al problema de la inseguridad pública.

4.1.4. – Contaminación Ambiental.

La contaminación del medio ambiente es otra de las graves consecuencias que producen los asentamientos irregulares, al ser la precariedad de las viviendas una de las principales características de las invasiones, sus pobladores se ven obligados a defecar al aire libre al carecer de servicios elementales como drenaje y agua potable; y al no disponer del servicio de recolección de basura se forman tiraderos en plena vía pública, que dispersan los animales callejeros, el viento o el arrastre de las lluvias, obstruyendo las redes pluviales y el alcantarillado sanitario.

De igual manera, los asentamientos humanos irregulares inciden en la tala de árboles para la habilitación de horcones, vigas y fajillas, utilizados en la construcción de las viviendas.

Considerando al Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco un destino en el que se ofrece al visitante un entorno de belleza y armonía entre la arquitectura y la naturaleza del paisaje, los asentamientos irregulares con el comercio ambulante, sus viviendas precarias y sus condiciones de hacinamiento y marginación urbana, se erigen en la contaminación visual que mayores perjuicios puede causarle a dicho centro turístico.

4.2. – Políticas.

La expropiación de aproximadamente 40.0% de las tierras comunales del Municipio de Santa María Huatulco, llevada a cabo por el Gobierno Federal en 1984 y transferidas a FONATUR para la creación del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, modificó las relaciones de poder y los equilibrios políticos locales, convirtiéndose la cabecera

municipal en la población de mayor influencia económica y en la medida en que fue desarrollándose el destino turístico y el poblado de la Crucesita se fue consolidando, este centro urbano fue adquiriendo preeminencia aunque Santa María Huatulco conserve la cabecera municipal.

Paralelamente, los comuneros afectados por la expropiación y respectivamente indemnizados, al incursionar en actividades distintas de la agricultura, la pesca y la ganadería, se integraron a nuevas actividades generadas por el centro turístico, como las cooperativas de servicios turísticos, la industria de alimentos y bebidas, las cooperativas de transporte urbano, de taxis y de acarreo de materiales para la construcción; dando nacimiento a nuevas relaciones socioeconómicas y políticas diferentes a las que prevalecieron en una economía basada en las actividades primarias y de subsistencia.

En este nuevo contexto pronto se distinguieron los grupos de poder locales, por un lado el de Bahías de Huatulco que dinámicamente participa en las actividades económicas del desarrollo turístico; los comuneros de la cabecera municipal vía el control del comisariado de bienes comunales en vinculación con los comuneros de los Bajos de Coyula y del Arenal, renuentes a aceptar la expropiación de sus tierras; y por el otro, la Dirección Regional de FONATUR, los inversionistas residentes en el destino turístico; el ayuntamiento municipal y el gobierno del estado.

Las primeras presiones sobre las tierras fideicomitidas provienen precisamente de los comuneros inconformes y de los que no alcanzaron beneficio alguno de la expropiación, ya fueran familiares, hijos de comunero o avecindados, argumentando el incumplimiento de los convenios firmados y el otorgamiento de beneficios a quienes no tenían derecho alguno. Identifican y acusan a FONATUR como responsable del despojo de sus tierras; mientras las autoridades municipales y estatales procuran mantener prudentes relaciones institucionales de conciliación, sin establecer abiertamente compromisos con FONATUR.

4.2.1. - Falta de coordinación en las tres instancias de gobierno.

En la medida del crecimiento del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco y del incremento de la población migrante junto a aquellos residentes que no encontraron acomodo en la actividad turística, el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares fue manifestándose de manera recurrente. Las autoridades municipales y estatales persuadidas de ser un problema que correspondía atender y resolver a FONATUR –propietario de los terrenos – y FONATUR con base en sus atribuciones legales, convencido que en materia de vivienda no tenía funciones que realizar; para ello había donado al gobierno del estado 93.2 hectáreas de terrenos para desarrollo de vivienda popular; y de su reserva territorial urbana destinaba una importante superficie para construcción de vivienda de nivel medio, residencial y mixto-comercial en los diferentes sectores del destino turístico.

La ausencia de coordinación en los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos y dotación de suelo urbano para vivienda popular, puede calificarse de irresponsabilidad al no atenderse una demanda social básica para mejorar el nivel de vida de la población de escasos recursos; y de grave omisión por parte de FONATUR, concretamente de la Dirección Adjunta de Desarrollo, al exponer el patrimonio de la Institución y las cuantiosas inversiones federales realizadas en el destino turístico, siendo la instancia de gobierno con mayor obligación para buscar los mecanismos de coordinación institucionales necesarios para atender este problema.

4.2.2. - Limitaciones en la capacidad de decisión de la instancia municipal.

El territorio del Municipio de Santa María Huatulco comprende una superficie total de 51,519 hectáreas, de esta superficie, 30,000 hectáreas aproximadamente pertenecen al régimen de propiedad de bienes comunales, por su naturaleza cualquier acción relacionada con estos bienes deberá contar con la anuencia de la Secretaría de la Reforma Agraria; y 20,975 hectáreas son propiedad de FONATUR.

Como puede colegirse, el Municipio de Santa María Huatulco deberá desarrollar una amplia capacidad de negociación política, coordinación institucional, imaginación gubernativa y solidez jurídica, para un ejercicio efectivamente real de las facultades establecidas en el artículo 115 fracción V de la Constitución General de la República, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. Atribuciones que en el mismo sentido señala el artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; así como el artículo 34 fracción XXI de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa.

Actualmente, el municipio sólo interviene en algunos aspectos de la aplicación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano Municipal, elaborado por FONATUR; limitándose a la expedición de licencias para la ejecución de construcciones, alineamientos, otorgamiento de usos de suelo, autorización de anuncios y ocupación temporal de la vía pública, entre otras acciones. Es decir, la intervención del municipio como instancia de gobierno de primer orden, en materia de asentamientos humanos y dotación de suelo urbano para vivienda de interés social, no es actuante, su desempeño es política y administrativamente convalidación y en la mayoría de los casos es siempre marginal.

4.3. - Económicas.

Las repercusiones sociales y políticas de los asentamientos humanos irregulares impactan directamente en el aspecto económico, el clima de desconfianza e inseguridad que se genera, inhibe la inversión pública y privada y no se crean fuentes de trabajo, apareciendo el problema del desempleo.

También se afecta el sano desarrollo de la industria de la construcción, perdiéndose con ello su efecto positivo como motor de la economía local, por la vía de la demanda derivada hacia múltiples ramas de la producción, así como sobre el empleo, al ser

determinante los asentamientos irregulares para estimular el proceso de producción informal de vivienda, con sus factores negativos como estar edificadas con materiales de desecho y la consiguiente inseguridad; el hacinamiento y la carencia de servicios básicos.

Así mismo, los ocupantes de los asentamientos irregulares lesionan la economía municipal, al no contribuir con el pago de derechos que señala la respectiva ley de ingresos.

Por otra parte, se incrementa el costo de inversión en la urbanización y dotación de los servicios públicos municipales.

Los asentamientos humanos irregulares también son decisivos para la obtención de medios de consumo que permiten una reproducción barata de la fuerza de trabajo, que incide en la reducción del salario social por conducto de la autoconstrucción informal; pues ésta al participar en el mercado de la vivienda terminada, su costo es significativamente menor comparado con el precio de la vivienda formalmente construida.

Pudiendo notarse que los pobladores de los asentamientos humanos irregulares, por lo general enfrentan severos problemas para integrarse al desarrollo económico y social.

4.3.1. - Contracción en los proyectos de inversión hotelera y de servicios.

Las causas de la contracción en los últimos años de los proyectos de inversión para la construcción de hoteles de cuatro y cinco estrellas o de gran turismo, han sido diversas y quizá poco han influido los asentamientos irregulares; sin embargo, es innegable que en los proyectos de inversión de la mediana hotelaría de una, dos y hasta tres estrellas, que demanda el turismo de ingresos medios y de la hospedería sin categoría, que representan 73.8% de la planta hotelera local; que al 31 de diciembre de 1999 registra 42 establecimientos de hospedaje en total; sí se han visto afectados por el fenómeno de

la ocupación ilegal de la tierra. Así se desprende al analizar el periodo 1996-1999, en que únicamente se construyeron dos hoteles de cuatro estrellas, cuatro de dos estrellas, uno de una estrella y cuatro sin categoría (villas, casas de huéspedes, posadas, condominios, etc.)

4.3.1.1. – Falta de generación de fuentes de trabajo.

Al contraerse los proyectos de inversión hotelera en general, la rama de la construcción como principal fuente de trabajo quedó paralizada y consecuentemente se dejaron de crear empleos directos en el sector servicios que genera la hotelería; además de los empleos indirectos que de dicha industria se derivan; afectando gravemente el bienestar de la población, considerando que el empleo es la mejor política social para la redistribución del ingreso.

El desempleo es una lacerante realidad que obliga a la población de la zona a emigrar a los Estados Unidos de Norteamérica, en busca de mejores oportunidades que no encuentran en sus comunidades de origen.

Recientemente, en una reunión llevada a cabo en la Universidad del Sur de California, el presidente de la Federación Oaxaqueña de Comunidades y Organizaciones Indígenas en California (Focoica) Gustavo Santiago, aseguró:

Los inmigrantes son una válvula de escape de la marginación y la pobreza de nuestros pueblos.¹

4.3.2. - Crecimiento del comercio informal.

Las repercusiones económicas de los asentamientos humanos irregulares, al interrelacionarse social y políticamente de manera estrecha dañan drásticamente el empleo, propiciando la aparición o el incremento de la economía informal (que no paga

¹ En El Universal. (México, D.F.: 9 de Julio, 2001)

impuestos) fundamentalmente a través del comercio ambulante en la vía pública en el centro de La Crucesita y en las principales playas de Tangolunda, Santa Cruz, La Entrega y El Maguey; atentando contra la seguridad y tranquilidad del visitante, creando una mala imagen nacional e internacional para el destino turístico.

Es plausible el esfuerzo de la autoridad municipal presidiendo el Comité de Concertación de Zona Federal, con el fin de controlar y ordenar el comercio ambulante en las playas del desarrollo, limitando el ejercicio de dicha actividad a un número determinado de personas y condicionándola a que cada interesado participe en cursos de capacitación relacionados a la actividad turística y el trato al visitante como su principal actor; exigiendo portar uniforme y gafete de identificación con fotografía; la asignación de un área específica de trabajo y prohibiendo la práctica de dicha actividad a la población infantil; no obstante, con su tendencia de crecimiento, el comercio ambulante es previsible se convierta en un problema de serias consecuencias si no se revierte el desempleo en la micro región y en el propio destino turístico.

4.3.3. – Limitaciones en la promoción del desarrollo regional.

La configuración topográfica del Estado de Oaxaca ha originado la dispersión de sus comunidades con permanentes conflictos sobre la tenencia de la tierra y generado condiciones políticas y sociales de continuo enfrentamiento y una economía de subsistencia; ello ha obstaculizado la promoción del desarrollo regional, donde la inversión de capitales privados no se hace presente y la inversión pública en proyectos de desarrollo ha sido escasa y en la mayoría de los casos coyuntural a los intereses caciquiles locales. Lo cual se traduce en la expulsión de la población rural y la migración campo-ciudad, con las implicaciones sociales, políticas y económicas ya abordadas en puntos anteriores.

En la actualidad, la promoción del desarrollo regional de la costa tiene en la política educativa del gobierno del estado, una de las bases sociales más ambiciosas para

abatir los ancestrales rezagos de la población; con la creación de universidades tecnológicas regionales, que en el mediano plazo permitirán la formación profesional del recurso humano para aprovechar racionalmente los vastos recursos naturales de la entidad.

4.4. – Institucionales.

De la lectura del artículo 115 de Nuestra Ley Suprema, podemos afirmar que el municipio es el primer nivel de gobierno, tanto por su disseminación en el territorio nacional como por el tipo de servicios básicos que atiende; es decir, el ejercicio de las responsabilidades públicas debe corresponder a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Sin embargo, cuando a los municipios no se les respetan sus atribuciones legales y no se les proporcionan los recursos materiales y financieros necesarios para cumplir con eficiencia las funciones que les otorga la Ley, el principio político a que alude nuestra Ley Fundamental se ve conculcado, debilitándolo como institución de gobierno, democrática e imparcial para procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes

Los asentamientos humanos irregulares vulneran el estado de derecho al propiciar la excepcionalidad espacial y legal, como una condición material necesaria de los pobladores, con una serie de implicaciones en la economía urbana informal y en las prácticas políticas que generan cotos de poder en desafío de la autoridad; sin embargo, al mismo tiempo dichos pobladores ven limitados sus atributos como sujetos de derechos y obligaciones, al no contribuir al fisco municipal.

Así mismo, transgredir la Ley se torna práctica común y permanente, en virtud de que la población de bajos ingresos para poder sobrevivir tenga que violar la Ley, o bien, las autoridades permitan tal violación o por último, que el marco legal vigente no sea el adecuado para resolver las necesidades habitacionales de los sectores sociales vulnerables.

La institución social de la familia también se ve afectada por el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares y el alto costo de la vivienda al alcance de la población económicamente débil, siendo motivos de conflictos sociales que impiden un desarrollo familiar integrado.

Las repercusiones de los asentamientos humanos irregulares, en primer término deterioran la imagen del municipio como institución, al estar limitado materialmente para enfrentar dicho fenómeno; en segundo lugar las Instituciones de los gobiernos estatal y federal, como el IVO y FONATUR, al no ser capaces de establecer los mecanismos de coordinación necesarios para atender y resolver los asentamientos irregulares y la falta de programas para el desarrollo de vivienda de interés social; y en última instancia las instituciones encargadas de procurar el orden y la seguridad del conglomerado social.

4.4.1. – Incumplimiento de objetivos y metas del desarrollo turístico.

No obstante los indiscutibles avances registrados en la edificación del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, FONATUR en términos reales ha estado muy por abajo de su objetivo general de impulso a la actividad turística, generación de nuevas fuentes de trabajo e incremento de la economía en zonas marginadas con potencial de desarrollo.

Hasta el momento no ha podido incorporar a los Bajos de Coyula y El Arenal, cuyos pobladores continúan renuentes a aceptar la expropiación e insisten en la reversión; las 500 hectáreas de terrenos destinadas al cultivo intensivo agrícola se mantienen sin la dotación de infraestructura para hacerlas producir los insumos que demanda el destino turístico.

La integración de la zona costera del Estado de Oaxaca al desarrollo económico nacional sigue siendo una asignatura pendiente, las actividades agropecuarias no reciben el impulso proyectado, el bajo precio de mercado de sus productos contrasta con el encarecimiento de los insumos que requiere el fortalecimiento de dicha actividad.

A dieciséis años de creación del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, sus logros - que indiscutiblemente existen - lamentablemente no han cumplido los objetivos y las expectativas proyectadas para contribuir al abatimiento de los ancestrales rezagos de la región de la costa oaxaqueña e incorporarla al desarrollo económico y social del país.

En cuanto a las metas previstas, los resultados obtenidos distan mucho de los inicialmente proyectados, al estimar una afluencia de 803,000 visitantes para el año 2000 y de 2'154,000 visitantes para el 2018, cuando finalizaría la tercera etapa del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco.²

Sin embargo, la realidad nos muestra otro panorama, en 1996 el número de visitantes fue de 152,738, de esta cifra, 109,455 fueron nacionales (71.7%) y 43,283 extranjeros (28.3%) Del total de visitantes, 90.0% arribó vía aérea. Respecto a la estacionalidad de los turistas, el promedio mensual de los nacionales fue de 9,621 y 3,607 de los extranjeros, registrándose el menor flujo de los primeros en los meses de enero, septiembre y octubre; y de los segundos en los meses de mayo, junio, septiembre y octubre.³

En el año de 1999, el destino turístico recibió 169,911 visitantes; 129,524 nacionales (76.23%) y 40,387 extranjeros (23.77%) con una estacionalidad promedio mensual de 10,799 nacionales y 3,366 extranjeros respectivamente.⁴

Como puede notarse, de 1996 a 1999 el número de visitantes se incrementa en sólo 11.24% al pasar de 152,738 a 169,911, con una disminución de 2,896 visitantes extranjeros equivalente a 6.7% de la cifra registrada en 1996.

² FONATUR, *Desarrollo turístico de Bahías de Huatulco: Plan maestro de las bahías centrales, versión abreviada* (Documento de Trabajo elaborado por la Subdirección General de Desarrollo, Dirección de Planeación Urbana Regional) pp. 8-9.

³ INEGI, *Cuaderno estadístico municipal 1997: Santa María Huatulco, estado de Oaxaca* (México: INEGI, Gobierno del Estado de Oaxaca, H. Ayuntamiento de Santa María Huatulco, 1997) pp. 119-120.

⁴ INEGI, *Anuario estadístico Oaxaca 2000* (México: Centro de Información INEGI-OAXACA, 2000) Tomo II p. 628.

También se estimaba contar con una capacidad de alojamiento de 8,870 cuartos para el año 2000 y 26,750 para el 2018. En este aspecto, Bahías de Huatulco contaba en 1996 con 31 establecimientos de hospedaje y una capacidad de 2,278 cuartos, concentrando apenas 17.0% de la oferta total del estado (13,410 cuartos) Para 1999 se eleva el número de establecimientos a 42 y una capacidad de 2,322 cuartos, equivalente a 15.61% de la oferta hotelera estatal (14,873 cuartos)

En cuanto a la generación de empleo se esperaba contar con una capacidad de ocupación para 35,910 personas en el año 2000 y 105,730 para el 2018; con base en los 2,322 cuartos registrados en 1999 se tendría una capacidad de ocupación del orden de 11,563 empleos, considerando los parámetros de 1994 en que un cuarto de hospedaje generaba 1.04 empleos directos y 3.94 empleos indirectos, para un total de 4.98 empleos por cuarto.

También se estimaba un incremento poblacional para los años 2000 y 2018 en 91,750 y 306,931 personas respectivamente, sin embargo, la población total del Municipio de Santa María Huatulco en el año 2000 asciende solamente a 29,053 personas.

La distancia en el cumplimiento de metas y objetivos queda de manifiesto con lo expresado de manera concreta en los párrafos anteriores.

4.5. – El orden legal como instrumento eficaz de solución.

Los conflictos sociales por lograr los satisfactores básicos en las sociedades modernas, no deben lesionar los intereses ajenos a través de una solución violenta y ventajosa; la pugna de intereses que se da en la vida en sociedad debe estar sujeta al imperio de la Ley y el Derecho, entendido éste como el conjunto de normas que regulan la conducta del hombre en sociedad y cuya función social consiste en procurar la solución pacífica y racional de los conflictos de intereses humanos y evitar daños sociales.

El maestro Andrés Serra Rojas, expresa sobre el Derecho:

El Derecho es un producto, hecho o fenómeno social indispensable para mantener un orden determinado, un elemento histórico sometido a una dirección y regido por los principios de la solidaridad social o como afirma Ortega y Gasset: el Derecho es secreción espontánea de la sociedad.⁵

No está por demás recordar los fines del Derecho: La justicia, entendida como el reconocimiento de lo que a cada cual le es debido; la paz, como consecuencia de la justicia; el orden, que consiste en organizar e introducir una ordenación de la conducta de relación; la seguridad jurídica, que entraña que nuestros derechos serán respetados (garantía que representa la organización estatal en quien recae el mantenimiento del Derecho y la protección del individuo y de la misma sociedad) y el bienestar común, finalidad en la que convergen todas las demás finalidades del Derecho, para procurar el perfeccionamiento social, económico, cultural y jurídico de la sociedad entera.

Es imprescindible, para los fines de la presente tesis, referirnos al Derecho Económico como el instrumento para mejorar la calidad de vida de la población; así lo entendemos cuando el maestro Manuel R. Palacios Luna, en su obra *El Derecho Económico en México*, expresa:

Conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados.⁶

Y señala que a diferencia del derecho privado que protege los derechos de propiedad privada y libertad de contratación, es decir, la protección de determinados intereses; el Derecho Económico como instrumento para el cambio social, nace y se desarrolla con el respeto de los derechos de la sociedad, sin borrar los derechos humanos individuales, sino evitando el abuso contra ellos; destacando de entre sus

⁵ Andrés Serra Rojas, *Derecho económico* (Quinta edición; México: Porrúa, 1999) p. 4.

⁶ Manuel R. Palacios Luna, *El derecho económico en México* (Quinta edición; México: Porrúa, 1993) p. 26.

características su contenido humanista, pues el principio en que descansa es darle prioridad al interés colectivo sobre el interés individual.

Procurar la solución del problema de los asentamientos humanos irregulares y la vivienda de interés social en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, en beneficio de las familias socialmente desprotegidas que arribaron a dicho centro turístico en busca de oportunidades de mejoramiento de sus expectativas de vida, constituye un deber social de las autoridades en sus tres instancias de gobierno; siempre y en todo momento con respeto a la Ley, a la que deben sujetarse los distintos actores involucrados y fundamentalmente las autoridades obligadas al cumplimiento del marco jurídico en materia de asentamientos humanos y vivienda de interés social; teniendo presente que el avance del destino turístico y su consolidación, se verán afectados seriamente si no se atiende este problema con apego a las disposiciones legales correspondientes.

Una atención esmerada de la Dirección Adjunta de Desarrollo de FONATUR, para establecer con oportunidad mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, tendientes a la obtención de recursos y aplicación de programas para dotar de suelo urbano y vivienda a la población más vulnerable del desarrollo turístico, hubiera evitado una de las causas de dicho problema.

No quiere decir lo anterior que los asentamientos humanos irregulares dejen de ser un fenómeno al margen de la ley, o que al ser explicables y entendibles algunas de sus causas se justifique la conducta ilícita de los invasores; solamente exponemos que el incumplimiento de las responsabilidades de gobierno es una forma de violar la Ley, de apartarse de la Norma y por tanto, se da cauce a los conflictos sociales.

En este contexto, es fundamental la intervención del Derecho como vía de solución a las demandas de la sociedad y evitar en la medida de lo posible los conflictos sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5.1. - Creación de un Organismo Para-Municipal en materia de Vivienda.

En el capítulo III de este trabajo, nos referimos al Comité de Vivienda Municipal de Santa María Huatulco, como el mecanismo utilizado por el gobierno municipal y FONATUR para canalizar el reclamo de suelo urbano para vivienda popular y atender el problema de la invasión al Sector H3, y el otorgamiento de lotes a las familias invasoras que satisficieran el perfil previamente determinado; aseverando que dicho comité es nulo de pleno derecho por no estar legalmente fundamentada su existencia, ni cumplido el procedimiento legal para su creación.

Si partimos de la base que nuestras propias instituciones deben estar apegadas al realismo de nuestra vida social, acorde a la característica dinámica del Derecho Económico, se propone la creación de un Organismo Para-municipal en materia de regularización de la tenencia de la tierra para el Municipio de Santa María Huatulco, que además sirva de vínculo y coordinación con las instancias de gobierno responsables en materia de vivienda

Que dicho organismo se constituya como instrumento legal para atender la demanda de suelo urbano para vivienda de interés social y popular, que le dé presencia y fortaleza al municipio, como la institución jurídica, política y social, cuya finalidad consiste en organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria; es decir, que el municipio se convierta en el auténtico promotor del desarrollo de sus habitantes, de acuerdo al espíritu del artículo 115 constitucional.

Base Jurídica

Artículo 115 constitucional, fracción V, incisos a), b), c), d) y e):

Artículo 9, fracción XI de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Artículo 20, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Artículos 1, fracciones I, II, y III; 24, fracciones XVI y XX, de la Ley de Desarrollo Urbano Para el Estado de Oaxaca.

Artículos 4, 5 y 34, fracciones XX y XXI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Decreto emitido por el Ejecutivo del Estado, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Bahías de Huatulco.

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Santa María Huatulco.

Nombre y Naturaleza Jurídica del Organismo

Comité de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Municipio de Santa María Huatulco. Organismo público descentralizado del H. Ayuntamiento de Santa María Huatulco, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Objeto

Regularización de la tenencia de la tierra en beneficio de la población del Municipio de Santa María Huatulco.

Atribuciones

- Regularizar la tenencia de la tierra en el medio urbano y rural del Municipio, que subsane los desequilibrios de las comunidades.
- Atender las necesidades sociales de acceso al suelo urbano y a la vivienda de interés social y popular.
- Procurar la oferta de suelo y vivienda, accesibles a la población de escasos recursos.

- Reordenar los asentamientos irregulares.
- Abatir la inseguridad jurídica en la tenencia del suelo urbano.
- Celebrar convenios y mecanismos de coordinación con la federación y el estado para el logro de su objeto.
- Dotación de servicios básicos y equipamiento.
- Determinar las políticas de operación.

Estructura Orgánica

Para su administración, deberá contar con un Consejo Técnico y un Director General.

El consejo Técnico estará integrado por el C. Presidente Municipal de Santa María Huatulco, quien lo presidirá; un representante del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Dirección Regional de FONATUR); un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Oaxaca; un representante del Instituto de la Vivienda de Oaxaca y un representante del Comisariado de Bienes Comunales y un representante ciudadano.

Integración de su patrimonio

El patrimonio se constituirá por:

- Los activos fijos, bienes muebles e inmuebles, mobiliarios y equipo de los que sea dotado al momento de su creación.
- Los ingresos propios.
- Las aportaciones que realicen las autoridades federales, estatales y municipales y las de los sectores social y privado.

- Los recursos provenientes de los financiamientos obtenidos.
- Los demás bienes y derechos que formen parte de su patrimonio por cualquier título legal.

CONCLUSIONES

PRIMERA. – Los asentamientos humanos en las sociedades modernas obedecen a diversos factores, como las perspectivas de empleo, el acceso a la salud, a la educación y en general a las oportunidades de mejorar las condiciones de vida.

Quedó expresado que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, con el objetivo de vincular el desarrollo regional y urbano con el bienestar social, el desarrollo sustentable de las regiones del país, y regular el mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular. Y que dicha regulación es una función del Estado, de interés público y de beneficio social.

Sin embargo, los amplios rezagos estructurales y profundas necesidades sociales que padece mayormente la población de escasos recursos económicos, determinan que en gran parte del territorio nacional los asentamientos humanos afecten las grandes ciudades y los centros de desarrollo turístico con el aumento espontáneo y desordenado de la población y de los elementos físicos como la vivienda, la infraestructura urbana y los servicios públicos.

SEGUNDA.- La función social que el artículo 27 de la Constitución de 1917 otorgó al régimen de propiedad privada, no modificó la situación del campo y de sus pobladores rurales, y el éxodo de éstos hacia las ciudades se fue haciendo directamente proporcional a la falta de atención a sus problemas, a la ausencia de créditos que les generaran oportunidades de progreso y desarrollo, y a la creciente inestabilidad e inseguridad en la tenencia de la tierra.

Es decir, el modelo de desarrollo económico surgido de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, como medio para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, al dar preeminencia a la industrialización del país y dejar en lugar secundario el desarrollo del campo, postergó la atención de sus habitantes rurales.

TERCERA. - Los grupos sociales marginados tienen como rasgo esencial la exclusión y su ubicación en la parte más baja de la escala social y económica, sin estar integrados a la sociedad, por considerárseles fuera del sistema económico; consecuentemente, su situación de pobreza y de pobreza extrema en que viven, hacen sumamente difíciles las oportunidades de acceso al suelo urbano y a la vivienda de interés social.

El alto costo del suelo urbano, la insuficiencia de reservas territoriales y los escasos programas institucionales de vivienda, así como el reducido número de ellas y los requisitos exigidos para obtenerlas, en la realidad hacen nugatorio el derecho que en favor de estos sectores de población establecen los distintos ordenamientos legales en materia de asentamientos humanos.

CUARTA. - Las profundas necesidades sociales y las deficiencias estructurales que enfrenta el país y particularmente la región de la costa del Estado de Oaxaca, propicia que en las grandes ciudades y en los centros de desarrollo turístico como el de Bahías de Huatulco, se favorezca la concentración masiva no sólo de la población campesina, sino de la población asalariada y no asalariada, dando paso al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares; única solución al problema de acceso al suelo urbano para vivienda al alcance de los sectores populares económicamente más vulnerables.

QUINTA.- El derecho a la vivienda consagrado en el artículo 4º de la Constitución Federal, entraña un propósito social y político que al no cumplirse cabalmente por el propio Estado y sus órganos de gobierno, queda como anhelo incumplido para las grandes mayorías de la población y demuestra correr el riesgo de ser un derecho declarativo, pues en los hechos la vivienda es sólo para quien posee los medios para adquirirla.

Si la vivienda es el espacio donde se desenvuelven los hombres y se construye la comunidad, es necesario reconocer que sin oportunidades de acceso a la vivienda no se puede impulsar, promover y conseguir una calidad significativa de vida para la población más desfavorecida; y menos aún fortalecer el núcleo familiar como base de la sociedad; tornándose indispensable eliminar los obstáculos que impiden avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el territorio nacional la igualdad de condiciones que asegure a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en el artículo 4º constitucional.

SEXTA.- El Estado, en su función rectora de las políticas de vivienda, debe otorgar facultades a los municipios para intervenir en la materia, de tal manera que la población de menores recursos tenga mayores garantías de acceso al mercado habitacional; impulsar una política de reservas territoriales para el desarrollo de programas de vivienda, dando prioridad a la vivienda de interés social, cuyos costos estén al alcance de la población de escasos recursos económicos y evitar el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares.

SEPTIMA.- Concebido por el Gobierno Federal a través de FONATUR y proyectado como la opción más eficaz para abatir los niveles de marginación en la región de la costa oaxaqueña e incorporarla al desarrollo nacional, el Desarrollo Turístico de Bahías

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Huatulco a partir de su creación en 1984, provocó importantes repercusiones en la región.

Sin embargo, el desarrollo económico concentrado exclusivamente en las actividades turísticas y al no desarrollarse el proyecto agropecuario enfocado a la región de los Bajos de Coyula y El Arenal, provocó efectos negativos que han dado lugar a la marginalidad económica y la desigualdad social de la población; así mismo, el impacto demográfico esperado para la región, que generaría una importante inmigración hacia la zona, demandaba no solamente una planeación adecuada para asentar a toda la población sino una estrategia de desarrollo regional que evitara dicha marginalidad económica y desigualdad social de la población involucrada o no, en el proyecto turístico.

OCTAVA.- FONATUR, de manera oportuna contó con suficiente información para conocer que la creciente demanda de vivienda de interés social superaba la oferta disponible y que esta demanda era resuelta de manera ilegal a través de la invasión de predios de su propiedad, además de la existencia de estadísticas de vivienda que desde 1992 indicaban que los organismos gubernamentales de vivienda venían reduciendo su participación en la realización de acciones de vivienda, afectando particularmente los programas dirigidos a los grupos sociales más vulnerables; no obstante, no elaboró un programa de vivienda debidamente estructurado que consolidara los beneficios otorgados a la población original y avecindados afectados por la expropiación.

NOVENA.- Por consiguiente, podemos afirmar que FONATUR no previó un aspecto fundamental de las sociedades humanas modernas: El crecimiento demográfico y sus repercusiones sociales, económicas y políticas en un estado que se distingue por los altos índices de marginación de su población; y no adoptó oportunamente las medidas

preventivas y correctivas para atender esta sentida demanda social de suelo urbano y vivienda que iba generando la dinámica de crecimiento del Proyecto Bahías de Huatulco.

Consecuentemente no formuló las políticas públicas de fondo que le permitieran identificar con atingencia la magnitud, trascendencia, vulnerabilidad, factibilidad y viabilidad del problema de los asentamientos humanos irregulares y la demanda de vivienda de interés social en el desarrollo turístico; y establecer en estas materias la coordinación y concertación entre los actores gubernamentales, privados y sociales e incluso pugnar por la descentralización de funciones y recursos al Municipio de Santa María Huatulco.

DECIMA.- La invasión del Sector H3 o Lomas de Vista de Hermosa en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, es la expresión de causas sociales, políticas y económicas íntimamente relacionadas entre sí, poniendo de manifiesto que la demanda de suelo urbano para vivienda de la población de escasos recursos económicos, rebasó la capacidad de respuesta de las autoridades responsables, o los mecanismos de atención fueron deficientes, o bien, las políticas en esta materia no respondieron a las necesidades de dicha población demandante; y que esta población demandante encuentra en los asentamientos irregulares la manera más efectiva para resolver su problema de acceso al suelo urbano para vivienda.

DECIMA PRIMERA.- Al conjugarse en sus diversas expresiones, las repercusiones sociales, políticas, económicas e institucionales de los asentamientos humanos irregulares en el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, convergen en la afectación de su imagen e incumplimiento de sus metas y objetivos; esencialmente en lo que se refiere a la incorporación de la región de la costa oaxaqueña al desarrollo nacional.

La consolidación y logro de objetivos del Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco, exige una gama sostenida de acciones, no sólo de orden federal encabezadas por FONATUR, sino también del gobierno estatal y sin excluir desde luego, al gobierno municipal; desde la reorientación de las metas del Proyecto Huatulco y su reposicionamiento en el mercado turístico nacional e internacional, la promoción de inversiones en infraestructura turística que mejore la oferta hotelera y responda al comportamiento de la demanda con relación a los servicios complementarios que diversifiquen los atractivos turísticos; así como la implementación de programas y proyectos productivos en el Municipio de Santa María Huatulco y en la zona de influencia inmediata del proyecto (Pochutla, San Miguel del Puerto y San Mateo Piñas).

DECIMA SEGUNDA.- El establecimiento de nuevas relaciones institucionales en el marco de un Estado democrático que privilegia el fortalecimiento del federalismo, debe manifestarse en la voluntad política de sus gobernantes para orientar el desarrollo económico en beneficio de la población en general, con el establecimiento de políticas públicas que en materia social atiendan de manera prioritaria a los grupos sociales vulnerables.

Con el espíritu de colaboración intergubernamental que le da fortaleza al municipio como eje central de gobierno que está en contacto directo con el gobernado y sus necesidades de carácter social, se concibe la propuesta del Comité Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Municipio de Santa María Huatulco, como un Organismo Paramunicipal con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la estructura y atribuciones señaladas en el capítulo cuarto, que se constituya en el instrumento legal del gobierno municipal para atender la demanda de suelo urbano; y que además, sirva de vínculo con las instancias de gobierno responsables de las políticas de vivienda de interés social y popular, para concertar acciones en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas*. Tercera Edición. México: Miguel Angel Porrúa, 2000. 281 p.
- Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. Vigésimo Segunda Edición. México: Porrúa, 1989. 772 p.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Compilador: Rodríguez y Rodríguez, Jesús. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994. 421 p. Tomo I.
- Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México. *Coloquio de invierno: México y los cambios de nuestro tiempo*. México: CONACULTA, FCE y UNAM, 1992. 311 p. Tomo III.
- Convenio de Expropiación de una superficie de 21,189-41-48 has., ubicada en el ejido de Santa María Huatulco, Oaxaca (Celebrado el 23 de mayo de 1984 entre Nacional Financiera, S.A. como fiduciaria en el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Comisariado de Bienes Comunales del poblado de Santa María Huatulco. Oaxaca)
- Departamento del Distrito Federal. *Hacia un nuevo balance de la política social en la ciudad de México*. Compilación: Carricarte Ortega, Carlos y Moisés Castillo García. México: Departamento del Distrito Federal, 1996. 223 p.
- Dos Santos, Theotonio. *Concepto de clases sociales: Seminario sobre clases sociales impartido en el centro de estudios socioeconómicos en la Universidad de Chile en 1966*. Sexta Edición. México: Quinto Sol. 107 p.
- Duhau, Emilio. *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Angel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, 1998. 304 p.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo. *Desarrollo turístico de Bahías de Huatulco: Plan maestro de las bahías centrales, versión abreviada* (Documento de Trabajo elaborado por la Subdirección General de Desarrollo, Dirección de Planeación Urbana Regional de Fonatur) 42 p.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo. *Estudio de población y vivienda, Bahías de Huatulco, Oaxaca*. (Documento de Trabajo elaborado para FONATUR por "Investigación Estadística y Demográfica, S.A. de C.V.") México: 1994. s.p.

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo. *Los 25 años del fondo nacional de fomento al turismo* (Edición preparada para el Fondo Nacional de Fomento al Turismo por la Universidad Nacional Autónoma de México) México: 1999. 218 p.
- Fuentes, Carlos. *Los cinco soles de México*. Barcelona, España: Seix Barral, 2000. 430 p.
- Gay, José Antonio. *Historia de Oaxaca*. Prólogo: Pedro Vázquez Colmenares. Colección Sepan Cuantos, número 373, Cuarta Edición. México: Porrúa, 1998. 402 p.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Anuario estadístico Oaxaca*. México: INEGI, 2000. Tomos I y II.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Cuaderno estadístico municipal de Santa María Huatulco, Oaxaca*. México: INEGI, 1998. 155 P.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Oaxaca resultados definitivos por localidad y tabulados básicos por distrito: XI censo general de población y vivienda 1990*. México: INEGI, 1991.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Perspectiva estadística Oaxaca*. México: INEGI, 1999.
- Kisnerman, Natalio. *Vivienda y promoción humana*. Argentina: Humanitas, 1985. 99 p.
- Oaxaca, Gobierno del Estado, Dirección General de Población. *Indicadores socioeconómicos y grado de marginación por localidad 1995*. Oaxaca, México: DIGEPO, 1999. 160 p.
- Oaxaca, Gobierno del Estado, Dirección General de Población. *Marginación municipal 1995-2000*. Oaxaca, México: Impresora San Pablo, 2000. 27 p.
- Oaxaca, Gobierno del Estado. *Tercer informe de gobierno 1994-1995*. Oaxaca, México: COPLADE-OAXACA, 1995. 200 p.
- Palacios Luna, Manuel R. *El derecho económico en México*. Quinta Edición. México: Porrúa, 1993. 357 p.
- Recaséns Siches, Luis. *Tratado general de sociología*. Décima Quinta Edición. México: Porrúa, 1977. 682 p.
- Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés y Universidad Iberoamericana, 1996. 66 p.

- Schawrtz, Rami. *El ocaso de la clase media*. México: Planeta Mexicana, 1994. 190 p.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho económico*. Quinta Edición. México: Porrúa, 1999. 750 p.
- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico*. Treceava Edición. México: Porrúa, 1999. Tomos: A-CH y P-Z.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Undécima Edición. México: Porrúa, 1997. 1085 p.
- Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres? : La reiterada querrela por la nación*. México: Aguilar, 1995. 688 p.
- Dávalos, José. *Derecho del trabajo I*. Quinta Edición. México: Porrúa, 1994. 478 p.
- De Pina, Rafael. *Diccionario de derecho*. Vigésimo Sexta Edición. México: Porrúa, 1998. 525 p.
- Dorantes Tamayo, Luis. *Filosofía del derecho*. México: Harla, 1995. 274 p.
- Guerrero, Gobierno del Estado. Fideicomiso Acapulco. *Los asentamientos irregulares y una alternativa de vivienda de interés social*. Acapulco, Gro. México: 1997. s.p.
- Malthus, Thomas. *Ensayo sobre el principio de la población*. Traducción: Teodoro Ortiz. México: Fondo de Cultura Económica, 1986. 619 p.
- Merino, Mauricio, coordinador. *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano* (Coordinador) México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1995. 300 p.
- Nito y Asociados S.C. *Estrategia y programas operativos de mejoramiento urbano y vivienda, Bahías de Huatulco*. (Estudio elaborado para FONATUR) México: 1990. s.p.
- Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho municipal*. México: Porrúa, 1995. 654 p.
- Recaséns Siches, Luis. *Tratado general de filosofía del derecho*. Décima Edición. México: Porrúa, 1991. 717 p.

Trueba Urbina, Alberto. *La primera constitución político-social del mundo*. México: Porrúa, 1971. 429 p.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

México. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. 134ª. Ed. Colección Porrúa; Leyes y Códigos de México. México, D.F.: Porrúa, 2001. 149 p.

México. *Ley agraria*. México, D.F. : Ediciones Delma, 2001. 116 p.

México. *Ley de expropiación*. Legislación de la Administración Pública Federal. México, D.F.: Ediciones Delma, 2001. 682 p.

México. *Ley del instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores*. México: INFONAVIT, 1999. 70 p.

México. *Ley federal de las entidades paraestatales*. Legislación de la Administración Pública Federal. México, D.F.: Ediciones Delma, 2001: 682 p.

México. *Ley federal del trabajo*. Colección Laboral. México D.F. : Ediciones Delma, 2000. 522 p.

México. *Ley federal de vivienda*. 15ª. Ed. Colección Porrúa; Leyes y Códigos de México. México, D.F.: Porrúa, 1999. 335 p.

México. *Ley general de asentamientos humanos*. 15ª. Ed. Colección Porrúa; Leyes y Códigos de México. México, D.F.: Porrúa, 1999. 335 p.

México. *Ley general de bienes nacionales*. Legislación de la Administración Pública Federal. México, D.F.: Ediciones Delma, 2001. 682 p.

México. *Ley orgánica de la administración pública federal*. Legislación de la Administración Pública Federal. México, D.F.: Ediciones Delma, 2001. 682 p.

México. *Ley de planeación*. Legislación de la Administración Pública Federal. México, D.F.: Ediciones Delma, 2001. 682 p.

México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para que ponga a disposición del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el inmueble con superficie de*

20,975-01-65 has., ubicado en el poblado de Santa María Huatulco, Oaxaca. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1984.

México, Secretaría de la Reforma Agraria. *Decreto que por causa de utilidad pública, se expropia una superficie de 20,975-01-65 has., a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ubicada en el ejido de Santa María Huatulco, Oaxaca, perteneciente al municipio del mismo nombre.* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1984.

México, Secretaría de Turismo. *Ley federal de turismo.* Legislación Turística. México: SECTUR, 1994. 26 p.

Oaxaca, México. *Constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca.* Colección Jurídica del Estado de Oaxaca. México: La Balanza Editores, 2000. 213 p.

Oaxaca, Gobierno del Estado, Poder ejecutivo. *Ley de desarrollo urbano para el estado de Oaxaca.* Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 20 de febrero de 1993.

Oaxaca, Gobierno del Estado, Poder Legislativo. *Ley del instituto de vivienda del estado de Oaxaca.* Decreto Número 87 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 23 de octubre de 1982.

Oaxaca, Gobierno del Estado, Poder Legislativo. *Ley orgánica municipal del estado de Oaxaca.* Decreto número 118 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 20 de noviembre de 1993.

Oaxaca, H. Ayuntamiento de Santa María Huatulco, Oaxaca. *Bando de policía y buen gobierno.* Oaxaca, México: Gama Impresores, 1999. 31 p.

Oaxaca, México. *Plan rector de desarrollo urbano del municipio de Santa María Huatulco, Oaxaca.*