

Sección nacional

SECTOR TURISMO

El derecho al descanso

El 4 de febrero último se publicó en el

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

D.O. el decreto de aprobación del Plan Nacional de Turismo (PNT). Se dispone en él que la ejecución del Plan sea obligatoria para el sector público federal y de carácter indicativo para los estados, municipios y los sectores privado y social.

El PNT es producto del Sistema Nacional de Planificación Turística (Siplantur), que se creó precisamente para hacer racional el desarrollo turístico, para

dar coherencia a propósitos y acciones y para lograr que la planificación sea práctica cotidiana y preocupación de todos los que intervienen en el sector.

El Plan sigue "los lineamientos normativos" que establece la SPP en materia de planeación global y sectorial. Además, va de acuerdo con "las políticas y planes de los demás sectores de la Administración Pública Federal, de modo que la política turística sea congruente con la urbana, la industrial, la de transporte,

la educativa, etc.” Ello permite que las acciones incluidas en el Plan queden inscritas en el marco territorial propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, apoyen las prioridades de la política de empleo y de transporte, complementen las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y en la política educativa, y sean armónicas con las políticas agropecuaria, pesquera y comercial.

La realización del PNT se divide en dos etapas. En la primera se incluyen los objetivos, metas y políticas turísticas nacionales y se definen áreas geográficas prioritarias para el desarrollo turístico. Para éstas se definen objetivos, metas y orientaciones de política. En la segunda etapa se incorporan programas y proyectos, un programa financiero y los instrumentos de política y mecanismos institucionales necesarios para la ejecución. El documento aprobado es el que corresponde a la primera etapa.

Definiciones generales

Según el PNT, la actividad turística es “estratégica para el desarrollo socioeconómico nacional por su dinamismo, por su capacidad para promover diversos sectores de la economía con beneficios que se proyectan a todas las clases sociales, y por utilizar recursos renovables e ilimitados. El turismo genera empleos y atrae inversiones, es una actividad de primera magnitud para la captación de divisas y puede constituirse en apoyo dinámico para un desarrollo social y regional más equilibrado”. En esta conceptualización, se dice en el documento, se descarta “toda interpretación del turismo como actividad intrascendente, superficial o suntuaria, en la medida en que está asociado al trabajo, que implica el derecho al descanso creativo y recreativo, promueve la identificación e integración de los mexicanos con su espacio patrio, sus tradiciones y su herencia cultural y actúa como factor de comprensión entre los pueblos”.

El PNT define el turismo “como las relaciones e intercambios que se originan en el conjunto de actos o hechos jurídicos que efectúa un individuo para viajar voluntariamente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar, excepto los de cam-

biar de lugar de residencia o desempeñar un trabajo remunerado en el lugar de destino”.

Este concepto, que sirve de base para el desarrollo del Plan, “supone la utilización de distintos criterios para la clasificación de los turistas que, si bien no son los únicos posibles, son los más relevantes en materia de planeación”. Así, el PNT señala, entre otras, las siguientes clasificaciones de turismo: *a)* de residentes en el país y de residentes en el exterior, según el lugar de origen; *b)* interno, de residentes en el país por viajes dentro del territorio nacional; *c)* receptivo de internación, de residentes en el exterior que se internan más allá de las fronteras; *d)* egresivo, de residentes en el país hacia el extranjero, excluyendo las ciudades fronterizas de países limítrofes; *e)* egresivo fronterizo, que incluye viajes de residentes en el país a la zona fronteriza de los países limítrofes, y *f)* receptivo fronterizo, de viajeros del exterior que recorren la zona fronteriza de México y “pasajeros en crucero que visitan los puertos del país (ambos clasificados en la Ley General de Población como visitantes locales)”.

Las dos últimas clasificaciones de turismo corresponden a lo que se conoce como “transacciones fronterizas” y así las considera el Plan en sus evaluaciones y proyecciones. Cabe señalar que existe una discrepancia conceptual entre el PNT y el Banco de México. Este define al turista como “cualquier persona que visita temporalmente un país distinto al de su residencia habitual (comprendiendo tanto a los extranjeros como a los nacionales no residentes en su país de origen), por cualquiera de los siguientes motivos:” *a)* por recreo, descanso, razones familiares o por motivos de salud; *b)* por asistencia a convenciones o reuniones de toda clase; *c)* por negocios; *d)* en tránsito cuando permanezcan por lo menos 24 horas en el país; *e)* estudiantes que viajan por cuenta propia o becados por entidades no residentes en el país. Se excluyen del concepto de turista los siguientes viajeros: *a)* “los visitantes que permanecen en las poblaciones fronterizas sin salir de los límites de ellas”; *b)* las personas que llegan con fines de trabajo o a residir en el país; *c)* los diplomáticos y estudiantes que viajan becados por entidades residentes en el país, y *d)* los visitantes que pasan por

el país con permanencia menor de 24 horas.¹

El turismo —se dice en el PNT— desempeña varias funciones en la “conformación de la sociedad que deseamos los mexicanos. Por una parte, es un medio para satisfacer la necesidad del descanso y la recreación de los nacionales; por otra, puede cumplir un importante papel en el desarrollo económico y cultural de la nación. Hasta ahora, el turismo ha tenido —en ambos sentidos— un papel menos significativo del que puede y debe desempeñar.”

Los objetivos económicos

El PNT considera en términos generales dos ámbitos de la actividad turística. Uno se refiere a la función que ésta desempeña en la economía nacional y otro a la posibilidad de que se satisfaga la aspiración social al descanso recreativo y creativo.

Respecto al primero, se postula un objetivo “básico de resultados” (consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico nacional) y dos “básicos operativos” (lograr la autonomía tecnológica, financiera y comercial en el sector y alcanzar racionalidad y eficiencia en el funcionamiento turístico).

En el PNT se afirma que en los próximos decenios el crecimiento económico del país “encontrará cada vez más su dinámica en la exportación de bienes y servicios y de manera decreciente, pero aún importante, en la sustitución de importaciones. Los sectores exportadores no sólo contribuirán a financiar las importaciones, sino que se convertirán en el elemento más dinámico de la economía.” Tanto en el plano exportador como en el de sustitución de importaciones, el turismo, se dice en el documento, reúne una serie de ventajas respecto de los demás:

1. *Se apoya en la explotación de recursos renovables.* Ello le da “perspectivas ilimitadas de desarrollo a través del tiempo”. El recurso no se puede almacenar. “Lo que hoy no se explote en

1. Véase Banco de México, S.A., “Turismo receptivo”, *Serie Encuestas*, (cuaderno 1978), México, octubre de 1979, p. 4.

CUADRO I

Relación entre algunos objetivos y las metas

Objetivos	Variable	Unidad de medida	1978	Metas			
				1a. Etapa 1979-1982		2a. Etapa 1983-1985	
				1982	Tasa 82-78	1985	Tasa 85-82
A Satisfacer la necesidad de descanso recreativo y creativo de todos los habitantes del país haciendo realidad el derecho al descanso.	Turismo interno	Miles de visitas	31 700	47 700	10.8	67 800	12.5
B Consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico nacional. Este objetivo entraña los siguientes objetivos derivados:							
a. Contribuir al crecimiento acelerado del producto interno bruto.	Producto turístico	Millones de pesos de 1978	106 008	184 067	14.8	268 300	13.4
	Participación del producto turístico en el PIB	Porcentajes	5.0	6.4		6.9	
b. Generar aceleradamente oportunidades de inversión para el sector privado, que contribuyan a absorber productivamente el excedente económico nacional.	Inversión privada en el sector turismo (promedio anual)	Millones de pesos de 1978	15 854	26 305		33 133	
	Participación de la inversión privada en turismo, en el total de la inversión privada	Porcentajes	6.1	10.0		10.0	
	Cuartos por construir (promedio anual)	Número de cuartos	13 077	21 698		39 793	
c. Contribuir al equilibrio de la balanza comercial a través del turismo receptivo de internación y del fronterizo (exportación de servicios), así como mediante la sustitución de viajes al exterior por viajes al interior (sustitución de importaciones).	Captación de divisas por turismo.	Millones de dólares de 1978	2 771.3	4 502.4	12.9	6 396.1	12.4
	Receptivo de internación		1 116.7	2 155.0	17.9	3 530.0	17.9
	Receptivo fronterizo		1 654.6	2 067.0	5.7	2 519.0	6.8
	Sustitución de importaciones			280.4	n.a.	347.1	7.4
	Participación relativa del turismo interno en el gasto total que por turismo realizan los residentes en el país	Porcentajes	50.5	57.5		63.7	
d. Contribuir a la creación de oportunidades de empleo que hagan realidad el derecho al trabajo.	Mano de obra empleada para:	Número	884 921	1 481 252	13.7	2 180 234	13.8
	Atender la demanda turística		815 065	1 299 182	12.4	1 924 616	14.0
	Atender la inversión		69 856	182 070	27.1	255 618	12.0
	Creación de nuevos empleos para:	Número	53 858	149 082		174 745	
	Atender la demanda turística		32 846	121 029		156 358	
	Atender la inversión		21 012	28 053		18 387	
e. Contribuir a un desarrollo regional más equilibrado, desconcentrando la actividad turística y procurando que la mayor parte de sus efectos beneficien a la región en la que se ubica.	Participación relativa en la captación de demanda de zonas de menor grado de desarrollo económico relativo:	Porcentajes	26.7	30.4			
	Zona 8 Mazatlán-Tepic		3.7	4.3			
	Zona 10 Jalisco-Michoacán		10.1	10.8			
	Zona 13 Oaxaca		1.4	1.4			
	Zona 16 Chiapas-Tabasco		2.5	2.6			
	Zona 17 Caribe-Maya		5.0	6.6			
	Corredor 1 Loreto-Nopolo		0.2	0.2			
	Corredor 2 Vallarta-Guayabitos		1.4	1.7			
	Corredor 3 Manzanillo-Chamela		1.3	1.7			
	Corredor 5 San Miguel Allende-Guanajuato		1.1	1.1			
Objetivos sobre la estructura de la demanda							
C Incrementar sostenidamente el turismo en el territorio nacional, tanto de los residentes en el país como de los residentes en el exterior.	Turismo de internación	Miles de visitas	3 756	6 000	12.5	8 500	12.3
	Turismo receptivo fronterizo		67 986	77 400	3.5	87 100	4.0
	Turismo interno		31 700	47 700	10.8	67 800	12.5

Objetivos	Variable	Unidad de medida	1978	Metas			
				1a. Etapa 1979-1982		2a. Etapa 1983-1985	
				1982	Tasa 82-78	1985	Tasa 85-82
D Modificar gradualmente la estructura del turismo en el territorio nacional, haciendo que el turismo interno represente la parte más importante, lo que dará a la planta turística nacional una mayor independencia del exterior.	Participación relativa del gasto del turismo interno en el gasto total en el territorio nacional	Porcentajes	32.7	35.3	37.1		
E Alcanzar una estructura equilibrada del turismo receptivo por lo que se refiere a sus distintos tipos, mercados y segmentos motivacionales. Este objetivo conlleva los siguientes objetivos derivados:							
a. Recuperar la dinámica de crecimiento del turismo receptivo fronterizo.	Superar en la primera etapa la tasa de crecimiento del período 1970-78 (3.1%), en la segunda etapa las tasas de crecimiento del período 70-60 (3.9%)	Miles de visitas	67 986	77 400	3.5	87 100	4.0
b. Recuperar y superar las tasas históricas de crecimiento del turismo receptivo de internación por vía terrestre.	Superar en la primera etapa la tasa de crecimiento del período 1978-1960 (6.8%) y en la segunda etapa igualar las del período 70-60 (10.9%)	Miles de visitas	1 578	2 112	7.6	2 880	10.9
c. Mantener altas tasas de crecimiento del turismo receptivo de internación por vía aérea y diversificar sus mercados de origen.	Visitas del turismo receptivo que ingresa por vía aérea procedente de:	Estados Unidos	2 163	3 867	15.6	5 586	13.0
		Otros mercados	75.1	69.3	15.3	62.5	9.2
			24.9	30.7	21.8	37.5	20.8
<i>Objetivos sobre el desarrollo de la oferta</i>							
F Aprovechar plenamente la capacidad instalada tanto de infraestructura como de servicios.	Incrementar el porcentaje de ocupación promedio anual de la oferta de alojamiento		58.0	64.9		67.0	
G Desarrollo acelerado de la oferta turística.	Oferta de alojamiento	Número de cuartos	213 913	300 705	8.9	420 084	11.8

Fuente: Tomado del Plan Nacional de Turismo.

materia turística —igual que la hidroelectricidad— se pierde como oportunidad.” Por ello —se afirma— es importante desarrollar el turismo “a la brevedad posible”.

2. *Crece más rápido que el producto nacional.* De 1973 a 1978 el producto turístico ha crecido a tasas mayores que el producto nacional (5.2% frente a 4.2%). Las metas propuestas para 1982 —dice el Plan— mantendrán esa supremacía (14.8% contra 8.8%). Esta pre-

visión se basa “en las expectativas de crecimiento del mercado mundial, la favorable localización geográfica de nuestro país y el patrimonio cultural y natural con que contamos”.

3. *Es una importante línea de exportación.* La actividad turística es una destacada generadora de divisas. “En estos últimos años ha representado el 38% del total de exportaciones de bienes y servicios, situación que México ha logrado con una participación de sólo 1.5% del

mercado turístico mundial. Considerando esta baja participación y el ritmo de expansión del mercado mundial (4.5% anual) se deriva la conclusión de que el mercado de exportación es prácticamente ilimitado para el país”. En 1978, de acuerdo con el Banco de México, la entrada bruta de divisas por turismo y transacciones fronterizas “totaliza 2 771.3 millones de dólares, equivalente al 250% de las exportaciones totales de la agricultura; al 153.7% de las exportaciones de petróleo; al 132.7% de las

CUADRO 2

Efecto multiplicador del gasto turístico sobre el PIB y sobre el empleo

Año	Producto interno bruto generado por el efecto multiplicador del gasto turístico autónomo ¹ (millones de pesos de 1978)	Empleo generado por el efecto multiplicador del gasto turístico autónomo	Proporción del producto generado con respecto al producto interno bruto (%)	Proporción del empleo generado con respecto a la población económicamente activa remunerada (%)
1975	261 275	1 753 998	14.2	13.0
1978	314 476	2 164 501	15.3	15.2
1979	334 968	2 391 934	15.2	16.3
1980	402 903	2 670 092	16.9	17.6
1981	472 140	2 984 612	18.1	18.9
1982	549 648	3 350 158	19.0	20.2
1985	782 694	4 828 726	20.2	24.9

1. Gasto que no depende del nivel de ingreso. Incluye inversión y turismo receptivo, excluye al turismo interno.
Fuente: Plan Nacional de Turismo.

exportaciones de la industria extractiva en su conjunto, y al 129% de las exportaciones conjuntas de las industrias de transformación.”²

4. *Tiene un bajo contenido importado.* “El contenido importado para satisfacer la demanda turística —sin incluir los pagos al exterior por concepto de comisiones de intermediarios de viajes— es de sólo 4%, lo que lo sitúa en condiciones muy ventajosas respecto de otras actividades de exportación o de sustitución de importaciones.”

5. *Es intensivo en mano de obra.* Según el PNT, la inversión necesaria para generar un empleo es menor en el turismo que en las demás actividades dinámicas. Además, “el empleo crece más rápidamente en el turismo, con cada incremento en la producción, que en los

2. Cabe señalar que en el PNT se considera un ingreso de 1 654 millones de dólares por concepto de transacciones fronterizas. Esta cifra corresponde a los datos preliminares del Banco de México de principios de 1979; el dato último —también preliminar— asciende a 2 363.5 millones, lo que supone una variación superior a 700 millones. Por tanto, en el Plan no sólo se afecta la comparación porcentual, sino que también cambia la expresión cuantitativa de las metas, aunque no la tendencia. Por otra parte, para realizar la misma comparación porcentual que se hace en el Plan, conviene tener en cuenta que la exportación de petróleo creció 113.6% en 1979, y que los ingresos brutos por turismo y transacciones fronterizas aumentaron 26.6 por ciento.

demás sectores. Por último... supone menores requerimientos de capacitación para absorber mano de obra no calificada, que la mayoría de los sectores dinámicos.”

6. *Coadyuva a un desarrollo regional más equilibrado.* El 70% de la actividad industrial se concentra en el área metropolitana de la ciudad de México y en los estados de Nuevo León y Jalisco. El turismo está más desconcentrado y favorece a algunos estados de menor desarrollo relativo.

7. *Genera una justa distribución del ingreso.* El efecto del turismo en la distribución del ingreso no se conoce con precisión. Empero, “algunas implicaciones pueden derivarse del análisis de la composición del gasto del turismo receptivo.” A alimentación se destina 29%, lo que supone “una demanda importante (directa e indirecta) a los sectores agropecuario y pesquero, de los que dependen la mayor parte de los mexicanos pobres”. A las artesanías corresponde 13.6%, lo que “beneficia a los grupos indígenas y campesinos —principales productores artesanales—, que constituyen los núcleos más dramáticamente marginados del país.” En hospedaje se gasta 25.2%, “del que 35% se traduce en sueldos y salarios para la operación del hotel con una alta proporción en salarios para mano de obra no calificada.”

8. *Es un campo de inversión casi exclusivamente privado.* En la economía nacional —se dice en el PNT— la mayor parte del excedente económico se genera y mantiene en el sector privado. “Por tanto, es fundamental el crecimiento de las oportunidades de inversión redituables para [dicho sector]... de modo que la economía tenga un comportamiento dinámico que permita proporcionar empleo a la creciente fuerza de trabajo.”

Las metas propuestas en el Plan suponen un campo para la inversión privada de unos 105 000 millones de pesos, a precios de 1978. “Esto convertiría a la inversión privada turística en un detonante de la inversión privada total, ya que pasaría de representar el 7.3% de la inversión privada total en 1978 al 12% en 1982”.

9. *Genera una menor dependencia tecnológica del exterior y una limitada participación de la inversión extranjera.* En el país existen 7 000 inmuebles hoteleros. “El capital extranjero participa solamente de la propiedad total de un reducido número de ellos. Por otra parte, bajo diversas formas de administración, las cadenas extranjeras operan, sin ser propietarias, 31 hoteles con una capacidad instalada de 9 040 cuartos, que representan el 4.2% de la oferta total Nacional y el 9.3% de la oferta de las primeras tres categorías. Como se ve, la

participación del capital extranjero en la propiedad de los inmuebles y en la operación hotelera es muy baja." Por lo que se refiere a restaurantes, "existen algunas importantes cadenas de capital mayoritariamente extranjero que, sin embargo, controlan una porción aún más pequeña de la oferta en este renglón."

Hay un número importante de contratos de transferencia de tecnología en el sector, cuyo contenido fundamental se refiere a la prestación de servicios administrativos y licencias para el uso de nombres y marcas. No obstante, puede afirmarse que no existe en este sector una dependencia tecnológica real. Las cadenas nacionales tienen los conocimientos administrativos y tecnológicos suficientes para operar en condiciones de auténtica competitividad respecto a los hoteles manejados por empresas extranjeras. Podemos afirmar —conclúyese en el Plan— que el turismo "es una actividad en la que el país puede desarrollarse rápidamente con base en la inversión y tecnología nacionales".

En términos generales, los objetivos más importantes que se proponen en el Plan giran alrededor de estos nueve argumentos. De ellos destacan los siguientes: contribuir al crecimiento acelerado del PIB, al equilibrio de la balanza comercial, a la creación de oportunidades de empleo y a un desarrollo regional más equilibrado, logrando que el máximo de los beneficios permanezca en la región; generar oportunidades de inversión para el sector privado; alcanzar la autodeterminación en la comercialización de la oferta turística nacional en el exterior; lograr la autonomía tecnológica en los servicios turísticos; desarrollar mecanismos de capacitación, y fortalecer y ampliar el financiamiento público de las actividades turísticas.

Según el PNT, la actividad turística se sustentará crecientemente en el turismo interno. Pese a su continuo y rápido crecimiento, el turismo del exterior dejará de representar, a mediano plazo, la parte más importante de la demanda. El turismo interno convencional de viajes cortos y largos (el que realizan sectores de ingresos medios y altos) es la modalidad del turismo interno más importante desde el punto de vista económico. En general sus destinos coinciden con los del turismo receptivo pero incluyen, con

un peso muy considerable, la ciudad de México y otras grandes ciudades, así como importantes destinos de fines de semana. Esta demanda crece muy rápidamente, se afirma, y hay que atenderla de manera adecuada.

"Una buena parte de la ocupación hotelera en las categorías medias y altas se debe a este turismo interno. A medida que el país se desarrolle, esta modalidad crecerá aún más aceleradamente." En el Plan se concibe este tipo de turismo como un fenómeno similar al de la sustitución de importaciones. Así, en la inversión dirigida al turismo interno convencional, deben recibir prioridad relativa los destinos y modalidades que puedan sustituir a los viajes al exterior, aunque sea parcialmente. Tal es el caso del norte del país y de los frecuentes viajes cortos a Estados Unidos. En otras regiones del país se sustituirán, sobre todo, los viajes largos mediante centros vacacionales adecuados; en cambio, se da baja prioridad relativa a la construcción de instalaciones para fines de semana orientadas al turismo interno convencional.

De 1979 a 1982, "el turismo receptivo de internación tendrá la tasa más acelerada de crecimiento, seguido del turismo interno y, por último, del turismo receptivo fronterizo. En conjunto, el turismo interno crecerá más aceleradamente que el turismo receptivo (de internación, más fronterizo). A partir de 1982 el turismo interno crecerá más aceleradamente que el receptivo de internación y éste, más rápidamente que el fronterizo."

Dicho cambio "supondrá también un beneficio respecto a los efectos socioculturales del turismo receptivo," puesto que algunos aspectos negativos se concentran, precisamente, en el turismo receptivo fronterizo. Ello sin perjuicio de la política que, en materia de turismo fronterizo, se llevará a cabo para aminorar dichos efectos.

En el Plan se señalan algunos rasgos del desarrollo del turismo receptivo de internación que deben modificarse: "1) explotación acelerada de atractivos de playa y mar y explotación más lenta de los atractivos culturales y de otros atractivos naturales; 2) concentración del desarrollo en algunos segmentos motivacionales (*sic*) del mercado turístico

con detrimento de otros, para los cuales el país cuenta con grandes potencialidades; 3) desarrollo turístico acelerado en el sur y el centro del país y más lento en el norte, cuya ventaja locacional respecto al mercado norteamericano es muy importante; 4) concentración del esfuerzo en el desarrollo del turismo aéreo; 5) dependencia muy alta, aunque decreciente, del mercado norteamericano."

En el documento se señala que los ingresos por turismo receptivo fronterizo (transacciones fronterizas) son el rubro más importante de la balanza comercial, pero que están decreciendo. La atracción que ejerce la frontera se basa en acontecimientos programados, diversiones, servicios profesionales, servicios turísticos y en la venta de mercancías. El desarrollo de dichos servicios ha sido espontáneo y de baja calidad. "Aproximadamente la mitad del gasto del turismo receptivo fronterizo se realiza en hospedaje, alimentos y diversión, mientras el resto se dedica a compra de mercancías y pago de servicios profesionales. En el Plan se propone dinamizar el crecimiento de este tipo de turismo y diversificar los servicios que ofrece para atraer a otros segmentos del mercado y dignificar gradualmente la imagen y el carácter de las ciudades mexicanas de la frontera.

Se establecen tres etapas para el logro de los objetivos previstos. La primera (puesta en marcha de la estrategia) cubre el corto plazo y comprende hasta 1982. La segunda (consolidación de la estrategia) representa el mediano plazo y cubre hasta 1985. La tercera (consecución plena de los objetivos) cubre el largo plazo y comprende hasta el año 2000. Si bien todas las etapas suponen el inicio inmediato de acciones, sus efectos se van alcanzando en los diferentes plazos señalados.

Las inversiones existentes, las que están en proceso, los canales de promoción y comercialización desarrollados y los nuevos polos turísticos construidos y en proceso, están orientados principalmente al turismo receptivo. Por ello —se dice— "los resultados que se alcanzarán en la primera etapa no podrán ser radicalmente distintos de los que se obtendrán sin modificar las tendencias prevalecientes, a pesar del enorme esfuerzo que ya se ha iniciado para reorientar el desarrollo del turismo."

En la etapa de mediano plazo se sentirán con mayor fuerza los efectos de los programas y proyectos que se emprendan en la primera, sobre todo en lo referente a las tasas de crecimiento de la afluencia de distintos tipos de turismo y a la construcción de diferentes tipos de alojamientos.

Para finales de siglo, al concluir la tercera etapa, habrán dado fruto pleno los esfuerzos emprendidos y se habrá hecho realidad el derecho al descanso de los habitantes de México, se expresa en el documento.

Metas principales

Se definieron metas de corto y mediano plazos susceptibles, por su naturaleza y por la información disponible, de expresarse cuantitativamente. Para determinarlas se realizaron proyecciones de la demanda (afluencia turística) y de la oferta de hospedaje. El análisis comparativo de dichas proyecciones muestra que la oferta será insuficiente, por lo que se tendrá que hacer un esfuerzo cuyos resultados se verán después de 1982.

De alcanzarse las metas establecidas —se dice en el Plan— se transformará la estructura del turismo en el territorio nacional. Esta estructura se expresa mediante la participación en el gasto turístico total de los tres tipos de turismo: interno, receptivo fronterizo y receptivo de internación. De 1970 a 1978, el turismo interno aumentó de 23.8 a 32.7 por ciento; el receptivo de internación pasó de 24.4 a 27.1 por ciento. Ambos aumentos fueron consecuencia del descenso en la participación del receptivo fronterizo, que pasó de 51.5 a 40.2 por ciento.

Tales tendencias continuarán hasta 1985, en líneas generales. En 1982 el receptivo fronterizo será el menos importante de los tres en términos de gasto, situación que se hará más patente en 1985, cuando sólo representará un poco más de la cuarta parte del total. En el mismo año, el turismo receptivo de internación tendrá un volumen de gasto casi igual al del turismo interno. Empero, este último será más importante tanto en 1982 como en 1985, si se considera que “el gasto de turismo interno está subvaluado, puesto que por falta de información no se incluye el gasto de

excursionismo (viajes de menos de 24 horas).”

Otras metas importantes son las que siguen: alcanzar una tasa de crecimiento del producto turístico de 14.8% en la primera etapa y de 13.4% en la segunda. Ello supone que el producto turístico aumentará su participación en el PIB de 5% en 1978 a 6.4% en 1982 y a 6.9% en 1985; se pretende que la inversión privada pase de 15 000 millones en 1978, a 26 000 millones (pesos de 1978), en promedio anual, de 1979 a 1982 y a 33 000 millones de 1983 a 1985; como resultado del gasto de los turistas y de la inversión turística, se generarán, de 1979 a 1982, 600 000 empleos nuevos y de 1983 a 1985, 700 000. Con ello, el número de trabajadores que dependería del turismo alcanzaría la cifra de 1.5 millones en 1982 y de 2.2 millones en 1985.

Si se considera el efecto multiplicador del gasto turístico se aprecia el costo social de no alcanzar las metas propuestas, se dice en el Plan. Así, se considera que este efecto en un año es como sigue: turismo receptivo de internación, 3.953; turismo receptivo fronterizo, 3.954, e inversión, 3.864. Esto significa

que cada peso gastado por un turista residente en el exterior o cada peso invertido en turismo incrementa en casi cuatro pesos el producto interno bruto.

En el PNT también se aborda la política de promoción y comercialización. Se señala la necesidad de que la ST dirija y coordine los esfuerzos publicitarios públicos y privados, en función de las prioridades asignadas a los mercados y de las características de los diversos tipos de turistas. También se considera la promoción del turismo interno convencional. Se hace hincapié en la necesidad de fomentar a corto plazo la creación de empresas mexicanas organizadoras de viajes y aumentar su participación en los viajes provenientes del exterior. Finalmente, se propone un sistema de información y reservaciones que permita satisfacer las necesidades generales, cuyo funcionamiento óptimo sólo se lograría en el largo plazo.

Los objetivos sociales

El PNT se propone “satisfacer el derecho al descanso recreativo y creativo de todos los habitantes del país”. En el Plan se delimitan dos vertientes de la actividad turística. Una corresponde al turismo con fines de lucro y otra al

CUADRO 3

Empleos generados para atender la demanda turística. Evolución y metas

Año	Turismo receptivo de internación	Turismo receptivo fronterizo	Turismo interno	Total
1970	145 217	282 132	138 941	566 290
1971	153 002	294 397	147 239	594 638
1972	177 889	306 593	166 398	650 880
1973	204 349	312 623	188 954	705 926
1974	192 012	287 199	208 885	688 096
1975	158 671	280 455	224 425	663 551
1976	176 758	317 741	231 078	725 577
1977	207 658	330 563	243 998	782 219
1978	229 793	312 342	272 930	815 065
Tasa 1978-1970	5.9	1.3	8.8	4.6
1979	272 512	327 597	303 922	904 031
1980	321 539	345 843	343 768	1 011 150
1981	377 958	366 131	406 398	1 150 487
1982	443 353	390 140	465 698	1 299 191
Tasa 1982-1978	17.6	6.0	15.3	12.8
1985	726 321	475 574	722 721	1 924 616

Fuente: Plan Nacional de Turismo.

concebido como servicio social. Esta concepción se sustenta en el artículo 123 de la Constitución, en especial en su apartado B. Con base en este último, el Estado ha construido algunos centros vacacionales para sus trabajadores. Para la población en general, funcionan algunos albergues y se organizan viajes con algún tipo de subsidio o descuento o se promueven mecanismos para que los estudiantes y trabajadores tengan algún descuento en los servicios turísticos. Estas acciones cubren una parte muy reducida de la demanda. Ello, se afirma en el PNT, es consecuencia lógica "de las prioridades de asignación entre las que, hasta hace muy poco, el derecho al descanso recreativo no figuraba".

Los mecanismos más adecuados, pero no los únicos, para el desarrollo del turismo de los trabajadores y de los estudiantes están fuera del mercado. En México, las organizaciones sindicales han empezado a desarrollar un sistema de establecimientos para el turismo de sus afiliados. Hasta ahora, el paso más importante es la constitución del Fideicomiso de Turismo Obrero (Fideto), que construirá y manejará instalaciones turísticas para sus afiliados. La capacidad que éstos no utilicen directamente se pondrá a disposición del público.

La utilización del tiempo libre —se asevera en el PNT— deberá orientarse de tal forma que se propicie la integración de una cultura nacional, posibilitando a la población el conocimiento de las manifestaciones culturales de distintas zonas del país. Para ello será necesario que la explotación de los atractivos, la organización de viajes y la publicidad, estén orientadas crecientemente de acuerdo con los objetivos de cultura, creación y recreación. El aprovechamiento organizado del tiempo libre se convertiría, así, en un fenómeno de masas y en un factor de impulso al desarrollo sociocultural de la nación.

El turismo estudiantil integrará de manera sistemática los viajes de descanso y recreación en el proceso educativo. Hasta ahora —se afirma en el Plan— "los estudiantes realizan viajes, más como un premio que como parte estructural del proceso de aprendizaje."

"La instrumentación del turismo como un elemento del derecho al descanso modificará la percepción actual que los trabajadores y la sociedad en su

conjunto tienen de él, ya que dejarán de concebirlo como consumo suntuario."

El turismo, como uno de los usos fundamentales del tiempo libre, tiene ante sí la enorme responsabilidad de contribuir al desarrollo de las facultades creativas del mexicano. "El desarrollo del turismo organizado por los trabajadores, los estudiantes y otros grupos de la población, facilitará el cumplimiento del papel del turismo como actividad contra la destrucción de las facultades creativas del ser humano. . . Se trata de crear las condiciones para que el vacationista se divierta haciendo cosas, en vez de divertirse viendo a otros hacerlas. Esas cosas pueden ser mucho más que deportes."

El turismo social podrá desarrollarse a medida que se disponga de un sistema de alojamiento adecuado y se pueda utilizar, a muy bajos precios, la capacidad no aprovechada de las instalaciones de hospedaje del país. El costo social de utilizar una habitación de hotel que está desocupada equivale únicamente a los costos variables que origina, que son muy bajos. Las organizaciones no lucrativas del turismo social pueden aprovechar la capacidad instalada ofreciendo precios más bajos al turista que las organizaciones lucrativas, ya que éstas no sólo cubren sus costos de operación sino rinden una utilidad. A corto plazo, el turismo social se apoyará fundamentalmente en la utilización de la capacidad existente.

En el PNT se señala también la necesidad de darle máxima prioridad en todas las acciones de turismo social al excursionismo: la forma más barata de viajar. Dada la disponibilidad actual del tiempo libre de la mayor parte de los trabajadores, a corto y mediano plazo continuará siendo esa forma la más importante.

En el Plan se hace un reconocimiento básico: aunque el descanso recreativo es un derecho fundamental de los trabajadores, su satisfacción es menos urgente que el de las necesidades impostergables de alimentación, salud, educación y vivienda. No obstante, el derecho al descanso de los trabajadores y su aspiración al descanso recreativo no son contradictorios con los demás mínimos de bienestar. Se les dará satisfacción "como resultado de un proceso de desarrollo que hará realidad el derecho al trabajo, sin el

cual su contraparte no tiene sentido. Hacia finales de este siglo, los trabajadores permanentes y sus familias habrán alcanzado dicha satisfacción."

Otros aspectos

En el PNT se tocan muchos otros aspectos. Cabe señalar los más sobresalientes:

- Se expresa preocupación y se sugieren medidas para evitar el deterioro del ambiente como consecuencia de la actividad turística. "El deterioro de la ecología, de la imagen urbana y del paisaje natural afectan al turismo de una manera muy significativa". Así, el desarrollo del turismo exige una acción permanente de vigilancia y preservación de la calidad del medio en los centros y zonas de explotación turística. "Esta protección deberá hacerse tomando en cuenta que: a) la degradación ecológica es, en términos generales, una resultante de la actividad humana, y b) que la actividad turística por sí misma puede tener efectos degradantes en el ambiente." Por ello, los proyectos de desarrollo de nuevos centros turísticos deberán incluir una evaluación de la capacidad del ecosistema para soportar la actividad turística y un programa para prevenir su degradación.

- En materia de tecnología se propone aumentar la capacidad de negociación de las empresas nacionales, favorecer la transferencia interna de ella, propiciar la asimilación rápida y adecuada de los conocimientos y favorecer la adaptación de tecnologías adecuadas en el país. Para ello se piensa en medidas tales como asesoría a los inversionistas, un sistema de información técnica y la adquisición, por parte del sector público, de algunas tecnologías que pueda subcontratar, abaratando el costo para el país. Además se propone un programa a partir del sistema de investigación del Siplantur y la creación del Instituto de Investigaciones y Altos Estudios de Turismo, que tendría funciones de investigación (en el terreno social, en el geográfico-arquitectónico y en el sistema de operación) y de docencia en el nivel de posgrado.

- Se establecen áreas prioritarias para el desarrollo turístico: las de concentración de atractivos turísticos y las ciudades de la frontera norte. Las primeras son 17 zonas y 5 corredores en las que se concentra casi 80% de los atractivos turísticos del país; las segundas son 23

centros urbanos de cinco entidades federativas colindantes con Estados Unidos. Para ellas se definen metas específicas. En el caso de las ciudades de la frontera norte se aplicarán diversas políticas de revaloración, preservación, regeneración y creación de atractivos. También se piensa mejorar la infraestructura urbana y realizar una promoción específica para el tipo de turistas que visitan esos centros de población y crear centros turísticos integrales ("pequeñas ciudades en las que se integran los diversos tipos de atractivos y servicios turísticos"). Finalmente, se pretende explorar la posibilidad de implantar un sistema de apuestas en todas las ciudades fronterizas. Una forma de instrumentar este propósito es extender las actividades de Pronósticos Deportivos, según se afirma en el Plan. Se podría ampliar su cobertura para incluir acontecimientos deportivos que se realizan en Estados Unidos. "La planta turística existente, o bien los centros turísticos integrales, podrán albergar instalaciones que incluyan los distintos servicios y salas de apuestas." Al respecto cabe señalar que este tipo de apuestas está prohibido en Estados Unidos.

• Por último, se mencionan los instrumentos de política que será necesario

desarrollar o consolidar en el futuro: fiscales, crediticios, comerciales y tarifarios. Se recomienda crear estímulos y apoyos fiscales para propiciar la construcción de instalaciones destinadas al turismo social. También se propone deducir de los impuestos los gastos en capacitación, investigación, desarrollo y difusión de tecnologías, así como en preservación de los atractivos y de la ecología.

En materia de crédito se establece la necesidad de que el Fonatur desarrolle a corto plazo todas las funciones que tiene asignadas y que se estudie la conveniencia de crear un cajón obligatorio para el financiamiento al turismo en la banca nacional. Se señala, en cuanto a política comercial, la creación de centrales de abasto para los centros turísticos y el manejo de una política flexible en materia de importaciones de insumos y equipos para el turismo. Se hace notar la necesidad de desarrollar criterios específicos en materia de inversiones y tecnología extranjeras para el turismo, así como la necesidad de que la ST participe en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Puede afirmarse que en el PNT casi nada se deja al azar; prácticamente todos

los aspectos están considerados. En términos generales se trata de un plan realista que tiene cuenta las limitaciones propias de la lógica del sistema económico imperante. Desde otro punto de vista, este documento ha hecho patente la necesidad de trabajar en forma exhaustiva para que la información sobre el sector se afine cada vez más, con objeto de lograr una evaluación y un control más precisos de la actividad.

Cabe destacar algunos de los elementos novedosos que se incorporan en el Plan: la atención a los aspectos ecológicos y ambientales; la preocupación por desarrollar tecnologías propias adecuadas, y la reorientación global que se quiere hacer del turismo, para darle un contenido social amplio. Por otro lado, en el documento se delimitan claramente el turismo lucrativo y el turismo social y se trata de conjugar armónicamente los intereses privados y los sociales. Empero, puede suceder que en el futuro se planteen conflictos por la utilización de ciertos parajes si en ellos coinciden el proyecto rentable y el proyecto social. En este sentido, quizá convenga prever desde ahora esa posibilidad para que los criterios de beneficio social de las mayorías prevalezcan sobre los del mero afán de lucro. □

recuento nacional

Asuntos generales

Reunión de legisladores

Del 27 al 29 de marzo tuvo lugar en Chetumal, Quintana Roo, el V Encuentro Nacional de Legisladores de los Estados, al que asistieron representantes de las legislaturas de las 31 entidades federativas. En la reunión, el Coordinador de Estudios Administrativos de la Presidencia dijo que el Gobierno federal dejará en manos de los gobiernos estatales la administración de las empresas y fideicomisos que operan exclusivamente en la provincia, con el propósito de fortalecer el federalismo y propiciar una adecuada coordinación entre el Gobierno federal y los estatales y municipales. □

Sector agropecuario

Pérdidas de ANAGSA

El 15 de marzo se informó que la

Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), condonará deudas por 3 000 millones de pesos a ejidatarios de todo el país afectados por las sequías y heladas. A la fecha ya se han cancelado deudas por 2 200 millones de pesos.

SAM

El 20 de marzo se dieron a conocer los principales lineamientos del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), enunciado por el Presidente de la República el 18 del mismo mes. En el caso de los alimentos básicos, el SAM prevé lo siguiente:

Maíz. En 1982 deberán producirse 13 050 000 ton (3.4 millones de toneladas más que la producción promedio de 1976-1978) en una superficie de 7 673 000 ha. (1 140 000 de riego y el resto de temporal). Con este fin, el área

de cultivo se incrementará este año 1.5%; en 1981, 2.6%, y 1.4% en 1982.

Frijol. La producción para 1982 deberá ser de 1 492 000 ton (dos veces la producción promedio de 1976-1978) y la superficie cultivada de 2 334 000 ha. (344 000 de riego y 1 990 000 de temporal). Ello se logrará mediante un incremento del área de siembra de 9.2% en el presente año, 11% en 1981 y 8.8% en 1982.

Nuevo precio de garantía para el maíz

El 25 de marzo se informó que el nuevo precio de garantía del maíz será de 4 450 pesos la tonelada, 15.6% superior al que regía anteriormente.

Se autoriza a sembrar en predios ganaderos

El 9 de abril, en Tuxtla Gutiérrez,

Chiapas, se firmó un convenio que autoriza a los ganaderos de esa entidad a sembrar en sus predios maíz, frijol y sorgo hasta en 20% de la superficie y a comercializar los excedentes de maíz y frijol, una vez satisfechas las necesidades de su unidad de producción. El convenio tendrá una duración de tres años improrrogables, y "en ningún caso incidirá, ni podrá invocarse en relación con el carácter jurídico de los predios autorizados. Tampoco determinará o prejuzgará en forma alguna su carácter afectable o inafectable. . ." La superficie dedicada en Chiapas a la ganadería es de dos millones de hectáreas.

El 15 de abril se informó que en el estado de Veracruz, y desde enero de 1977, se dio la autorización para sembrar maíz y granos alimenticios en 20% de los predios ganaderos. No obstante, las superficies destinadas a ese fin "han permanecido virtualmente inalterables". □

Sector energético y petroquímico

Fin al derrame del Ixtoc 1

El 22 de marzo, después de casi diez meses de ocurrido el accidente, quedó controlado el Ixtoc 1. De acuerdo con la información proporcionada por Pemex, 50% de los 3.1 millones de barriles de crudo que fluyeron del pozo se quemó; 17% se evaporó en la superficie; 4.5% se recuperó, y 28.5% fue dispersado mediante sustancias no tóxicas, arrojadas desde barcos y aviones. El valor del petróleo derramado y los gastos efectuados sumaron aproximadamente 3 000 millones de pesos.

Reconsideraciones sobre el precio del gas

De acuerdo con la información proporcionada por la SRE, los gobiernos de México y Estados Unidos concertaron el 28 de marzo un precio "interino" de 4.47 dólares por millar de pies cúbicos para las exportaciones de gas mexicano (300 millones de pies cúbicos al día) al país del norte, 23% más que la cotización anterior. El nuevo precio es equivalente al interino en vigor para el gas canadiense, que se fijó en febrero último.

Ninguna variación al precio del petróleo

El 9 de abril Pemex dio a conocer su decisión de mantener el precio del petróleo durante el segundo trimestre de este año, debido a la inestabilidad en el mercado internacional provocada por la disminución del consumo.

Los precios vigentes son: crudo Istmo, de 34 grados API, 32 dólares por barril, libre a bordo en el puerto de Pajaritos; crudo Maya, de 23 grados API, 28 dólares por barril, libre a bordo en el mismo puerto. □

Sector financiero

Las entidades de la administración pública paraestatal pagarán impuestos

En el D.O. del 19 de marzo se publicó el oficio-circular que informa a las dependencias aduanales que las entidades de la administración pública paraestatal son causantes de los impuestos al comercio exterior.

Créditos del exterior

- *A Nafinsa y a la CFE.* El 24 de marzo, en Estocolmo, se informó que México firmó dos acuerdos de préstamo con el Skandinaviska Enskilda Banken, por un valor global de 25 millones de dólares. El primero es para Nafinsa, por 15 millones, y se destinará a "desarrollar y facilitar las relaciones comerciales entre México y Suecia"; el otro, para la CFE, apoyará las exportaciones suecas de equipo y tecnología eléctricos. No se proporcionó información sobre tasas de interés y plazos de amortización.

- *A la CFE.* También el 24 de marzo se informó que la CFE recibió del Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos (Eximbank) un crédito de 12.8 millones de dólares para la adquisición de computadoras de control de la producción y distribución de energía. La tasa de interés es de 8.25% anual. No se informó sobre el plazo.

- *A Nafinsa.* El 27 de marzo, en Washington, se dijo que el Banco Mundial concedió a Nafinsa un préstamo por 40 millones de dólares para iniciar un

plan de desarrollo minero (principalmente de la minería pequeña y mediana). El plazo es de 17 años, incluidos cuatro de gracia, y el interés de 8.25% anual.

Por otra parte, como resultado de las negociaciones entre los gobiernos de México y Francia, el 28 de marzo Nafinsa firmó en París un convenio por 221.4 millones de francos. El monto concedido forma parte de un protocolo de 270 millones de francos y lo proveen ocho bancos franceses. Tiene un plazo de diez años y una tasa de 7.5% anual. Los proyectos a los cuales se destinará este crédito son: equipamiento de una planta de nitrato de amonio, perforación de pozos para agua, una planta potabilizadora de agua para la ciudad de México y una planta de bombeo. □

Sector externo

Problemas para exportar hortalizas

El 20 de marzo se informó que la Dirección de Alimentos y Medicamentos de Estados Unidos impidió el ingreso a su país de pepinos mexicanos porque, se dijo, las hortalizas contenían restos de Endrín, plaguicida prohibido tanto en ese país como en México.

Se importará cemento

El 23 de marzo se dio a conocer la autorización para importar 51 000 ton de cemento, procedentes de Cuba y Colombia, debido a los problemas de la industria nacional.

Facilidades a la exportación de carros de ferrocarril

El 27 de marzo, en Washington, la Cámara de Comercio México-Estados Unidos anunció que Carter decidió, con base en el Sistema General de Preferencias (SGP), eliminar 18% del impuesto a la importación de carros de ferrocarril procedentes de México, a partir del 30 de marzo. Esta medida obedece a que dicha importación ha descendido, desde marzo de 1978, más de 50% y quedó dentro de los límites que el SGP fija para la aplicación del trato preferencial. Se informó, asimismo, que 50% de las partes utilizadas en la fabricación de

carros de ferrocarril procede de Estados Unidos.

Se importará azúcar

El 9 de abril la UNPASA afirmó que "México gastará entre 6 000 y 8 000 millones de pesos para importar poco más de 400 000 ton de azúcar, principalmente de Cuba". También se informó que ya se han dejado de producir 150 000 ton del dulce, en comparación con el mismo lapso de la zafra 1978-1979. Se señaló que tal situación se debe a las pésimas reparaciones hechas a los ingenios, a las lluvias a destiempo en varias zonas productoras de caña, al bajo rendimiento de sacarosa de la caña y al incremento de los tiempos perdidos en la producción. Se calcula que la producción en esta zafra será de 2 750 000 toneladas.

Dictamen favorable a México

Como resultado de la investigación *anti-dumping* iniciada en noviembre de 1978 para calificar la exportación de hortalizas mexicanas, el Departamento de Comercio de ese país dictaminó "que no ha habido *dumping* en la venta de esos productos al mercado de Estados Unidos". Sin embargo los agricultores de Florida dijeron que presentarían una apelación a la Corte para que se revise tal decisión. □

Comercio interno

Apoyo a la actividad comercial

Mediante el Acuerdo publicado en el D.O. el 24 de marzo, se autoriza la constitución del fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec). Este nuevo organismo tiene, entre otros fines, incrementar el abasto de bienes y servicios socialmente necesarios a toda la población del país a precios accesibles, garantizar los derechos del consumidor y contribuir al mejoramiento de la balanza comercial.

No aumentarán las medicinas

El 27 de marzo la Secom informó que no se habían autorizado aumentos en los precios de las medicinas. Aseguró que a los comerciantes que incurran en violaciones se les aplicará sanciones económicas hasta por 500 000 pesos, o clausura definitiva de las farmacias. □

Comunicaciones y transportes

Se adquieren locomotoras

El 25 de marzo se dio a conocer la adquisición de 287 locomotoras diesel, con valor de 172 millones de dólares, procedentes de Canadá y Brasil, que serán distribuidas entre las cinco empresas ferroviarias del país. La potencia de cada una de ellas es de 3 000 caballos de fuerza.

Aumento provisional de tarifas de transporte

En el D.O. del 31 de marzo se publicó la autorización que otorga la SCT para modificar, provisionalmente, las tarifas para el transporte federal de carga y de pasajeros por aire, carretera y ferrocarril.

Se ensamblarán locomotoras en México

El 1 de abril se informó que Ferronales y la General Electric firmarán un convenio que permitirá se ensamblen 1 000 locomotoras en los talleres de Ferronales en Aguascalientes, durante los próximos diez años. La General Electric proporcionará personal calificado, asesoría y supervisión. Los trabajos se iniciarán en julio próximo y se espera terminar 32 locomotoras en el primer año del convenio. □

Relaciones con el exterior

Convenios con España

El 24 de marzo, México y España firmaron seis protocolos de cooperación nuclear, referidos a la preparación de técnicos para proyectos en diversos aspectos de la energía nuclear.

Conversaciones sobre energéticos con Estados Unidos

El 1 de abril, el Secretario de Energía de Estados Unidos se entrevistó con el Presidente de la República para establecer una relación de precios "más permanente y justa para ambos países" en la venta de hidrocarburos mexicanos a ese país. El 5 de abril, el presidente López Portillo afirmó que "las conversaciones tenidas la semana pasada con los representantes estadounidenses Charles Duncan y Robert Krueger, no tuvieron

nada que ver con los precios del petróleo, pues dichos precios no se deciden en diálogos gubernamentales, sino conforme a las condiciones generales del mercado". □

Cuestiones sociales

Huelgas resueltas

● *En Bimbo*. El 24 de marzo, 2 000 trabajadores de la empresa panificadora Bimbo reanudaron sus labores, después de un paro de 72 horas, provocado por el despido injustificado de 18 trabajadores y el desconocimiento de su líder sindical.

● *En AHMSA*. El 11 de abril, después de 31 días, terminó la huelga de los 13 600 trabajadores de la planta uno de AHMSA, ubicada en Monclova, Coahuila. Se concedió un aumento de 20% en los salarios, cantidad ofrecida desde el principio por la empresa. También se acordó aumentar 2% el fondo de ahorro y entregar 30 millones de pesos que se repartirán equitativamente entre los trabajadores —incluso los eventuales—, así como pagar 50% de los salarios caídos.

Esta ha sido la huelga más prolongada en la historia de AHMSA. La planta dejó de producir 330 000 ton de acero (13% de la producción anual), cuyo valor comercial se calcula en 2 170 millones de pesos. □

Contaminación ambiental

Peligra la fauna marina

De acuerdo con la información proporcionada el 27 de marzo por el encargado del laboratorio de química marina y contaminación de la UNAM, los buques tanque de Pemex derraman al mar cerca de 2.2 millones de galones de crudo anualmente. Agregó que el transporte marítimo de petróleo es, en la actualidad, la fuente de contaminación más grande del mundo. Los derrames de crudo provocan "un retraso de la división celular y del crecimiento del plancton, la muerte de gran cantidad de especies fitoplanctónicas, así como la destrucción de larvas y huevecillos de peces que flotan junto al plancton". De la producción mundial de petróleo, 60% se transporta por vía marítima, lo que ocasiona que cada año se tiren al mar 360 millones de galones del energético. □

El Sistema Alimentario Mexicano

Los problemas estructurales

RUBEN MUJICA VELEZ*

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) es un positivo y oportuno giro en la política económica y social del país. Refleja las más depuradas tesis de fomento estatal y descansa en la potencial e indispensable participación de los productores. Las metas propuestas, siendo realistas en un contexto financiero dúctil —merced a los ingresos derivados del petróleo—, exigen reorientar diversas áreas de la economía que, siendo viables desde el ángulo técnico, se advierten lastradas por el ambiente político que prevalece en el campo.

Al decidir las autoridades del país procurar la autosuficiencia alimentaria y ponderar en toda su amplitud la escasa y mala dieta de la mayoría de la población, se revalúan variables socioeconómicas tradicionalmente soslayadas, y que se consideraban satisfechas en forma automática al cubrir los objetivos globales —de transcendencia indiscutible—, del incremento de la producción y la productividad rurales. Obviamente, éstos son los *puntos de arranque* del SAM; el país debe ser autosuficiente, al inicio, al menos, en lo que respecta a la demanda efectiva, sobre la base de movilizar los recursos internos, o se mantendría el nocivo dinamismo de las importaciones de alimentos y el deterioro social. Se advierte, subyacente en el *replanteamiento gubernamental*, la tesis que condiciona la expansión industrial a la solidez y flexibilidad de la estructura agropecuaria.

Empero, en forma alguna podemos minimizar el hecho insólito de incorporar en las decisiones gubernamentales, y sujetarlas al consenso público, el elemento prioritario de la alimentación popular básica. Josué de Castro rompió un tabú cuando planteó *descarnadamente*, en los foros internacionales, la existencia dura y creciente del hambre en el mundo. En México, un añejo estudio que ponderaba su magnitud fue retirado subrepticamente de la circulación hasta que, en este sexenio, se replantea el problema al dar a conocer estadísticas oficiales que lo perfilan. Estos cambios ideológicos resultan saludables para el país.

No obstante, hemos de apuntar los factores que a nuestro juicio operarán en contra del SAM y de sus metas, y que lo caracterizarán como un proceso que habrá de remontar obstáculos e inercias. Obviamente, estos factores combinan sus efectos, de tal modo que nunca se presentarán aislados; por el contrario, resultará difícil discernir su diferente peso específico.

LAS VARIABLES ECONOMICAS

En la *estructura productiva agropecuaria* se advierten las máximas tensiones de los dos últimos decenios, sólo comparables a las originadas con la reforma agraria cardenista y al jalón que significaron el período de devaluaciones y los conflictos bélicos. Después de estos años, la expansión

absoluta de las superficies y el dinamismo de la oferta agrícola encontró, en las áreas bajo riego y de buen temporal, el elemento activo que solventó la lentitud de las zonas de “mal cielo”, habiendo superado y absorbido el oneroso costo económico de la infraestructura física y el social de su prolongado período de maduración que, al reforzar las presiones inflacionarias, despojó a grandes grupos de población. En los años más recientes, la modernización de la economía y su transvasamiento en la agricultura, se han presentado bajo la forma de una intensa competencia por las superficies de labor, lo cual ha devenido en transferir a cultivos industrializables áreas originalmente destinadas a los de consumo popular.

A manera de ejemplo, hemos de señalar que en Guanajuato, en 1960, 1970 y 1976, el maíz cubrió 341 000, 515 000 y 350 000 hectáreas, respectivamente; en el mismo lapso, el sorgo pasó de 2 500 a 232 000 hectáreas. En Tamaulipas, el maíz rebasó las 300 000 ha. en los inicios de los setenta; el sorgo pasó de 51 000 a 378 000 hectáreas de 1960 a 1976. Los efectos regionales resultaron harto diferentes: en tanto Tamaulipas ampliaba de modo importante su frontera agrícola, Guanajuato prácticamente la había agotado hacía varios decenios. Así, lo que en la primera entidad se manifestó como el incremento absoluto de recursos disponibles, en la otra se convirtió en una competencia condicionada por la rentabilidad relativa, la disponibilidad de mano de obra y las posibilidades técnicas de mecanizar labores. El cambio resultante se ha expresado en una disparidad creciente en las productividades entre cultivos, más que entre regiones. En el caso del sorgo, los altos rendimientos unitarios logrados inducen a vislumbrar su relativo estancamiento en las áreas bajo riego y su expansión en las que se incorporen en el futuro inmediato, poniendo en peligro las superficies programadas que garantizarían el abastecimiento alimentario nacional. Estos aspectos manifiestan el carácter exógeno de las fuerzas que han sujetado al sector agrícola a cambios probablemente irreversibles en las superficies actualmente bajo cultivo. Empero, las nuevas condiciones que puede crear el SAM permitirían superar las tendencias actuales e inscribirlas en un nuevo comportamiento dinámico.

En la *estructura ocupacional*, se amplían las tensiones a que se ha sometido a los grupos rurales. Los incursos típicos del sistema que estimulan la emigración del campo a las ciudades se han visto reforzadas por factores muy dinámicos, aun cuando para las legiones de campesinos sin capacitación alguna los resultados sean frustrantes. El más relevante ha sido la ampliación de las zonas petroleras que, sujetas en sus fases iniciales a un intensivo uso de mano de obra escasamente capacitada, han operado como atractivo espejismo. Sus efectos se han filtrado en una relativa escasez de mano de obra, sobre todo en las ramas de actividades que man-

* Funcionario de la SARH. Las opiniones vertidas son personales.

tienen las utilidades empresariales y la competitividad internacional apoyadas en la más brutal explotación de la fuerza de trabajo. Así, las zafras cañeras y la pizca del algodón han sufrido retrasos. Este es un fenómeno aun insuficientemente cuantificado del costo de la petrolización nacional y que, en forma adicional, compromete el proceso de acumulación en el país.

En los cultivos señalados la mecanización resultará difícil y onerosa: en la caña, que cuenta con superficies previsiblemente expandibles en el futuro inmediato, se requiere de una elemental racionalización que las restrinja; en el algodón, el comportamiento de las cotizaciones internacionales que definen su superficie hará que en el próximo año o en dos más se deba volver a ocupar áreas tradicionalmente productoras. La mecanización es socialmente conveniente para limitar el irracional desperdicio de la mano de obra rural, así como su infructuoso y cuantioso costo. Empero, topa con obstáculos impuestos por el nivel de los salarios, los suelos irregulares y el insuficiente avance tecnológico que supla la mano de obra, especialmente en las fases de trabajo más agotadoras. Esto no cancela sino que abre mayores perspectivas a las tecnologías medias que elevan la productividad. No obstante, ya sea que éstas capten el interés empresarial transnacional por desarrollarlas y difundirlas o que se amplifiquen las de tipo "superior", de una u otra manera forzarán un cambio sensible en la capitalización intra e intersectorial. En resumen, en el ámbito del empleo rural se han originado cambios significativos, producto de influencias extrasectoriales combinadas con la expansión de cultivos intensivos en el uso de capital. Estos cambios resultarán insuperables a menos que se vean contrarrestados por los estímulos que orientan la nueva política gubernamental y hagan volver a los campesinos a sus actividades tradicionales. Un elemento favorable para este retorno es el que se identifica con los grupos ejidales y que ha marcado con anterioridad flujos y reflujos estacionales de y a las parcelas, auspiciado por su protector régimen jurídico y expresión de los "tiempos muertos" en el campo.

El proceso productivo y ocupacional determinan, en última instancia, la *distribución del ingreso*. Los cambios en el patrón de cultivos y en el empleo han auspiciado una alteración en la estructura del ingreso. Es un aspecto que, si bien sutil, resulta básico, porque sin coincidir con la tesis neoclásica de la elevación de los salarios al pasar los trabajadores de una actividad de menor a otra de mayor productividad, es estratégico definir la flexibilidad de respuesta del mercado de trabajo rural, bajo el estímulo de la nueva política económica. De manera adicional, los cambios en el empleo y en el ingreso "urbanizan" el consumo, que posteriormente habrá de presionar desde los ámbitos rurales.

Los factores señalados discurren en una *economía inscrita en un proceso inflacionario intenso*, que modifica el grado y duración de los índices de rentabilidad, y por tanto de competitividad. El patrón de cultivos puede verse alterado en períodos relativamente cortos, y apenas contrarrestado parcialmente por las políticas específicas. Esto atañe de modo directo a la llamada agricultura comercial y de manera marginal a las áreas de subsistencia que se identifican casi plenamente con las temporaleras erráticas. En estas circuns-

tancias, resultan fundamentales las regiones en que prevalece el autoconsumo. En efecto, aunque estas zonas *en buena medida no han sido beneficiadas en los períodos de alza sustancial de los precios rurales y de garantía, su relativo dinamismo atenuaría las presiones sobre los mercados nacionales, liberando potenciales de producción y productividad latentes, en una época en la que se define una política de fomento generalizada para elevar la producción y la dieta general*. Es preciso, pues, diferenciar los objetivos de política en los casos en que no tiene idéntico significado la ampliación del porcentaje comercializado de las cosechas. En las áreas de gran autoconsumo, elevar la producción y la comercialización exigiría esfuerzos públicos para complementar la dieta popular y no para suplir la producción propia de tales regiones. Es precisamente en las zonas de temporal donde adquieren su mayor importancia los fines del SAM: ahí deberá responderse con criterios técnicos y objetivos innovadores.

En tanto, los costos de producción, incrementados de manera acelerada, influyen en las zonas productoras comerciales; la competencia entre diversos granos y de éstos con las oleaginosas transita entre las *posibilidades* de: *i)* expandir discriminatoriamente la productividad; *ii)* sostener una política agrícola que combine los efectos positivos de diferentes instrumentos, incluyendo los precios de garantía, y *iii)* regular, al menos, los perjuicios de una onerosa oligopolización en los bienes de producción agropecuarios. A manera de ejemplo, hemos de señalar que los tractores más utilizados elevaron sus precios, de 1974 a mediados de 1979, a tasas que fluctúan de 50 a 55 por ciento anual, en forma alguna justificadas por las presiones y conflictos laborales en esa rama y en la siderúrgica de Estados Unidos. No establecer negociaciones en que el Estado mexicano ejerza su incontestable derecho de orientar y regular la economía, nos llevaría a una situación absurda: congelar los precios de los insumos producidos por la industria paraestatal mexicana y elevar los oficiales de garantía, para seguir nutriendo las utilidades de las grandes transnacionales.

Naturalmente, el otro ángulo en que se refleja la inflación está incluido explícitamente en la nueva política gubernamental: el costo de la alimentación popular. Nos concretaremos a señalar que la oportunidad y la suficiencia deberán caracterizar a los canales comercializadores del Estado. De otra manera, los beneficios que mediante los precios de productos del campo se transfieren a los productores serán acopiados por los comerciantes e industriales. La inflación, al afectar de manera dispereja a productos e insumos, tiene efectos colaterales que conviene apuntar: estimula aún más las tensiones sociales e intrasectoriales y propicia una utilización de los recursos disponibles distinta de la programada. El proceso inflacionario es, pues, el más eficaz para desajustar las estructuras productiva, ocupacional y de ingresos, y sus efectos son duraderos y eventualmente irreversibles.

Los resultados de todos estos factores se expresan macroeconómicamente en la acentuación de las *desproporcionalidades sectoriales* que ocasionalmente se consideran causantes de la inflación y que resultan meros síntomas de un crecimiento zigzagueante y tortuoso, dependiente en alto grado de decisiones externas y que llega a nulificar los esfuerzos gubernamentales por orientar el rumbo del sistema.

Resulta obvio que no postulamos el inalcanzable y teórico objetivo de alcanzar tasas de crecimiento que permitan un crecimiento armónico y equilibrado, pero no hemos de soslayar que, ante una economía en expansión, la correlación entre ramas se intensifica y la tasa de crecimiento global depende de un relativo paralelismo en el comportamiento de los sectores. Esta proporcionalidad llega a tener “umbrales críticos”; traspuestos, solamente las importaciones alivian la escasez real y la destructiva elevación interna de los precios, remitiendo a “problemas de balanza” los que se circunscribían a la estructura de la economía nacional.

Una burda ponderación pèrfila con nitidez el problema: aun cuando en las tasas de crecimiento de la economía subyacen significativos sesgos de cuantificación, no dejan de expresar el disperejo comportamiento sectorial y su secuela de restricciones, estrangulamientos inflacionarios, etc. Más inquietante resulta que estos desequilibrios se agudicen y que reflejen una brecha creciente en la productividad por hombre ocupado. Al modificarse, estas disparidades en la productividad establecen interrelaciones cuantitativas diferentes y otros medios de sostener los flujos intersectoriales. En el caso de México, podemos inferir que con la acelerada modernización agrícola, localizada en contadas regiones y en un puñado de cultivos, la productividad sectorial rural se desplomó de modo significativo, simultáneamente con un traspaso dinámico del renglón manufacturero al energético. A nuestro juicio, las conclusiones afloran: las masas campesinas, afectadas negativamente, limitaron sus aportaciones al crecimiento general y, con una oferta inflexible, la sociedad de masas debió transferir un sensible excedente a sectores improductivos.

En el cuadro anexo se refleja ese comportamiento, singularmente perjudicial para el país, sobre todo para los grupos de asalariados. Estas tendencias deben revertirse so pena de acentuar las contradicciones estructurales productivas subyacentes, amplificando la lucha de clases, y de que la base agropecuaria influya en el crecimiento general, a manera del talón de Aquiles típico.

Tasas relativas de crecimiento (Porcentajes e índices)

	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975
PIB	6.1 100	6.9 100	6.7 100	5.5 100
Manufacturas	7.3 120	8.8 127	8.3 124	6.2 113
Minería y petróleo	5.3 87	6.8 98	7.9 118	9.1 165
Producción agrícola	4.3 70	4.6 67	2.7 40	1.4 25

Cálculos con base en Luis Angéles, *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones El Caballito, México, 1978, p. 13.

EL CONTEXTO SOCIAL

Hemos aludido casi exclusivamente a las variables macroeconómicas, aunque a nuestro juicio éstas se desenvuelven en un ambiente social que condiciona sus efectos. En este sentido, el SAM es un factor necesario pero insuficiente para modificar la tendencia negativa para los grupos rurales, especialmente los ejidatarios, pequeños propietarios minifun-

distas, comuneros e indígenas. Una simple alusión nos revela la indefensión jurídica actual de ellos: la ley de Reforma Agraria vigente no considera, a lo largo de su texto, a las sociedades indígenas, hecho que dio origen a un retraimiento en su producción y productividad. La modernización a ultranza cobró su factura e impuso la necesidad de una política económica nueva que la compense. Así, en esta perspectiva social, el SAM está ubicado en un período de reflujos de los grandes grupos campesinos y de su desorganización generalizada; la central campesina habrá de reorganizar sus cuadros y de recuperar la confianza de sus afiliados, o será rebasada por la organización radicalizada de las masas. Esta tarea parece la más difícil, dadas las insistentes y aún estériles promociones productivistas de aquella central, que ha dejado a un lado la lucha por la liquidación de los latifundios y neolatifundios que yugulan toda posibilidad eficientista. Estas vigorosas expresiones de un capitalismo primitivo, “salvaje”, han de imponer medidas políticas específicas.

Nuestra apreciación respecto del SAM, pese a todo, es optimista. Empero, no dejamos de advertir que, al menos en ciertas regiones —la huasteca hidalguense, por ejemplo—, se habrá de estrellar contra la recia trama de los intereses de una burguesía rural aferrada a propiedades anti-constitucionales, violentamente detentadas. En otros casos, ahí donde las fuerzas del mercado influyan en la comercialización —es decir, acopien el excedente rural por los medios típicos y ejerzan su más eficaz coacción—, la expansión productiva puede vulnerar las estructuras oligopólicas en formación y, ante beneficios potenciales atractivos, liberar el amplio margen productivo latente en las economías campesinas. En otras palabras, a nuestro juicio, el SAM y su gama de estímulos deberán cristalizar de manera diferente, según la potencialidad de las fuerzas productivas regionales, el ambiente social que prevalezca y el nuevo margen de maniobra que logren las organizaciones campesinas. Por otra parte, al propiciar y descansar en la refuncionalización de las zonas temporeras, el SAM abre la posibilidad de un sólido y discriminatorio fomento que, además de aliviar presiones sobre los mercados regionales, contrarreste el más importante de los fenómenos que atenaza las posibilidades de encontrar empleo en las ciudades: la emigración rural.

En resumen, este alentador cambio en la política agrícola y económica habrá de encontrar más obstáculos que elementos auspiciatorios, lo que exigirá de una movilización social efectiva. Por otra parte, las autoridades responsables de su instrumentación financiera habrán de prever la ominosa restricción de recursos crediticios privados —a pesar de las declaraciones de sus voceros—, ante la escandalosa escalada de las tasas de interés y la incontenible orientación del ahorro social a bienes improproductivos (oro, terrenos, etc.). Esto vulnerará los cálculos iniciales respecto del financiamiento estatal requerido. En otras palabras, amplificará el subsidio oficial implícito en el sostenimiento del costo del crédito al campo y el costo del dinero en los mercados de capitales y, una vez más, habrá de ratificar que las posibilidades duraderas y reales de un fomento económico generalizado se identifican con el papel dinámico del Estado mexicano. □