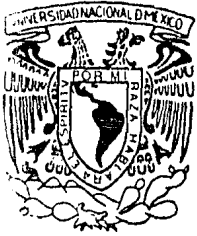


18
L. G. G.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL FIDEICOMISO PÚBLICO EN MÉXICO

"ANÁLISIS DE UN CASO: FONATUR 1976-1985"

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

P R E S E N T A N :

**MARIA ISABEL ORTEGA HERNANDEZ
JOSEFINA MARTHA CABRERA GARCIA**

MEXICO, D. F.

1985.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

- 1.1. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO..... 1
- 1.2. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL..... 9
 - 1.2.1. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA..... 10
 - 1.2.2. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL..... 14

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS Y ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO.

- 2.1. DEFINICION DEL FIDEICOMISO 24
- 2.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO..... 24
 - 2.2.1. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO ROMANO..... 25
 - 2.2.2. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO GERMANICO.. 29
 - 2.2.3. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO INGLES..... 30
 - 2.2.4. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO DE LOS ES TADOS UNIDOS..... 34
 - 2.2.5. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO MEXICANO... 35
- 2.3. ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO..... 39
 - 2.3.1. ELEMENTOS PERSONALES..... 39
 - 2.3.2. ELEMENTOS ESENCIALES..... 43
- 2.4. FORMAS DEL FIDEICOMISO..... 45
 - 2.4.1. TRASLATIVOS..... 45
 - 2.4.2. GARANTIA..... 45
 - 2.4.3. ADMINISTRACION..... 46

CAPITULO III. EL FIDEICOMISO PUBLICO

3.1. DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL FIDEICOMISO PUBLICO.....	49
3.1.1. CONSTITUCION DEL FIDEICOMISO PUBLICO...	52
3.2. MARCO JURIDICO.....	54
3.3. OPERACION DEL FIDEICOMISO.....	66
3.4. FIDEICOMISO Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	69

CAPITULO IV. EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

4.1. FIDEICOMISO PUBLICO, INSTITUCION DE FOMENTO ECONOMICO.....	75
4.1.1. EL FIDEICOMISO PUBLICO EN LA BANCA DE FOMENTO.....	78
4.2. PRINCIPALES FONDOS DE FOMENTO.....	80
4.3. FIDEICOMISO PUBLICO Y POLITICA ECONOMICA.....	90
4.3.1. DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PUBLICAS.	96

CAPITULO V. EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TURISTICO NACIONAL.

5.1. EL TURISMO COMO SECTOR ESTRATEGICO EN LA ECONOMIA NACIONAL.....	103
5.2. LA PLANEACION EN LA ACTIVIDAD TURISTICA.....	109

CAPITULO VI. FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

6.1. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE FONATUR.....	119
6.2. FONATUR COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TURISTICO.....	126

	PAG.
6.2.1. FONATUR Y EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.....	129
6.2.2. FONATUR Y EL DESARROLLO DE NUEVOS CENTROS TURISTICOS.....	133
6.2.3. FONATUR COMO INVERSIONISTA.....	161
6.3. OTROS FIDEICOMISOS QUE CONTRIBUYEN AL DE- SARROLLO TURISTICO.....	165
CAPITULO VII. CONSIDERACIONES SOBRE EL FIDEICOMISO PUBLICO.....	173
CONCLUSIONES.....	182
ANEXOS.	
I. FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.	
II. DESARROLLO DE LOS CENTROS TURISTICOS.	
III. INVERSIONES TURISTICAS DE FONATUR.	
IV. D.O.F. 18 DE FEBRERO DE 1985.	
BIBLIOGRAFIA.	

I N T R O D U C C I O N

La acción del Estado se encuentra presente en todos los niveles de vida nacional, es decir en la económica, política y social. A este se le han ido asignando una diversidad de atribuciones convirtiéndose en el principal promotor del desarrollo nacional. La Administración Pública es el medio primordial de que dispone el Estado para satisfacer las necesidades que la sociedad demande.

El Estado, en la década de los veinte, se vió en la necesidad de recurrir a las instituciones jurídico-administrativas diferentes a las centralizadas por juzgarlas más adecuadas para la más eficiente realización de las actividades que se ha visto forzado a participar directamente.

A partir de ese momento, surge la empresa pública la cual ha ido adquiriendo importancia en las actividades económicas, una conformación institucional y administrativa amplia, compleja y de servicio a fin de cumplir con los objetivos nacionales.

Dentro de este marco de referencia se ubica el Fideicomiso Público el cual constituye uno de los medios con que cuenta la Administración Pública Paraestatal para cumplir con esos fines, por ser un instrumento ágil y flexible, ya que lleva a cabo funciones concretas enfocadas hacia fines específicos y constituye un medio adecuado para contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales.

El Fideicomiso Público dentro del sector paraestatal es un instrumento de auxilio a la política económica del país ya que constituye todo un sistema de apoyo financiero.

Los Fondos de Fomento, Bancos de segundo piso o Instituciones de redescuento sirven como medios que canalizan y reorientan los recursos hacia actividades prioritarias señaladas en los planes de desarrollo.

Asimismo es utilizado para cumplir con funciones sociales determinadas.

En los últimos años, se ha venido utilizando con mayor frecuencia esta Entidad por las facilidades que presta en sus servicios, es así que adquiere una importancia dentro del sector paraestatal, -- por esta razón y debido a los pocos trabajos y documentos que han abordado este tema, nos motivó a profundizar y estudiar esta figura jurídico-administrativa.

En particular nos avocamos al análisis e investigación del Fondo-- Nacional de Fomento al Turismo como objeto de estudio por la im -- portancia que representa como principal instrumento de apoyo que -- tiene el Sector Turismo para lograr los objetivos del Plan Nacio-- nal de Turismo. Fonatur estimula el sistema crediticio, orienta a -- la inversión privada hacia esta actividad, crea nuevos centros de -- desarrollo turístico fundamental para la integración y ampliación -- de la oferta turística regional y territorial complementada con in -- versiones directas del Estado en infraestructura y servicios.

La presente investigación tiene los siguientes objetivos.

- Analizar el papel que desempeña el Fideicomiso Público como instrumento de la Administración Pública Federal para impulsar y promover el desarrollo de ciertas áreas de actividad económica-social.
- Evaluar el papel del Fideicomiso Público dentro del sector -- paraestatal del que forma parte, específicamente del Sector -- Turismo.
- Evaluar el papel de Fonatur como promotor del desarrollo tu -- rístico nacional. Asimismo su contribución en la captación -- de divisas en la generación de empleos productivos y su con -- tribución al desarrollo regional.

la hipótesis central de este trabajo es el Fideicomiso Público - de Fomento es uno de los instrumentos de la Administración Pública más adecuado con que cuenta el Estado para apoyar y promover las actividades consideradas como prioritarias.

En el caso particular del Fideicomiso de Fomento Turístico es un instrumento administrativo que promueve el desarrollo turístico-nacional al canalizar Fondos Públicos e inducir a la iniciativa-privada a invertir en ésta área, en esta medida los Fondos de Fomento son un instrumento adecuado de planeación indicativa. Todo esto encaminado a cumplir con su objetivo que es ampliar la oferta turística.

En cuanto a la evaluación del fideicomiso turístico, se plantea que ha desarrollado una considerable potencialidad y ha tenido un efecto positivo en el campo de las actividades del Sector Turismo.

La metodología con que se apoya y fundamenta este trabajo de investigación fue el método deductivo-inductivo con un enfoque administrativo-político dada la formación profesional que la carrera nos brindó.

Las técnicas de investigación que se utilizaron fueron:

a) Documental

- Bibliográfica
- Hemerográfica

b) Campo

- Observación directa
- Entrevista

En el desarrollo del presente trabajo uno de los obstáculos a ven

cer fue la falta de bibliografía, debido a que no se han hecho muchas investigaciones por parte de los estudiosos de la Administración Pública, respecto del Fideicomiso Público. De esta manera nos vimos en la necesidad de recurrir a la investigación de campo realizada en la Paz Baja California Sur, en los centros de desarrollo turísticos San José del Cabo y Loreto-Nopoló.

El presente trabajo de investigación lo hemos dividido en siete capítulos.

En el capítulo primero se da a conocer el papel que ha venido desempeñando el Estado, así como las atribuciones y funciones que ha ido adquiriendo a través de su evolución histórica, pasando posteriormente a considerar la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, especificando al Fideicomiso Público como parte de la Administración Pública Paraestatal.

En el capítulo segundo procedimos a analizar los antecedentes -- históricos y la definición conceptual del Fideicomiso; los elementos personales y esenciales que lo conforman, así como las diferentes formas que existen.

El capítulo tercero está encaminado al estudio del Fideicomiso Público, dando la definición y características de éste, el marco jurídico que le rige, analizando la operación del Fideicomiso y los avances que ha tenido con la modernización de la administración pública y las diferentes formas y finalidades que ha adoptado.

En el capítulo cuarto analizamos la relación del Fideicomiso Público con la Política Económica, resaltando su importancia como instrumento de la Banca de Fomento, especificando las limitantes a las que se han enfrentado los Fondos de Fomento. Por último -- se da una breve explicación de los principales Fondos de Fomento.

En el capítulo quinto se procedió a analizar al Fideicomiso Público como instrumento para el desarrollo turístico nacional, en donde se resalta la importancia del Sector Turismo dentro de la economía nacional y la vinculación del Fideicomiso Público con la planeación turística, haciéndose una somera revisión de la Legislación Turística.

En el capítulo sexto se ha dedicado al estudio del caso en particular del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) donde analizamos los objetivos y funciones asignados a éste; las tres principales actividades desarrolladas por el Fondo como son: - Fonatur y el financiamiento de la actividad turística; Fonatur y el desarrollo de nuevos centros turísticos y Fonatur como inversionista. Por último creemos pertinente mencionar otros Fideicomisos que contribuyen al desarrollo turístico como son:

- Fideicomiso Caleta del Xel -Ha y del Caribe
- Fideicomiso Ciudad El Recreo La Paz
- Fideicomiso Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.
- Fideicomiso de Turismo Obrero

Por no contemplarse en nuestro objeto de estudio e investigación se hace una referencia general de estas figuras, ya que no desconocemos la importancia que juegan en el Sector Turismo.

En el capítulo séptimo y último se procedió a enfatizar algunas consideraciones que sobre el Fideicomiso Público resultaron de éste estudio.

Se integra como uno de los últimos apartados las conclusiones, las cuales son producto de esta investigación, asimismo se incluyen cuatro anexos de apoyo a este trabajo y la bibliografía con la cual se basa esta investigación.

I. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

1.1. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO

En la evolución de la sociedad han ido surgiendo nuevas necesidades sociales que requieren ser satisfechas por el Estado. A éste se le han ido asignando una diversidad de fines, para cumplir con éstos, debe contar con los medios adecuados para desarrollar una serie de actividades que están constituidas por: actos, operaciones y tareas. A estas actividades se les ha denominado como "Atribuciones del Estado".

Las atribuciones que a un Estado determinado correspondan; están dadas por las relaciones que en una sociedad guardan el Estado y los particulares, aún el estado menos evolucionado tiene atribuciones de naturaleza política y económica.

Para determinar cuales deben ser las atribuciones del Estado surgieron dos corrientes principales:

- En el liberalismo clásico, el Estado es el regulador de las actividades individuales donde, sus atribuciones son mínimas.
- En el Estado interventor se amplían las atribuciones del Estado, interviniendo en todas las áreas que sean necesarias para corregir la desigualdad económica de las distintas clases sociales.

Las atribuciones que el Estado ha ido adquiriendo a través de su evolución histórica, se pueden resumir en cuatro:

- Normativa Estado gendarme o acciones de regulación;
- Promotoras o de fomento, Estado promotor;

- Interventoras, Estado benefactor o de servicio, acciones de producción de bienes y servicios;
- Directoras, Estado planificador integral.

En la actualidad no se encuentran Estados puros con un determinado tipo de atribuciones, puede tener varias de éstas, el encontrarse en una etapa determinada no significa que abandone las atribuciones anteriores, los Estados modernos realizan todas estas atribuciones en menor o mayor grado.

La forma en que se lleva a cabo el ejercicio de las atribuciones es a través de las funciones, que son los medios y la forma de la actividad del Estado.

Existen tres funciones, "La función legislativa". "La función ejecutiva o administrativa" y la "función judicial o jurisdiccional". Estas se derivan de la tradicional división de poderes es el principio básico de la organización de los Estados contemporáneos.

La "División de Poderes" es una abstracción porque el poder es único e indivisible, es el Estado el depositario único y natural quien da unidad al poder, para su debida aplicación e instrumentación, es conveniente hablar de la división en cuanto a esferas de competencia u órganos en que se manifiesta esta acción. Se puede decir que existen tres áreas de la actividad estatal en las que se realizan funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial, están a cargo de tres órganos estatales denominados como "Poder Legislativo:", "Poder Ejecutivo" y "Poder Judicial".

Así el gobierno es la parte organizada del Estado para que éste pueda manifestar su dominio y de esta manera poder actuar, requiere de órganos que ejerzan la dirección y el control de los asuntos político-administrativos.

El gobierno es mediador de carácter normativo, tendiente a regular las acciones de los particulares entre sí y ante la autoridad.

El gobierno como ente organizado del Estado realiza funciones de aspecto administrativo, político y jurisdiccional. Además de la tradicional división de poderes encontramos la relativa a los niveles de gobierno que son: Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Gobierno Municipal.

Debido a la naturaleza de este trabajo, sólo se hará referencia a la función que la legislación atribuye al Poder Ejecutivo, --- pues estudiar los tres poderes rebasaría el alcance fijado en el presente trabajo.

En nuestro país, el Poder Ejecutivo Federal, es el que predomina sobre los dos poderes, es un régimen presidencialista.

El Poder Ejecutivo tiene a su cargo el manejo directo de la Administración Pública, siendo ésta sólo una parte muy importante -- puesto que también tiene injerencia en materia Legislativa y Judicial o Jurisdiccional.

El artículo 80 constitucional establece que:

"Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la -- Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (1) se le confiere una triple titularidad al Presidente de la República: La de jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la Administración Pública.

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1984, Edit. Porrúa. Pág. 93

En el ámbito de la Administración Pública y conforme a la política de intervencionismo estatal que permite el régimen constitucional mexicano, cada día es mayor el número de leyes administrativas que le confieren al Presidente de la República un margen más amplio de discrecionalidad. Algunas de las cuales están fundamentadas en los artículos 29, 89, 131 de la Constitución.

De acuerdo al desarrollo histórico del Poder Ejecutivo en México, se caracteriza por ser la rama más poderosa del Gobierno Federal, pues el Congreso y la Suprema Corte han quedado relegadas a segundo término y encuentra su base en la Constitución de 1917. - Pues ésta le otorga amplias facultades al Ejecutivo entre ellas podemos enumerar las siguientes: La facultad presidencial de Veto sobre la legislación promulgada por el Congreso (artículo 72); la facultad de otorgar nombramientos, casi sin restricción alguna por parte de las Cámaras Colegisladoras. (artículo 73, VI, - base 4a. 74-VI y 89-XV, 76-VIII, y 96; 89-II; 76-II y 89-III, IV y V constitucional.

Como responsable de la Administración Pública, el presidente designa, de acuerdo con la Constitución a los miembros de su gabinete, asimismo organiza la estructura interna de las Secretarías y Departamento de Estado.

Como jefe del Ejecutivo posee la facultad de formular reglamentos hasta el extremo de permitir que afine los detalles de una Ley, establezca organismos y designe los ejecutores administrativos.

"Casi toda la legislación que expide el Congreso se genera en -- las oficinas presidenciales; es redactada por los colaboradores del Presidente, de acuerdo con los puntos de vista de éste" (2)

(2) Spencer Goodspeed, Stephen et al. Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal. (Autores extranjeros). México 1976. Secretaría de la Presidencia. Pág. 195.

El poder del Presidente se ha acrecentado mucho a consecuencia de un sistema de gobierno creado por un solo partido llamado actualmente PRI. "Es una máquina poderosa utilizada por los miembros de la camarilla dirigente para controlar la elección presidencial..." (3). El control del Presidente sobre el partido, no encuentra oposición en los organismos gubernamentales.

Por otra parte creemos necesario hacer un breve análisis de las atribuciones que ha ido adquiriendo el Estado Mexicano dentro del sistema capitalista, al pasar del rol de guardián al agente y rector de la economía.

México después de su independencia sufre una inestabilidad, debido al número de cambios ocurridos, tanto en el titular del Poder Ejecutivo como por el número de Constituciones Políticas, esto refleja una anarquía en la Administración pues el Estado Mexicano no se convirtió ni en promotor de la actividad económica, ni en sostén de la religión, sus funciones se limitaban a las necesarias para dirigir las relaciones extranjeras, mantener la paz, apoyar la autoridad judicial y recaudar ingresos suficientes para su funcionamiento. Aparecieron varias facciones partidarias en diversas políticas pero ningún partido o grupo tenía suficiente estabilidad para prevalecer.

Las demandas sociales se fueron dejando de lado a fin de cuentas todo se convirtió en una mera lucha por el poder, en la que los participantes eran los jefes más importantes del ejército, así surgió el caudillismo produciendo efectos perdurables negativos sobre la Administración Pública que se caracterizaría por dos aspectos:

- Tendía a perpetuar el personalismo en la Administración y

(3) Ibidem.

- Convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de los puestos políticos.

Así es como se imprimió la estructura política del país, estos aspectos nos hacen ver hasta que punto sigue sobreviviendo la misma.

Para poder acabar con el desorden prevaleciente en el período porfiriano se fortaleció el Estado, acabando con los caudillos y caciques militares, se ejerció un control por parte del Ejecutivo sobre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, éste último existía sólo de nombre.

Fortalecido el régimen porfiriano se abocó a impulsar el desarrollo de la nación a través del estímulo a la burguesía nacional y de la apertura a la inversión extranjera. El régimen porfiriano impulsó el desarrollo a través de las funciones administrativas de policía y de fomento económico. "La función de policía económico se desenvuelve en el permiso, la concesión, la autorización, la vigilancia, el fomento al subsidio, la donación, la exención, y el crédito y la infraestructura". (4)

Con estas funciones el Estado empezó a intervenir en la economía, superando así la función de policía tradicional, que se desenvuelve en la preservación de la vida, patrimonio y del orden es decir protege la propiedad privada, posteriormente el Estado aumentó la función de servicio público en sus dos aspectos, como actividad estatal y como actividad que pueden prestar los particulares, con autorización del Estado y bajo su vigilancia, es decir debido a la evolución económica y social se vio en la necesidad de dotar a la población de servicios, algunos fueron directa

(4) Rufiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana. México INAP 1980. Pág. 73.

mente prestados por el sector público y otros regulados por él, dando concesiones o permisos a los particulares pero que aseguran la satisfacción de un interés común.

Por otra parte las libertades civiles eran desconocidas para las grandes masas de la población, las demandas sociales y políticas no eran escuchadas. El gobierno de Porfirio Díaz perdió todo -- contacto con el pueblo que gobernaba.

Los industriales extranjeros asociados con los nacionales y los terratenientes, se beneficiaron con las medidas tomadas por ese gobierno, pero los trabajadores y la inmensa mayoría de campesinos e indígenas siguieron en la más absoluta pobreza.

La revolución de 1910-1920 produjo cambios en la vida social y - política de México, acabó con las relaciones de poder que existían durante el período porfiriano; los capitalistas extranjeros y las clases terratenientes de aquel régimen fueron desechadas - por el nacionalismo de las clases media y baja.

La revolución y la Constitución de 1917 abren las puertas a un - Estado intervencionista moderado, es decir, se pasó de la etapa del liberalismo hacia un nuevo sistema económico y social que -- otorgó al Estado facultades para intervenir en la vida económica del país y realizar profundos cambios sociales. Debido a que se le responsabiliza de llevar a cabo el desarrollo nacional. Las responsabilidades económicas y sociales del Estado se ampliaron en forma decisiva por los artículos: 3º, 27, 28, 73, 123 y 131 - de la Constitución de 1917.

En los años veinte el Estado Mexicano, para impulsar el desarrollo en ciertas áreas de la economía, interviene de manera directa en el mercado produciendo y distribuyendo bienes y servicios. Así las empresas públicas surgen después del movimiento armado y encuentran su fundamento jurídico y social en la Constitución de 1917.

A partir de ese momento, hasta nuestros días el sector público - ha adquirido además de un peso relativo en las actividades económicas una conformación institucional y administrativa amplia y - compleja.

Entendiéndose como sector público al conjunto de dependencias y entidades públicas, con que cuenta el Estado para el logro de -- sus fines, que vienen siendo la parte o subdivisión de un conjunto, éste debe de entenderse por "aquella área de actividad en la que incide en forma directa, con una orientación conciente y de acuerdo con propósitos preestablecidos..." (5)

(5) Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México 1983. Editorial Limusa. Pág. 113.

1.2 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Administración Pública es "La organización pública a quien el poder político ha proporcionado los medios y las facultades para alcanzar los fines del Estado". (6)

La Administración Pública Federal es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos. Los diversos órganos que la componen presentan diferencias jurídicas y administrativas, el total de éstas conforman una unidad a cargo del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integra por dos grandes ramas: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

Esta subdivisión nos lleva a explicar los conceptos de centralización y descentralización administrativa.

Gabino Fraga al referirse a la centralización administrativa, dice que esta existe "cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades". (7)

Del anterior concepto podemos decir que la centralización administrativa en términos generales: es un grupo de Dependencias, -

(6) Serra Rojas, Andrés et al. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal. (Autores Mexicanos). México 1976. Secretaría de la Presidencia. Pág. 203

(7) Ibidem . Pág. 295.

en relación jerárquica directa del Poder Ejecutivo, coordinadas por éste dándoles unidad. En el régimen centralizado, se da una concentración del poder en los titulares de los órganos jerárquicos superiores. Las facultades que se le confieren para la concentración del poder son las siguientes: El poder de mando, de decisión, de nombramiento, de revisión, de vigilancia, disciplinaria y de decidir los conflictos de competencia de las dependencias.

Al lado del concepto de centralización, tenemos el de descentralización que día a día va tomando mayor importancia en la actualidad.

Para Bielsa, "La descentralización administrativa se realiza por órganos separados del organismo central, que tienen personalidad y competencia para decidir como lo haría el órgano central, y -- que esa descentralización administrativa es la autarquía, pues -- la descentralización política implica autonomía". (8)

La descentralización administrativa cuenta con dos atributos fundamentales: la personalidad jurídica y la sustracción de la relación jerárquica, en esta se da autonomía, derogando así las facultades en las que se manifiesta la relación jerárquica: facultad de mando; facultad de vigilancia; facultad disciplinaria; facultad de decisión y de resolución de conflictos de competencia, facultad de designación de los principios funcionarios de la Organización descentralizada.

1.2.1 ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La Administración Pública Centralizada está compuesta por órganos que dependen directamente del Presidente de la República so-

(8) Ibidem. Pág. 205

bre los cuales ejerce estrechamente sus facultades de decisión y mando, necesarias para mantener la unidad en la Administración Pública.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Centralizada está compuesta por: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". (9)

- La Presidencia de la República cuenta con unidades administrativas al servicio directo del Presidente de la República, para asesoría de apoyo técnica y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine.

Al grupo de órganos político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, éstas representan al Ejecutivo en cada ramo o Dependencia.

- Secretarías de Estado.- "Identificadas también como Dependencias, son órganos subordinados en línea directa al Poder Ejecutivo Federal con el que colaboran en el despacho de los negocios del orden administrativo, realizando además funciones de naturaleza normativa y política". (10)

El Poder Ejecutivo, cuenta para el despacho de los asuntos del orden administrativo, con las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

(9) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 1976. Pág. 5. Publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre del mismo año.

(10) Carrillo Landeros, Ramiro, Op. cit., Pág. 117.

- Secretaría de Programación y Presupuesto,
 - Secretaría de la Contraloría General de la Federación,
 - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal,
 - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
 - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
 - Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
 - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,
 - Secretaría de Educación Pública,
 - Secretaría de Salud,
 - Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
 - Secretaría de la Reforma Agraria,
 - Secretaría de Turismo, y
 - Secretaría de Pesca.
- Departamento Administrativo: Tiene el mismo rango y características que las Secretarías de Estado. Anteriormente la única diferencia entre una Secretaría de Estado y un Departamento Administrativo era la facultad de refrendo, ésto es que -- los Decretos, acuerdos y reglamentos expedidos por el Presidente de la República, y que afectaban a los Departamentos Administrativos, eran puestos en vigor de inmediato sin que fuera necesaria la aprobación de los Jefes de Departamento, pero actualmente se reformó el artículo 92, publicado en el diario Oficial de fecha 21 de abril de 1981, constitucional, en donde se expresa que el Jefe del Departamento Administrativo tiene facultad de refrendo.

Actualmente existe un solo Departamento Administrativo: El - Departamento del Distrito Federal.

- Procuraduría General de la República.- "Es el órgano asesor - del Gobierno Federal en materia jurídica y le compete reali--zar las funciones asignadas al Ministerio Público Federal, como son la persecución ante los tribunales de delitos del or--den Federal el ejercicio de la acción penal a infractores, el

manejo de la policía judicial federal, etc.". (11)

De acuerdo con la Reforma Administrativa de 1976, corresponde a la Administración Pública Centralizada la coordinación de las entidades paraestatales agrupadas sectorialmente.

En el acuerdo de sectorización, se asignaron responsabilidades - de coordinación a los titulares de las Dependencias centrales en su calidad de cabeza de Sector, y se establecieron instrumentos para integrar sus sectores y facilitar su operación articulada.

(11) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. cit., Pág. 117-118.

1.2.2 ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

La intervención del Estado en la economía, ha actuado con mayor intensidad, convirtiéndose en un factor fundamental en el proceso de desarrollo de todos los países.

Esta acción promotora del Estado ha dado lugar a la creación del sector paraestatal, que al funcionar con cierta autonomía respecto de los órganos administrativos centrales del Estado, pueden desempeñar con mayor flexibilidad las funciones operativas que tienen asignadas para responder a la política general del desarrollo económico y social planeado.

El número de empresas públicas ha crecido rápidamente en los países en desarrollo, generalmente se establecen en épocas diversas y como respuesta a necesidades específicas, también muy distintas. A las empresas públicas se les han asignado una gran variedad de metas y funciones que van desde la generación de excedentes de inversión, la reducción de la dependencia extranjera, el fomento a regiones o sectores deprimidos, la promoción de la redistribución del ingreso, la producción de ciertos bienes y servicios para la población, hasta la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.

Desde un punto de vista global la diversificación de las empresas públicas ha sido mayor en los países en desarrollo que en los altamente desarrollados.

Este crecimiento del sector paraestatal nos plantea aspectos importantes: Indica el carácter y la intensidad de la influencia que el gobierno ejerce o desea ejercer sobre ciertos sectores de la actividad económica, ya sea para regular las políticas de producción o bien de precios, o también para introducir políticas -

específicas de justicia social; también determina en forma importante la capacidad del sector público para generar recursos de inversión, bien sea para apoyar un Sector específico donde se generan recursos o bien para apoyar a otros sectores de la economía.

El crecimiento del sector paraestatal ha seguido la tendencia a crear un importante sector financiero público con la idea de proveer recursos crediticios a mediano y largo plazo para el fomento de actividades comerciales e industriales. Las empresas financieras públicas fueron las que generaron gran cantidad de fideicomisos.

Si bien es cierto, que se ha hecho significativa la intervención del Estado en la Economía, y éste ha dado lugar al crecimiento de la empresa pública, también es indiscutible que éste sector no ha sido del todo eficiente en el logro de sus objetivos y metas. Debido a la escasez de conocimientos técnicos administrativos que influyen en la capacidad operativa de la empresa pública y que a su vez constituyen un serio obstáculo para el crecimiento ordenado del sector paraestatal. Es imprescindible que el Estado realice una buena planeación, dirección y control administrativo, y determine responsabilidades. Esto de acuerdo a diferentes tipos de empresa pública y a su vez estandarizando los procesos técnicos-administrativos y llevando a cabo una revisión de la legislación respectiva.

Es indiscutible, que son un verdadero problema, tanto jurídico y administrativo los organismos que conforman la Administración Pública Paraestatal.

En lo que respecta a política económica se toman como factores de desarrollo, sin embargo vemos que uno de los obstáculos importantes del crecimiento económico, como señala Hanson es "La insuficiencia de capital es una característica casi definitiva de -

países subdesarrollados y si económicamente por lo tanto, la primera tarea es encontrar las fuentes de formación de capital y -- asegurar que sean aprovechadamente aplicadas". (12)

Por consiguiente es razonable, que se limite a una participación en áreas estratégicas de desarrollo y bienestar social, dejando por el otro lado la participación de la inversión privada. La - intervención del Estado por medio de la Administración Pública - Paraestatal, se impone como una solución económica y social, por que el Estado se encuentra en un momento necesitado de controlar definitivamente determinadas actividades por considerarlas partes importantes de su plan de desarrollo, pero se encuentra limitado de hacerlo ampliamente por razones financieras y técnicas, - dada la magnitud de la inversión requerida.

Existe por otra parte la participación accionaria en una sociedad común lo que tiene ventajas en las sociedades de economía -- mixta, debido a la posibilidad que el Estado tiene para regular el monto y el grado de participación así como la facilidad de retirarse, sin que ello excluya la posibilidad de poder transformar la sociedad en empresa estatal si la población o el bien común lo requieren.

La acción del Estado no sólo se encamina a lograr un crecimiento en la capacidad productiva del país y del proceso de superación social sino también a ejercer una acción correctora sobre factores que determinan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso. Para reducir la desigualdad, el Estado moderno ha tenido que intervenir con funciones que van más allá de la actividad de policía, de control o de supervisión, por lo que han sido necesarias las funciones de policía económico, de fomento y de servicio público y más adelante las funciones de producción y distribución de bienes y servicios.

(12) Serra Rojas, Andrés et al. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal. (Autores Mexicanos). México 1976. Secretaría de la Presidencia. Pág. 153.

En México, el sector paraestatal surge después de la revolución y encuentra su fundamento jurídico y social en la Constitución de 1917. Es a partir de esta etapa cuando el número de este tipo de instituciones creció de una manera exorbitante. Estas instuciones fueron creadas con el propósito de auxiliar al Gobierno Federal en respuesta a las nuevas atribuciones conferidas en la Constitución.

Las primeras empresas públicas que se crearon en México corresponden al sector financiero y fueron éstas las que indujeron la creación de un número importante de empresas y fideicomisos cuya operación incidía en otros sectores de la actividad económica y social del país.

En México las causas que dieron origen a la creación de este tipo de organismos; de acuerdo con Gloria Brasdefer destacan las siguientes:

- " a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 no desempeñaba, ésto es, por aumento de sus atribuciones.
- b) La explotación de los recursos propiedad de la nación o la prestación directa, por parte del Estado de ciertos -- servicios públicos considerados como de interés nacional.
- c) La atención de campos de la actividad económica que si -- bien no representaba servicios básicos para la Nación, -- constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado". (13)

Otra causa que aumento la creación de empresas públicas fue que las mismas empresas privadas que estando a punto de cerrar sus -

(13) Brasdefer, Gloria et al. Las Empresas Públicas en México. México INAP 1976. pág. 16.

operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorvidas por el Estado con el objeto de mantener abiertas las fuentes de trabajo.

Los diversos periodos de desarrollo que han vivido el país, desde 1925 en adelante, pueden caracterizarse distintas estrategias gubernamentales para el desenvolvimiento de las entidades que -- conforman la Administración Pública Paraestatal. Hacia el final de la etapa revolucionaria, es cuando el país decide hacer la re construcción económica y política.

Al inicio de los años veinte, con el propósito de solucionar el caos en que se encontraba el incipiente sistema bancario del --- país, se creó el Bando de México, la Comisión Nacional Bancaria; se creó igualmente la Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

En la década de los años treinta se sintió más la intervención - directa del Estado en la economía del país, este canalizó básicamente su participación hacia actividades de fomento, sentando -- las bases para la intervención de la actividad privada. Se --- crearon Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, etc.

A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado se - avocó a la promoción de la industrialización nacional para apoyar las actividades del sector privado; asimismo se fortalecieron las entidades paraestatales: Ejemplo la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Altos Hornos de México, Complejo Industrial Ciudad Sahagún, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos.

Posteriormente, el Estado incrementó su actividad empresarial y a la vez se diversificó con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final, y también se crearon entidades de bienestar social ejemplo: CONASUPO, DYRSA, FONACOT, ISSSTE, etc.

Finalmente en apoyo a las acciones de promoción de las actividades científicas y tecnológicas el Estado creó el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, CONACYT, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc.

Desde las primeras empresas públicas creadas a partir de 1925 -- hasta las últimas del periodo de 1971-1976, el Estado ha tratado de fortalecer su papel de agente y rector económico, como vemos el sector paraestatal ha mostrado su carácter como instrumento -- para que el Estado pueda satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales de la comunidad.

La Administración Pública Paraestatal está conformada por un número creciente de empresas públicas, que fueron creadas de manera sistemática y por agregación. A esto se debe que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976 haya previsto -- vincular sectorialmente sus actividades con las políticas gubernamentales a cargo de las Dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Paraestatal está integradas por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y los fideicomisos.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo con la L.O.A.P.F. los organismos descentralizados --- "Son instituciones creadas por disposición del Congreso de la -- Unión en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o la es--

estructura legal que adopte" (14)

Por lo tanto el organismo descentralizado gira en torno a dos -- conceptos fundamentales: el de personalidad jurídica y la sus--- trucción jerárquica, éste tiene por efecto que la entidad sea do- tada con autonomía orgánica, en este sentido se hace necesaria - la aclaración de que no todos los organismos descentralizados -- cuentan con el mismo grado de autonomía, por tal motivo, el control tiene distintas intensidades.

En estos organismos, es frecuente que los funcionarios sean remo- vidos por el Ejecutivo Federal o por algún Secretario de Estado, esto contamina políticamente y debilita su atributo autonómico.

Estos organismos descentralizados están regidos en alta medida - por el Derecho Público y pueden estar encuadrados dentro de fun- ciones imperativas, también son una entidad sujeta a control de eficiencia y de legalidad mucho más severa que los que se apli- can a las empresas de economía mixta,

Su patrimonio es generalmente de origen estatal o paraestatal y cuando existen aportaciones particulares no se desprende para el aportante el estatus de asociado, sólo por disposición legal tie- nen acceso en sus órganos colegiados representantes de grupos - de administrados.

En los organismos descentralizados, aunque tenga diferentes gra- dos de autonomía, el Estado se ha reservado privilegio que le - asegure un papel hegemónico.

(14) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 1976. Pág. 55. Publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre del mismo año.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

De acuerdo con Ruíz Massieu "empresa pública, es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiestan a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o un ente paraestatal) ha hecho un --- aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario".(15)

El Estado ha creado empresas públicas con el propósito de contar con una organización administrativa más acorde con los fines de su actividad económica y social. Es decir, de acuerdo a las condiciones de mercado, a la manera en que obtendrá su capital, el tipo de recursos humanos que necesite y a la clase de eficiencia que se espera alcance. De esta manera, se han creado empresas con personalidad jurídica, inscritas en una fórmula de descentralización.

El sistema accionario y de participación tiene entre otras las siguientes ventajas: privatizar una empresa; pasar a ser empresa pública íntegramente, incorporar recursos humanos del sector privado y dar participación a los trabajadores. A estas empresas les es aplicado el estatuto laboral del apartado "A" del artículo 123 constitucional pues resulta más flexible al Estado, para estructurar un régimen laboral acorde a las condiciones del mercado de trabajo y se tiene la posibilidad de que los trabajadores participen en las utilidades que genere la empresa.

La obtención de eficiencia paraestatal depende de la forma jurídica con que el Estado ha decidido dotar a las empresas públicas, según la importancia y la actividad en la que incida ésta.

(15) Ruíz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. Un estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana. México INAP 1980. Pág. 30.

Existen empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación estatal minoritaria.

Se consideran empresas de participación estatal mayoritarias, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aquellas que presentan algunos de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal es propietario de más del 50% del capital social;
- En la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; y
- El Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar los funcionarios responsables de su operación, así como de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, la junta directiva o del órgano de dirección correspondiente.

Se incluyen dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, instituciones nacionales de seguros y fianzas y las sociedades nacionales de crédito que cumplan con alguno de los requisitos mencionados.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles, así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean Dependencias o Entidades del Gobierno Federal o que alguno o varios de ellos realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Respecto a las empresas de participación estatal minoritaria se les define respetando el criterio del interés patrimonial; son aquellas "en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del

capital que represente menos del 50% y hasta el 25% de áquel "(16)

El Gobierno Federal ejerce un mayor control sobre las empresas - de participación estatal mayoritaria en relación con la minorita_ria.

FIDEICOMISO

Finalmente, dentro de la Administración Pública Paraestatal, el - Estado ha recurrido con frecuencia a utilizar la figura del fidei_ comiso, mediante el cual el fideicomitente el Estado destina cier_ tos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realiza_ ción de este fin a una institución fiduciaria.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede_ ral son fideicomisos públicos aquellos que se establezcan por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente úni_ co de la Administración Pública Centralizada, así como los fidei_ comisos creados con recursos de las entidades paraestatales que - serán autorizadas por el Ejecutivo Federal a través de ésta Secreta_ ría.

Este tema será tratado con mayor amplitud en los siguientes capí_ tulos.

(16) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1976. Publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre del mismo año. Pág. 56.

"EL FIDEICOMISO HA TENIDO COMO PADRES AL FRAUDE Y AL TEMOR Y COMO NODRIZA AL TRIBUNAL DE LA CONCIENCIA"

FRANCIS BACON.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS Y ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO

2.1. DEFINICION DEL FIDEICOMISO

Etimológicamente la palabra fideicomiso, se deriva del vocablo latino FIDEICOMISO, hablamiento del FIDEICOMISSUM, cuyas raíces son FIDES que quiere decir fe y COMMISUM, participio pasivo de COMMITTO, que significa confiar, término que se divide a su vez en dos vocablos que son: CUM que indica CON y MITO que significa ENVIAR.

De acuerdo con Villagorda Lozano "El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario quien está obligado a disponer de los bienes y ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".

Los orígenes de esta figura jurídico-económica, en nuestro sistema legal, los encontramos en el TRUST Anglosajón. Algunos tratadistas sostienen que el trust, palabra que significa confianza, es una evolución del fideicomiso Romano, otros sostienen que es una figura del Derecho Inglés y que ésta se deriva del Derecho Germánico.

Por tal motivo, analizaremos brevemente el fideicomiso en el Derecho Romano, en el Derecho Inglés, en el Derecho Germánico y su más alta evolución en el Derecho Estadounidense y posteriormente en nuestro país.

2.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

2.2.1. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO ROMANO

El antecedente más remoto de esta institución jurídico-económica afirman la mayoría de los tratadistas, se encuentra en el Derecho Romano el cual surgió con el fin de liberarse de los obstáculos que el propio Derecho Romano estableció en la formulación de la sucesión testamentaria.

En Roma existieron dos instituciones, éstas son: La Fiducia y los Fideicomisos Testamentarios.

La Fiducia se aceptó como aquella forma solemne de transmitir la propiedad, pero con la obligación de quien la recibía de remanicipar, es decir quien recibía la propiedad o el bien se obligaba a su vez de transmitirlo, después de que realizarán determinados fines, al testador o a una tercera persona.

Existieron dos formas de Fiducia: LA FIDUCIA CUM CREDITORE Y LA FIDUCIA CUM AMICO.

La Fiducia Cum Creditore operó de la siguiente forma: El deudor para garantizar su adeudo transmitía determinados bienes a su acreedor, quien a su vez se obligaba en virtud del PACTUMFIDUCIAE a retransmitirlos al deudor cuando se hubiera cumplido con la obligación. En caso contrario de que no se cumpliera, entonces el acreedor tenía el derecho implícito en el pacto de retener los bienes para sí o para enajenarlo.

La Fiducia Cum Amico, era un préstamo gratuito de uso, en donde la persona que recibía el bien transmitido podía usarlo y disfrutarlo en su propio provecho, una vez cumplido los fines, se devolvía el bien al TRADENS, como consecuencia del PACTUMFIDUCIAE.

Asimismo tenemos que "El Fideicomiso Testamentario se empleaba - cuando un testador quería favorecer a una persona con la cual no tenía la Testamenti-Factio, por lo que no le quedaba más recurso que rogar a su heredero fuese el ejecutor para dar al incapaz un objeto particular o parte del acervo hereditario. El testador, en su testamento, para establecer esta Institución usaba los tér^uminos Rogo Fedeimomitto, al heredero gravado se le llamó fiduciario y aquel a quien debía transmitirle los bienes, fideicomisario". (17)

En el Derecho Romano no todas las personas tenían la facultad de otorgar testamento, ni la posibilidad de ser llamadas a recibir una herencia; quienes estaban incapacitados para ser herederos - eran: Los esclavos, extranjeros, mujeres, personas inciertas, - parientes de la esposa, peregrinos, libertos, célibes, municipios, colegios y dioses; por lo tanto era necesario contar con - la Testamenti-factio.

Debido a lo anterior y a fin de estar en posibilidad de beneficiar a dichos incapacitados para recibir herencia, se recurrió a una persona de confianza a fin de que utilizara parte de la herencia en beneficio del incapacitado, no tenía en su origen obligatoriedad civil siendo su cumplimiento un acto de conciencia o buena fe para el heredero fiduciario.

Como vemos en un principio el cumplimiento del fideicomiso quedó a la buena fe y a la conciencia del heredero fiduciario.

El resultado de ésto, fue el incumplimiento de ciertos fideicomisos, resultando usos fraudulentos en esta institución. Por lo -

(17) Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. México 1982. Editorial Porrúa. Pág. 3.

tanto, el Emperador Augusto los hizo ejecutar, estableciendo un Pretor especial, el PRAETOR FIDEICOMMISSARIUS, el cual vigilaba que se cumpliera el fin del fideicomiso.

Por su extensión y uso constante de esta institución poco a poco adquirió, dentro del Derecho Romano, la forma de "INSTITUTAS FIDUCIARIAS", por medio de las cuales se vinculaba la propiedad in mueble a perpetuidad, en una serie de herederos sucesivos elegidos por el mismo testador. Es decir, "Un testador después de haber instituido un heredero, no tenía derecho a disponer de nuevo de su patrimonio, en todo o en parte, por institución o por legado, en beneficio de otra para el momento en que su heredero muriese. Pero podía rogar a este heredero restituir a su muerte a una persona designada la totalidad o una parte de la sucesión. Este fideicomiso se dejaba casi siempre a cargo del heredero; -- después a cargo del primer fideicomisario y así sucesivamente, de manera a obtener una serie de restituciones teniendo cada una por fecha, la muerte de la persona gravada.

Estos fideicomisos fueron muy numerosos en la época inperial sin que haya resultado ningún inconveniente". (18)

Con esto el fideicomiso romano propicio acumulación de la riqueza en unas cuantas manos, dio lugar a la vinculación a perpetuidad de la propiedad en manos de diversos herederos y posiblemente para favorecer los intereses del fisco se dictó la Ley Falcidia, por cuya virtud el heredero fiduciario tenía derecho de retener para sí una cuarta parte del fideicomiso, el cual era gravado al entregarse el bien, cuota llamada por algunos autores -- "cuarta trebelianica".

(18) Ibidem.

Posteriormente en la época de Justiniano el heredero fideicomisario adquirió un derecho real teniendo a su favor la REIVINDICATIO sobre los bienes del fideicomiso.

El fideicomiso testamentario pasó a los regímenes jurídicos del Derecho Romano donde se les conoció con el nombre de "SUBSTITUCIONES FIDEICOMISARIAS" las cuales se prohibieron dado que concentraban grandes riquezas en unas cuantas manos originando la inmovilidad de los bienes.

Como se observa la Fiducia Romana y los fideicomisos testamentarios constituyen antecedentes del fideicomiso actual.

2.2.2. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO GERMANICO

Como antecedente del fideicomiso en el Derecho Germánico encontramos tres instituciones:

En primer término la "PRENDA INMOVILIARIA", ésta era un medio -- por el cual el deudor transmitía a su acreedor, con fines de garantía, un bien inmueble, asimismo se obligaba el acreedor a la restitución del inmueble transmitido cuando el deudor cumplía -- con su obligación.

En segundo término encontramos la figura jurídica del MANUSFIDELIS la cual tuvo gran importancia en el Derecho Germánico de las sucesiones, surgió al igual que en el Derecho Romano para salvar las limitaciones legales en materia testamentaria. Este consistía en que la persona que quería realizar una donación intervivos o post obitum transmitía el bien de la donación a un fiduciario-MANUSFIDELIS- este transmitía al verdadero beneficiario el bien adquirido reservando al donante un derecho de goce sobre el bien donado mientras vivía.

Por último encontramos el "SALMAN o TREUHAND" El Derecho Germánico ha definido genéricamente al SALMAN como la persona intermedia que realiza la transmisión de un bien inmueble del propietario original al adquirente definitivo". (19)

(19) Villagordoa Lozano J. Manuel. DOCTRINA GENERAL DEL FIDEICOMISO. México 1982. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 5.

2.2.3. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO INGLES

El fideicomiso llega a Inglaterra procedente de Alemania, en su origen más remoto era un trato entre caballeros, no existiendo - medidas legales para llevar a cabo su cumplimiento.

Esta institución surgió como un a medida de eludir la prohibi--- ción de que las instituciones religiosas y educativas poseyeran propiedades.

Eb el siglo XII la iglesia adquirió grandes propiedades territo- riales recibidas para la realización de fines benéficos, dando - lugar al acaparamiento de grandes riquezas, sin atender a los fi nes de beneficio social al que estaban destinados, en tal virtud el parlamento inglés dictó la Ley de Manos Muertas, -1217- dando lugar el empleo del USE.

Por otra parte algunos tratadistas dicen que el fideicomiso surgió con motivo de la guerra de las Dos Rosas -1344-1485-, dado - que la nobleza terrateniente para proteger a sus herederos de la confiscación de sus propiedades por parte de sus enemigos, po--- nían éstas en manos de un fiduciario, existiendo sólo el compro- miso moral, pero no el legal de entregar los beneficios obteni-- dos de estas propiedades a las personas designadas por el fidei- comitente, por tal motivo se presentaron muchas irregularidades en su manejo. Para corregir éstas en el reinado de los plantage net, se reconoció los USES y TRUST creados por los soldados y - la nobleza terrateniente.

Como se observa hay varias opiniones en cuanto al origen del USE pero coinciden en el hecho de que surgió como una medida para -- evadir las prohibiciones e incapacidades, para poder adquirir la propiedad legal de los bienes e inmuebles, del antiguo derecho - inglés.

Dos instituciones en el Derecho Inglés son los orígenes del fideicomiso: el antiguo USE y el Trust.

En primer término, el USE antecesor del TRUST "Estaba formado de una relación jurídica mediante la cual una persona (feoffe to use) era revestida, según el Common Law, de un poder jurídico de cuyo ejercicio resultaba un beneficio económico a favor de otra persona (cestui que use)". (20)

El USE no estaba sancionado por el Common Law, como resultado se cometieron muchos abusos puesto que se basaba en un principio de orden moral y religioso, así surgió más tarde la jurisdicción del canciller funcionario que administraba justicia fuera de la esfera del Common Law, quien legalizó la institución del USE antiguo y del TRUST moderno vigilando que se cumpliera lo dispuesto por el SETTLOR (fideicomitente).

Durante el reinado de Enrique VIII el parlamento Inglés aprobó la Ley de Estatuto de USOS de 1534. Disponiendo que quien gozaba del USE sería considerado como propietario de pleno derecho.

Esta Ley no logró su propósito ya que proliferó la práctica del USE, pero con un nuevo nombre TRUST, con la fuerza que le dio el Derecho Equidad (Equity Law).

En segundo término el Trust el cual engloba fundamentalmente el carácter de fe y confianza, es decir el "TRUST" es una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes, por lo cual la persona que la posee (trustee) está obligada en Derecho Equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (cestui que trust)". (21)

(20) Ibidem. Pág. 6

(21) Ibidem. Pág. 18.

Diversos autores nos explican que el vocablo se emplea para abarcar diversas relaciones fiduciarias como el depósito, el alba---ceazgo, la tutela y el mandato en sentido estricto.

Las personas que intervienen en el trust son tres:

- El Settlor o fideicomitente quien crea el TRUST EXPRESO, tiene el carácter de settlor cualquier persona que sea sui juris.
- El trustee o fiduciario es el titular legal de bien o derecho que se fideicomite.
- Por último el Cestui que Trust significa "El individuo para -- quien existe el beneficio del trust".

Existen dos categorías fundamentales de Trust: El express trust y el implied trust.

El express trust se constituye por la voluntad expresa del settlor, es necesario que este declare formalizado y defina con claridad la disposición de los bienes y derechos que se destinen al Trust.

El express trust puede ser privado cuando se define claramente al beneficiario, o público cuando el beneficiario es indefinido o el beneficio es encaminado al bienestar social.

El implied trust, son creados por los tribunales de Equidad, son trust implícitos derivados de los hechos, es decir cuando el tribunal de equidad encuentra motivos para suponer que una persona, por ciertos actos de la misma, pretendió crear un trust expreso, que debido a determinadas circunstancias no llegó a formalizar.

Como vemos la evolución legal y jurisprudencial de ésta figura han permitido que haya trascendido de la esfera familiar a la de los negocios y del beneficio social.

El fideicomiso conocido y adoptado por la legislación mexicana - se deriva del Derecho Inglés, tomado como antecedente inmediato al Trust.

2.2.4. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS

El trust llegó a los Estados Unidos, procedente de Inglaterra en su más alta evolución jurídica. En este país caracterizado por tener un desarrollo económico acelerado; el Trust ha tenido su más amplia evolución, permitiendo la acumulación de grandes riquezas, y la operación de un elevado grupo de sociedades anónimas y contanto con un sistema bancario bien organizado permitió la expansión económica en diversas partes del mundo.

El Trust se utiliza actualmente en operaciones financieras y comerciales.

Debido a la evolución económica de las empresas, y a la compleja competencia comercial, surgieron instituciones fiduciarias con gran experiencia técnica y de recursos humanos en los negocios, las cuales en un principio estuvieron representadas por personas físicas, pero con el tiempo y debido a la intensa competencia en los negocios las compañías de seguros empezaron a dedicarse a estas actividades.

La primera corporación Fiduciaria fue la Massachusetts Hospital - Life Insurance, Co en el año de 1822, a partir de este año surgió a la legislación Estadounidense la institución Jurídico económico del fideicomiso.

Generalizándose su uso, traspasando el ámbito nacional y reforzándose la expansión económica del imperialismo norteamericano.

2.2.5. EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO MEXICANO

En la Legislación Mexicana, por primera vez se hace referencia al fideicomiso como institución jurídica económica, en la exposición de motivos del Código Civil de 1870 en donde se prohíbe -- cualesquiera de las sustituciones fideicomisarias de tipo romano, por se una forma antieconómica que producía la vinculación a perpetuidad de la propiedad en manos de diversos herederos sucesivos, propiciando el estancamiento de capitales.

Este mismo criterio se estableció en el Código Civil de 1884 reproduciendo íntegramente las disposiciones del Código anterior, permitiendo solamente la sustitución vulgar. En ambos se establecieron algunas excepciones ya sea en favor de los hijos, indigentes, ya para fomentar la educación, ya que sostener y mejorar los establecimientos de beneficencia.

Antes de que naciera el fideicomiso a la vida jurídica de nuestro país como una típica operación de crédito, se había empleado esta institución en los arreglos de la deuda pública exterior de México en la emisión de obligaciones para la consolidación de la deuda de los Ferrocarriles Nacionales.

La institución del fideicomiso, en nuestro país, nace a la vida jurídica a principios del año 1925 con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Esta se fundamentó en los principios del trust anglosajón, con una reglamentación que defiere en algunos aspectos dado que únicamente se trasplantó a nuestro régimen jurídico el trust expreso y sólo puede encargarse a una institución de crédito autorizada para actuar como fiduciaria.

En esta Ley General en su artículo 6° fracción VII y en los artículos 73 y 74 se consideran entre las instituciones de crédito -

para los efectos legales los Bancos de fideicomiso, administrando los capitales que se les confieren e interviniendo en la representación común de los suscriptores y tenedores de bonos hipotecarios.

También se especifica que los Bancos de fideicomisos se registrarían por la Ley especial que posteriormente se expediría. Efectivamente en junio de 1926 se dicta la Ley de Bancos de Fideicomiso, en la exposición de motivos de ésta, se expresa que es necesario aplazar la reglamentación, para poder hacer un estudio de las bases de la nueva institución.

En 1926 se estableció en forma definitiva, el fideicomiso en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, absorbiendo y abrogando la anterior.

En esta ley el concepto de fideicomiso es aún impreciso y se define en el artículo 102 como "Un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan a un Banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario".

Asimismo en esta Ley se especifica que debe constituirse con un fin lícito, ésto es que no sea contrario a la Ley ni a las buenas costumbres.

El concepto de fideicomiso fue corregido por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, vigente en la actualidad, esta Ley se crea con el objeto de corregir errores de la Ley anterior, hace su reglamentación de modo preciso, considerando el fideicomiso como una institución autónoma con características propias.

Esta Ley conserva en principio, el trust expreso, a que alude - la Ley de Instituciones de Crédito de 1926.

La naturaleza del Fideicomiso se encuentra plasmada en los artículos 346 y 347. En estos artículos el fideicomiso se perfecciona con la destinación de ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado. Asimismo la titularidad de los bienes y derechos que se afecten en el fideicomiso se tienen que transmitir al fiduciario quien a su vez está obligado a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo. Sin la respectiva titularidad de los bienes y derechos, esta obligación no la podría cumplir el fiduciario.

Lo relevante de esta Ley es el artículo 356 donde agraga que "La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo".

En el artículo 359.- Se menciona que quedan prohibidos los fideicomisos: secretos, sustituciones fideicomisarias, así como los fideicomisos que tienen una duración a treinta años cuando el fideicomisario sea una persona jurídica de carácter privado, con la salvedad que se destine a fines de orden público, de beneficencia o de carácter científico y artístico.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, actualmente en vigor, no hace modificaciones sustanciales a la institución del fideicomiso, específicamente sufre pequeñas modificaciones en la parte correspondiente a las operaciones fiduciarias.

En el artículo 45 fracción II inciso c) se sostiene que el fiduciario es el titular de los derechos fideicomitidos, señalándose el funcionamiento jurídico del fideicomiso, al especificar que -

por esta operación hay transmisión de bienes y derechos al fiduciario, para la realización del fin determinado.

Partiendo de los orígenes de esta figura jurídico-económica en nuestro país, surgió como una institución que sirve como instrumento complementario a la estructura financiera y comercial ya que se utiliza en operaciones de bienes raíces, de organización, como contrato accesorio de garantía en la cesión de bienes a favor de acreedores, en la emisión de obligaciones y en la organización de empresas además como institución de fomento económico, entre otras actividades financieras y comerciales.

Es importante resaltar que esta figura como afirman la mayoría de los tratadistas puede utilizarse para la realización de cualquier fin lícito, su flexibilidad extraordinaria permite que se utilice para una variedad de aplicaciones tan ilimitadas como lo permita nuestra legislación.

2.3. ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO

Existen en el fideicomiso dos clases de elementos: En primer término los personales que son normalmente el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario, los cuales son parte del contrato.

En segundo término los esenciales, que son la materia y el fin o fines del fideicomiso.

2.3.1. ELEMENTOS PERSONALES

FIDEICOMITENTE.- Es la persona que expresa su voluntad de constituir un fideicomiso, destinando los bienes y derechos necesarios para el logro de sus fines, constituyendo el patrimonio fideicomitado, transmitiendo su titularidad al fiduciario.

Pueden ser fideicomitentes de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, en su artículo 349, las personas físicas o morales que cuenten con la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes y derechos que el fideicomiso implica, es decir que posean la capacidad de contratar, como lo estipula el Derecho Civil.

En el mismo artículo se expresa que pueden ser fideicomitentes las autoridades administrativas suficientemente competentes, -- cuando la guarda, conservación, administración, liquidación, reporte o enajenación corresponda a dichas autoridades.

Se establece que para ser fideicomitente debe ser titular de -- los bienes o derechos que van a pasar a formar parte del fideicomiso. Esto es indispensable para poder realizar la transmisión de éstos al fiduciario, quien será el único titular del patrimonio del fideicomiso.

En lo relativo a los derechos y facultades del fideicomitente -- son diferentes y se puede precisar en cada caso concreto, ya que hay diferencia en materia y fines.

En lo general se puede decir que son derechos y facultades del fideicomitente: Señalar los fines del fideicomiso, designar a los fideicomisarios y fiduciarios reservándose determinados derechos sobre la materia del fideicomiso, especificar reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades, exigir al fiduciario el cumplimiento de su obligación cuando se haya reservado expresamente ese derecho en el acta constitutiva. Asimismo se especifica en el Código Civil que en caso de incumplimiento exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión del fideicomiso con el resarcimiento correspondiente de los daños y perjuicios causados.

La principal obligación del fideicomitente es de transmitir al fiduciario los bienes y derechos materia del fideicomiso.

FIDUCIARIO.- Es el titular de los bienes y derechos fideicomitados, es el que lleva a cabo la realización de los fines por medio del ejercicio obligatorio de los derechos que le ha transmitido el fideicomitente.

En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 en el artículo 350 se dice que pueden ser fiduciarios, sólo las instituciones expresamente autorizadas por la Ley General de Instituciones de Crédito, en ésta se especifica que para la realización de operaciones fiduciarias se requiere concesión del gobierno federal. Además el fiduciario debe contar con la capacidad necesaria para que se le pueda transmitir los bienes y derechos materia del fideicomiso.

El fiduciario tiene el ejercicio de los derechos que se confieren pues está obligado a ejercitarlos para lograr los fines del fideicomiso, así como el de dar a los fideicomisarios los benefi

cios de este, también es su obligación abstenerse de hacer mal -- uso de los derechos transmitidos y no excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.

De acuerdo con la L.G.T.O.C. de 1932 en su artículo 356 se establece las reglas generales para el desempeño del cargo por parte del fiduciario y se pueden resumir de la siguiente forma: es primordial que el fiduciario adquiera la titularidad de los bienes y derechos fideicomitidos con las limitaciones que se hayan fijado en el acta constitutiva, el fiduciario asume las obligaciones que sean necesarias de hacer de acuerdo con la clase de Fideicomiso para poder lograr sus fines, asimismo asume la obligación de conservar los bienes y derechos recibidos en su integridad material.

En si los derechos y obligaciones del fiduciario no se pueden generalizar para todos los casos, ya que debe precisar para cada fideicomiso la naturaleza jurídica de los bienes y derechos que constituyen la materia del fideicomiso y a su vez el fin que -- persigue, ya que no es lo mismo cuando se afectan bienes inmuebles que cuando se afectan derechos personales.

FIDEICOMISARIO.- Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso.

En la L.G.T.O.C. de 1932, especifica en su artículo 348, que pueden ser fideicomisarios las personas físicas o morales que tengan la capacidad necesaria para poder recibir el beneficio emanado del fideicomiso.

Dentro de los derechos del fideicomisario son los siguientes: Los que se deriven del acta constitutiva del fideicomiso, exigir a la institución fiduciaria el cumplimiento de los fines del fideicomiso y en su caso pedir la remoción de ésta, atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su per-

juicio, de mala fe o en exceso de sus facultades que el acto --- constitutivo o la Ley le confieren y en su caso proceder a reii- vindicar los bienes cuando hayan salido del patrimonio del fidei- comiso. También puede elegir a la institución fiduciaria en los casos cuando ésta renunciare o fuere removida o si en el acta -- constitutiva no fuera designada, asimismo participa para refor- mar el acto constitutivo cuando se trate de formar un comité t^éc nico o de distribución de fondos.

Por otra parte se determina las obligaciones del fideicomisario en donde se especifica que pueden ser diferentes de acuerdo con el tipo de fideicomiso.

Cuando se trate de fideicomisos cuya constitución se establece - unilateralmente por parte del fideicomitente con la intención de hacer una liberalidad al fideicomisario en este caso el fideico- misario sólo tiene el derecho de recibir los beneficios del fi- deicomiso y en ningún caso se establecen obligaciones a su cargo; y cuando se trate de fideicomisos cuya constitución se realiza - con el acuerdo del fideicomitente y fideicomisario y se estable- ce una contra-prestación a favor del fideicomitente por la enaje nación que se realiza en provecho del fideicomisario, en este ca so éste último está obligado a realizar la contraprestación con- venida en el acta constitutiva.

Por último tenemos que existen casos especiales en donde la cele bración del fideicomiso sólo intervienen dos personas, siendo vá lidad dicha operación, es decir en la constitución del fideicomiso se puede designar al fideicomitente como beneficiario de esa operación.

Otra situación que se puede presentar es que el fideicomitente, cuando es una institución de crédito con la autorización espe- - cial, se designe asimismo como fiduciario de determinados bienes de su propiedad en favor de los fideicomisarios que señale. En este caso se hace la separación de los bienes que afecte el fi- -

deicomiso de su propio patrimonio, para poder lograr los fines - el fideicomiso.

Es preciso especificar que no se puede hacer un fideicomiso en - favor del fiduciario. Asimismo el único elemento indispensable para la constitución del fideicomiso es el fideicomitente.

También existe la posibilidad que en una misma operación pueden haber varios fideicomitentes, fiduciarios y fideicomisarios de - acuerdo con los artículos 348 y 350 de la L.G.T.O.C.

2.3.2. ELEMENTOS ESENCIALES

MATERIA

En el artículos 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones - de Crédito de 1932, se especifica la materia del fideicomiso que pueden ser cualquier clase de bienes o derechos que se encuen--- tren dentro del comercio y que los derechos no sean de ejercicio personalísimo y por lo tanto intransmisibles; es necesario que la titularidad de esos bienes y derechos no se encuentren afec-- tos a un derecho de tercero, sino que el titular de estos debe - ser el fideicomitente.

Asimismo, no toda la materia puede ser objeto de un fideicomiso dado que hay elementos que por su naturaleza no pueden ser pro-- piedad de un individuo como es el aire, la luz etc. y también -- aquellos que por disposición de la Ley son "inalienables" los de clara irreductibles a propiedad individual; como son el ejido, - los bienes patrimonio de la familia.

También no pueden ser materia de fideicomiso los estrictamente - personales como son las garantías individuales, el derecho de vo to etc.

En el caso que se afecte a una tercera persona se realizará el fideicomiso con el expreso consentimiento de dicha persona.

También en este artículo se menciona que todos los bienes y derechos que se dan en fideicomiso deben de estar encaminados a la realización del fin para el cual fue destinado y sólo podrán realizarse los derechos y acciones que al fin se refieran salvo los casos en que se reserve el fideicomitente que para el deriven del fideicomiso mismo..

FINES

En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, se especifica que pueden ser fines del fideicomiso, cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada.

De acuerdo con Villagordoa Lozano "el fin del fideicomiso es la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente" (22)

Es decir son las obligaciones principales del fiduciario, que terminó el fideicomitente, para la realización del fideicomiso.

(22) Villagordoa Lozano, J. Manuel. Op. cit. Pág. 179.

2.4. FORMAS DEL FIDEICOMISO

Los elementos formales, son las diversas formas que constituye - la manifiestación externa del fideicomiso y deben constar por es crito y revestir formalidades especiales según se trate de un ac to entre vivos o un testamento.

La clasificación que trataremos será de acuerdo a los fines que pretende alcanzar el fideicomitente. Esta se da en base a las - acciones que realiza el fiduciario en el ejercicio de los dere-- chos transmitidos que constituyen el patrimonio fideicomitado.

Las acciones que realiza el fiduciario para el logro de los fi-- nes del fideicomiso se delimitan en tres variantes:

2.4.1. FIDEICOMISOS TRASLATIVOS

Son los que tienen como fin que el fiduciario transmita la titu-- laridad de los bienes o derechos fideicomitados al fideicomi-- sario cuando se hayan cumplido los requisitos señalados por el fi-- deicomitente.

Estos se presentan para corregir las dificultades de tipo legal en la transmisión de bienes.

2.4.2. FIDEICOMISOS DE GARANTIA

En este tipo de fideicomisos el fiduciario recibe los bienes o - derechos fideicomitados para que con ellos se garantice el cum-- plimiento de una obligación principal o una obligación que es -- cargo del fideicomitente. Este tipo de fideicomiso por su natu-- raleza son contratos accesorios porque siempre se encuentran re-- lacionados a un contrato principal que da lugar a su creación, - una vez que este concluye, el fideicomiso termina. El acreedor

fideicomisario otorga el finiquito correspondiente y por tal motivo el fiduciario retransmite al fideicomitente deudor los bienes o derechos fideicomitados.

En el Fideicomiso de Garantía, el fiduciario se desenvuelve a través del ejercicio de los derechos fideicomitados, es decir el fiduciario gozará de tales derechos, en caso de que no cumpla el deudor, o hasta en ocasiones desde el principio los utiliza para dar cumplimiento a la obligación garantizada. Como vemos, el fin principal de este fideicomiso es el de garantizar una obligación principal, en algunos casos el fideicomitente pueden reservarse el uso y goce de los bienes fideicomitados y los perderá en el caso de que no cumpla con su obligación principal.

2.4.3. FIDEICOMISOS DE ADMINISTRACION

Como característica principal de este tipo de fideicomiso, el fiduciario recibe los bienes o derechos fideicomitados para efectuar las inversiones, guarda conservación o cobro de los productos de éstos, y en general cualquier otra actividad de administración que le señale el fideicomitente entregando los beneficios al fideicomisario.

Las dos actividades principales que se realizan en el Fideicomiso de Administración son las siguientes:

- La primera es una actividad de inversión, en donde el fiduciario adquiere, con cargo al patrimonio fideicomitado, los bienes que le señale el fideicomitente. En este tipo de fideicomisos, el fideicomitente busca un rendimiento a través de la inversión que efectúa el fiduciario, ésta se puede realizar a través del otorgamiento de créditos a empresas mercantiles o industriales también a personas físicas, obteniendo el pago de los intereses respectivos. También invierte en va

lores de renta fija o variable, o sean las cédulas hipotecarias, los bonos hipotecarios y financieros, las obligaciones o las acciones comunes o preferentes de las sociedades anónimas.

- La segunda es la actividad de administración, en donde el fiduciario se encarga de la guarda y conservación de los bienes que integran el patrimonio fideicomitado, asimismo efectúa el cobro de los productos en beneficio del fideicomisario.

En este tipo de fideicomisos, el fideicomitente puede preveer en el acto constitutivo el establecimiento de un comité técnico o de distribución de fondos, los cuales operan para resolver los problemas que se presentan en las inversiones que deba realizar el fiduciario. Si este actúa de acuerdo con las indicaciones de este comité, entonces se libra de toda responsabilidad de acuerdo con lo estipulado en el artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Si por el contrario actúa de mala fe por negligencia en el menoscabo del patrimonio fideicomitado entonces el será responsable.

Los Fideicomisos de Administración se han venido utilizando con frecuencia para que los inversionistas extranjeros puedan intervenir en actividades turísticas e industriales en la zona prohibida, es decir en la franja de 100 Km a lo largo de las fronteras y de 50 Km en los litorales del país.

En el año de 1971, el expresidente Luis Echeverría dictó un acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar a las instituciones de crédito, permisos de adquirir como fiduciario las propiedades de los bienes inmuebles destinados a la realización de actividades turísticas e industriales en dicha zona prohibida, con el fin de permitir la utilización de dichos bienes a particulares incluyendo extranjeros que tengan el carácter de fideicomisario, o de tenedores de certificados de participación de inmobiliarios nominativos y no amortizables.

Posteriormente en 1973, se promulgó la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, reafirmando lo estipulado en el acuerdo anteriormente mencionado.

Dentro de esta Ley también se estipula que: la fiduciaria tiene la facultad de arrendar dichos inmuebles por plazos no superiores a diez años, la duración del fideicomiso no podrá exceder de treinta años y al término de éste la institución fiduciaria sólo podrá transmitir los bienes a personas que de acuerdo con la Ley estén capacitadas para adquirirla, el gobierno federal tiene la facultad de verificar el cumplimiento de los fines del fideicomiso, en caso de que viole las disposiciones que éste permiso establece, se cancelará y se liquidará el fideicomiso dentro de un plazo de 180 días.

En este sentido, el fideicomiso es un instrumento flexible, que en el gobierno de Luis Echeverría abrió las puertas a la inversión extranjera en zonas prohibidas en aras de un supuesto "desarrollo económico" de estas zonas, que en última instancia ha venido beneficiando solamente a los inversionistas extranjeros.

Por otra parte, es necesario resaltar que no hay formas puras de fideicomiso sino pueden constituirse en una forma combinada.

3. EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

3.1. DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

El Fideicomiso Público se constituye por el Estado, representado por sus órganos administrativos, en carácter de fideicomitente, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, o bien por un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, quienes aportan los bienes o fondos que constituyen el patrimonio del fideicomiso, determinando los fines que deberán ser lícitos y de interés público transmitiendo la titularidad de éstos a una institución nacional de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias, quien se obliga a disponer de los bienes y ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.

Para el mejor funcionamiento se constituyen comités técnicos que regulan la inversión de los bienes fideicomitidos para que el fideuciario pueda cumplir con las finalidades expresas en la disposición jurídica que crea el fideicomiso correspondiente.

Entendemos como Fideicomiso Público cuando el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto o una Entidad del sector paraestatal sean fideicomitentes en un negocio fideuciario.

Es una entidad jurídico-económica que tiene flexibilidad, libertad e iniciativa y adecuación orgánico-administrativa y que no necesariamente presenta una estructura orgánica. Puede utilizarse para la realización de cualquier fin específico, por lo que el Estado mexicano lo ha aprovechado en todas sus modalidades al crearse con objetivos heterogéneos entre sí, por ejem: Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña, Fideicomiso de Investigación Pesquera, Fideicomiso para el Fomento de las Artesanías, entre otros.

El Fideicomiso Público al formar parte de la Administración Pública Paraestatal rebasa el marco general de la legislación mercantil para dar lugar a la legislación específica de carácter administrativo.

La legislación administrativa fija características especiales al Fideicomiso Público, esta figura al ser utilizada por el Estado para el logro de sus fines adquiere diferencias, entre las que - enumeramos las siguientes:

- Es la legislación de carácter administrativo la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos. Aún cuando le son aplicables los --- principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras.
- Los fideicomisos que se crean por el Ejecutivo Federal cuando se trate de la Administración Pública Centralizada, tendrán como uno de los elementos personales de esta figura a la Secretaría de Programación y Presupuesto quién será el fideicomitente único del Gobierno Federal.
- Los Fideicomisos Públicos sólo podrán constituirse con base en un interés público, dado que el patrimonio fideicomitado se forma con bienes y derechos del Estado que en última instancia provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto. además de ser un elemento personal constitutivo del fideicomiso, interviene -- tanto en su constitución e incremento así como en su modificación y disolución del mismo.

Haciéndose la aclaración de que la iniciativa de incremento, modificación o disolución puede provenir de diferentes partes:

- Del jefe del Ejecutivo Federal;
- Del coordinador de sector correspondiente, por sí o a petición de la Institución Fiduciaria;
- O bien la Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta del coordinador de sector.

Si la iniciativa proviene de la Institución Fiduciaria o bien de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en ambos casos se debe recabar la opinión del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que funja como cabeza de sector dentro del que se encuentre agrupado el fideicomiso. Cabe hacer mención que una de las características de esta entidad es que al cumplir con el objetivo o fin para el cual fué creado, su propia naturaleza jurídica obliga a su liquidación.

- El Gobierno Federal ejerce sobre los Fideicomisos Públicos, la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales como son: La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, La Ley General de Deuda Pública, Ley Sobre Adquisiciones del Gobierno Federal, entre otras; La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros también ejerce facultades de supervisión, independientemente de los controles administrativos que ejerce por otros ordenamientos legales, asimismo el Comité Técnico se forma con representantes de diversas Dependencias de la Administración Pública Centralizada, que tiene una intervención en la realización de sus fines.
- Por último los Fideicomisos Públicos, no pueden ser creados únicamente por contrato, ya que su existencia se origina por una disposición jurídica expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión.

3.1.1. CONSTITUCION DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Los fideicomisos del Gobierno Federal se pueden crear mediante: Ley, Decreto y Acuerdo Presidencial especificado en los artículos 2° y 9° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Independientemente de la norma que se siga para la creación del fideicomiso, la Secretaría de Programación y Presupuesto expide un Acuerdo en el que se establece:

- Las causas que motivan la creación del fideicomiso;
- La denominación del fideicomiso;
- Los elementos personales como son:
 - EL FIDEICOMITENTE, será el Gobierno Federal pero también pueden ser en forma conjunta los Gobiernos de las Entidades Federativas, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito u otras entidades públicas o privadas.
 - LA INSTITUCION FIDUCIARIA, que siempre será una Institución Nacional de Crédito.
 - EL FIDEICOMISARIO, que es el beneficiario del fideicomiso.
- Asimismo en este Acuerdo se establece la integración del patrimonio el que podrá estar formado por bienes muebles e inmuebles, aportaciones en efectivo, créditos y rendimientos. Pudiendo aumentar éste mediante aportaciones del Gobierno Federal o de terceras personas;
- El fin del fideicomiso debe encaminarse a alguna actividad lícita y de interés público;
- La creación de un Comité Técnico o de Distribución de Fondos, cuyas facultades y forma de funcionamiento se establecen en el contrato que celebre la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Institución Fiduciaria; y

- Duración del fideicomiso.

Una vez que se expida el Acuerdo la Secretaría de Programación y Presupuesto procede a celebrar el contrato con la institución de Crédito que actuará como fiduciaria.

El Contrato es sólo un elemento que formaliza el acto respectivo. En éste se deberá especificar los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros; así como los derechos que el propio fideicomitente se reserve.

Es importante hacer mención que los fideicomisos creados por disposición legislativa, no son revocables más que por la misma vía. Asimismo los fideicomisos creados por el Ejecutivo Federal en -- atención a un fin social e importante dentro de la comunidad y - en la economía nacional no pueden ser revocados.

3.2. MARCO JURIDICO

Los Fideicomisos Públicos no sólo se rigen por la legislación -- mercantil y bancaria, sino que también se encuentran regulados -- por leyes administrativas.

Entre las leyes administrativas que inciden sobre el Fideicomiso Público haremos una breve referencia a los siguientes ordenamien-
tos:

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
(D.O.F. 29/XII/1976)

En sus artículos 3° fracción III y 49 determina a los Fideicomisos Públicos como entidades de la Administración Pública Paraestatal, aquellos que se establezcan por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada o bien aquellos que se constituyen con recursos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo se establece que el fideicomitente debe recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los comités técnicos que invariablemente son presididos por el coordinador de sector y deberán contar por lo menos con un representante del fideicomitente.

En el artículo 32 se menciona que la Secretaría de Programación y Presupuesto autoriza los programas de inversión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. También tiene la atribución de normar para la realización de auditorías en dichas Dependencias y Entidades, así como de comprobar el cumplimiento de las obligaciones en relación a las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL
(D.O.F. 31/XII/1976)

El presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal se --
norma y regula por esta Ley aplicada por el Ejecutivo Federal a
través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto
de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así -
como pagos de pasivo o deuda pública que realizan las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entre los que se incluyen los fideicomisos.

De acuerdo al artículo 9° faculta al Ejecutivo Federal a fin de
que por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto emi-
ta la autorización para constituir o incrementar un fideicomiso.
Asimismo a través de esta Secretaría se propone al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los fideicomisos cuando --
así convenga al interés público.

- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA
(D.O.F. 31/XII/1976)

Esta Ley otorga las siguientes facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Elaborar el programa financiero del -
sector público con base en el cual se manejará la deuda pública; autorizar a las entidades del sector público paraestatal a con-
tratar créditos; Cuidar que los recursos procedentes de financia-
mientos se destinen a la realización de proyectos, actividades y
empresas que se basen en las directrices de los planes de desa-
rrollo económico y social, que generan ingresos para su pago y -
vigilar que las entidades que contraten créditos tengan capaci-
dad de pago.

En el capítulo V se regula la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal entre las que se encuentran comprendidas las Instituciones Nacionales de Crédito -- que actúan como fiduciarias en los Fideicomisos Públicos, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos. En el capítulo VI se expresan las facultades de vigilancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la -- obligación a cargo de las entidades de proporcionarle información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete -- respecto a la aplicación de los recursos provenientes de los financiamientos autorizados con la regularidad y periodicidad y -- forma que dicha Secretaría determina.

- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
(D.O.F. 29/XII/1978)

Esta Ley otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como Organó Técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Entre otras funciones ejerce las de: verificar si las entidades que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, si ajustaron y ejecutaron -- los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y formas establecidas por la Ley.

Para cumplir con estas funciones, esta Ley otorga facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías y en general solicitar la información necesaria.

- LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

(D.O.F. 31/XII/1979)

Mediante ésta se regulan las operaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública relativos a la adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles o contratación de servicios relacionados con bienes muebles y almacenes.

- LEY DE OBRAS PUBLICAS

(D.O.F. 30/XII/1980)

Esta regula el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen las Dependencias y Entidades encontrándose entre éstas últimas los Fideicomisos Públicos.

- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

(D.O.F. 31/XII/1970)

Los fideicomisos se encuentran sujetos a control del Gobierno Federal cuyo objeto sea la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado y se determina que el fideicomitente único del Gobierno Federal debe inscribirlos en el registro correspondiente.

Es imprescindible hacer la aclaración de que esta Ley resulta obsoleta en la actualidad, puesto que ha sido rebasada por la práctica y las nuevas disposiciones jurídico administrativas han cambiado la estructura, funciones y actividades operativas del Gobierno Federal. Por tal motivo se hace necesario expedir un nuevo ordenamiento que recoja las experiencias en la práctica de las empresas públicas. Asimismo que de coherencia e integre las disposiciones que rigen sobre los aspectos de control, planeación, programación, presupuestación y evaluación para poder lograr los objetivos del fideicomiso con eficiencia tanto económica como social.

- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

(D.O.F. 8/I/1982)

Otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal y regula aspectos sobre los bienes que puede afectar éste en fideicomiso.

Los Acuerdos y Decretos Presidenciales también establecen diversas disposiciones a que deben sujetarse los fideicomisos en su carácter de entidades de la Administración Pública Paraestatal.

A continuación se hará referencia a los más significativos:

ACUERDO de fecha 13 de enero de 1977 publicado en el Diario Oficial 17 de enero siguiente. Por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente. Agrupándose así las entidades en aquellos sectores que tienen relación estrecha con sus responsabilidades a fin de obtener una mayor coherencia operativa y evitar duplicaciones o contradicciones.

DECRETO de fecha 10 de enero de 1979 publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero. En el se establecen las bases para la -- constitución, incremento, modificación, organización, funciona-- miento y extinción de los Fideicomisos Públicos.

Este Decreto, tomando en cuenta la sectorización a la que alude la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal agrupando - las entidades paraestatales en sectores definidos establece su - debida coordinación con las Dependencias de la Administración Pú- blica Centralizada. También se consideró las Leyes de Presupues- to, Contabilidad y Gasto Público Federal y Orgánica de la Admi- nistración Pública Federal las cuales facultan a la Secretaría - de Programación y Presupuesto para intervenir en la constitución, incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal; para sugerir modificaciones a los contratos constitutivos a su - estructura y base de organización y operación.

Asimismo en este Decreto se consideró la posición de las Institu- ciones Fiduciarias con motivo de la ejecución de los Acuerdos - de los Comités Técnicos o de Distribución de Fondos cuyas facul- tades deben quedar expresas en el contrato del fideicomiso.

El reglamento que rige sobre las Instituciones Nacionales y Or- ganizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, cuyo artículos 13 faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para deter- minar cuales disposiciones contenidas en este reglamento son -- aplicables a los fondos Permanentes de fomento económico consti- tuidos en fideicomiso por el Gobierno Federal en las Institucio- nes Nacionales de Crédito.

Por ACUERDOS PRESIDENCIALES vigentes a partir del 19 de mayo de 1983, en donde las Entidades de la Administración Pública Paraes- tatal quedan sujetas a lineamientos económicos y administrativos generales bajo la vigilancia, en lo conducente de las Secreta- - rías de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación - así como de los coordinadores sectoriales respectivos.

Estas disposiciones surgieron con el propósito de lograr una mayor eficiencia en el manejo operativo de las entidades; lograr una mayor coherencia evitando la duplicidad de funciones; permitir la jerarquización en las decisiones y en la ejecución de políticas en función de las necesidades y posibilidades del sector económico y facilitar la descentralización geográfica.

A través de estos Acuerdos se fortalece la autoridad y capacidad administrativa de los coordinadores de sector para el desempeño de sus funciones en lo concerniente a la planeación, programación, presupuestación, coordinación, evaluación y vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal en marco de la modernización administrativa y de la planeación nacional y sectorial.

Para fines de este Acuerdo se consideraron las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y por tanto al Fideicomiso Público como parte integrante de esta y a los Órganos de gobierno como son: Los Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, Juntas Administrativas, Juntas Directivas, Comités Técnicos y cualquier otro Cuerpo Colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal.

En materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales intervendrán:

- La SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO en lo que respecta:
 - A fijar dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo las metas globales y sectoriales, en acuerdo con los coordinadores de sector;
 - Así como emitir las normas y lineamientos generales a los que habrá de seguir la operación y el gasto de las entida-

des paraestatales, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Público Federal y de la Ley de Planeación;

- Asimismo autoriza los montos globales de gasto e inversión por sectores de la Administración Pública Federal, así como su distribución entre la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. También determina a cada sector Administrativo los montos globales de subsidios o transferencias que se otorguen a las entidades de acuerdo al programa sectorial.

- La SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO le corresponde:
 - Proyectar y calcular los ingresos de la Administración Pública Federal en general y de sus sectores en particular, considerando los montos globales de financiamiento y su composición;
 - Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con las Dependencias que correspondan;
 - También vigila que se de buen uso del crédito público respondiendo a los objetivos y prioridades del desarrollo nacional y sectorial y que se sujeten a los lineamientos de la Ley General de Deuda Pública;
 - Emite previa consulta de los coordinadores sectoriales, las metas y lineamientos generales para la elaboración de los programas financieros sectoriales e institucionales e integra el programa financiero de la Administración Pública Federal.

- La SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION le corresponde:
 - Planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal;
 - Apoya a las Dependencias de la Administración Pública Federal en la instrumentación de las normas de control, inspección y evaluación;
 - Asimismo realiza evaluación sobre el desempeño operativo, productivo, financiero y económico-social de las Entidades de la Administración Pública Federal.

- Los COORDINADORES DE SECTOR les corresponde:
 - Conducir la programación, así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales;
 - Agrupar a las entidades paraestatales bajo su coordinación en subsectores bajo responsabilidad y mando unificando --- cuando la naturaleza de sus funciones y características -- productivas la justifiquen para dar una mejor orientación programática de sus actividades. De esta manera las relaciones entre las entidades en particular y el sector se darán a través del subsector que corresponda;
 - Promover cuando sea necesario la formación o fortalecimiento de entidades que controlen y regulen las operaciones y expansión de otras entidades que actúen en una misma rama de la economía;
 - Establecer los lineamientos y criterios que determinen la estructura de la participación pública en el sector que corresponda;
 - Asimismo establece las directrices para la creación, adqui

sición, fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades que le correspondan;

- Orientar la participación patrimonial privada o social en las entidades paraestatales del sector, cualquier modificación en la organización de la Administración Pública Paraestatal se propondrá a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la autorización del jefe del Ejecutivo Federal.
 - Integrar y someter a consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el presupuesto por programa sectorial y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el programa financiero sectorial;
 - Determinar la distribución de los recursos autorizados entre las entidades de su sector;
 - Opinar y someter a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los ajustes a los precios y tarifas de las entidades bajo su coordinación;
 - Establecer de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los mecanismos de control y evaluación individual del desempeño de las actividades de las entidades bajo su coordinación.
 - Someter a consideración del Ejecutivo Federal las propuestas para el manejo de las acciones de Empresas de Participación Estatal y de fideicomisos bajo su coordinación.
 - Definir los sistemas de información a las entidades agrupadas en su sector;
- Las ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL le corresponde:
- Establecer los sistemas de programación, de acuerdo a los lineamientos del coordinador de sector, que les permita integrarse al plan y a los programas sectoriales y globales;
 - Establecer con el coordinador de sector los mecanismos -- anuales que aseguren la operación y ejecución de sus programas institucionales;

- Establecer los lineamientos en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Coordinador del sector los mecanismos de control y gestión, -- auditoría interna;
- Y proporcionar la información y facilidades que las Dependencias mencionadas en este Acuerdo, requieran para ejercer sus funciones.

Por otra parte se establece en este Acuerdo la conformación de los órganos de gobierno que deberá observar una estricta responsabilidad política, técnica y administrativa entre Administración Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

Finalmente en este acuerdo se le otorga la facultad de vigilancia y aplicación de los lineamientos y políticas señaladas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

ACUERDO que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar programas en materia económica.

El propósito de este Acuerdo es orientar a la Administración Pública Paraestatal en apoyo a las medidas dictadas en el programa inmediato de reordenación económica a fin de coadyuvar a la reactivación del aparato productivo.

En este Acuerdo se consideran los siguientes factores: La productividad, el empleo, la situación financiera y las divisas y el apoyo a la transformación estructural de la economía para la actuación de la Administración Pública Paraestatal.

En este se determina:

- Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal deberán elaborar y aplicar bajo supervisión sectorial un programa de incremento de la productividad operativa y del empleo.

- Asimismo las entidades de la Administración Pública Paraestatal habrán de ajustarse a los lineamientos generales que dicten las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público con la responsabilidad de la coordinación sectorial para la preparación e implantación de un programa de reestructuración financiera que eleve su capacidad de generación de ahorro corriente y contribuya al saneamiento de las finanzas públicas en general;
- Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal van a estar apoyadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el Banco de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y bajo la coordinación y supervisión sectorial habrá de establecer y ejecutar un programa de racionalización en el uso de divisas;
- Las entidades de la Administración Pública Paraestatal deberán elaborar un programa que oriente sus actividades al apoyo de la transformación estructural de la economía;
- La implantación de los programas mencionados anteriormente serán responsabilidad del coordinador de sector y la vigilancia de los lineamientos y políticas corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3.3. OPERACION DEL FIDEICOMISO

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en su artículo 45 fracción IV, en términos generales se establece que las Instituciones Fiduciarias para el desempeño de sus funciones designarán uno o varios funcionarios llamados Delegados Fiduciarios Generales y cuya designación podrá ser vetada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros quien podrá acordar en igual forma la remoción de los mismos. También se señala que en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas podrán los fideicomitentes preveer la formación de un Comité Técnico o de Distribución de Fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades.

En el artículo 7° del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1979, se prevee el caso de -- que la Institución Fuduciaria designe un Delegado Fiduciario Especial de acuerdo a la naturaleza o especialización u otras circunstancias de los fideicomisos. Este Delegado ejercerá los - derechos y acciones que correspondan de acuerdo a las determinaciones de la Institución Fiduciaria.

En caso de que no se designe un Delegado Fiduciario Especial, pero sin un Director o Gerente, este cumplirá con las obligaciones que le corresponde al primero.

Tratase de un Delegado Fiduciario Especial, Gerente o Director - de los fideicomisos deberán proporcionar información necesaria - sobre sus acciones o actividades al coordinador del sector.

- COMITE TECNICO: Para la integración de los Comités Técnicos o de Distribución de Fondos, el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría o Departamento Admi--nistrativo encargado de la coordinación correspondiente y el

fideicomitente deberá tener un representante cuando menos en dicho Comité, además se integrará por lo menos de un representante del coordinador de sector. Asimismo la fiduciaria tendrá un representante permanente en este Comité que concurrirá con voz pero sin voto.

Cuando no se señale a quien corresponderá la presidencia del Comité Técnico corresponderá a uno de los representantes de la Dependencia que actúe como coordinador de sector, al cual se le -- atribuye el voto de calidad en caso de empate.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 52, se señala que es el Presidente de la República quien designa a los miembros que integran el Comité Técnico y muchas veces designa al Director General del fideicomiso esto da lugar a que se coarte la libertad a las instituciones de nombrar a sus Delegados Fiduciarios Especiales. Por que en algunos casos disminuye la eficiencia del fideicomiso, dado que no se aprovecha la experiencia técnica de la Institución Fiduciaria.

Es recomendable que la Institución Fiduciaria designe al Delegado Fiduciario Especial quien tendrá el carácter de Director General del fideicomiso dando aviso a la Comisión Nacional Bancaria, a efecto de que esta resuelva si ejercita o no el derecho de veto que la Ley le concede.

De acuerdo al servicio que presta la Institución Fiduciaria en materia de fideicomiso es eminentemente técnica, por lo tanto es necesario que el funcionario que va a fungir como Director o Gerente del Fideicomiso, reúna los requisitos de aptitud, experiencia técnica, independencia económica y calidad moral para poder ejercer el cargo de Delegado Fiduciario.

Uno de los problemas a los que se enfrenta la operación del Fideicomiso Público es el de tipo laboral.

Cuando exista la necesidad de utilizar personal dedicado exclusivamente al fideicomiso y ajeno al personal de la institución deberá contratarlo previa aprobación del Comité Técnico o de Distribución de Fondos.

El personal que se contrate para tales efectos se registrá por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artí culo 123 constitucional, según decreto de fecha 10 de enero de - 1979 publicado en el D.O.F. el 27 de febrero del mismo año.

3.4 FIDEICOMISO Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como se había mencionado en el capítulo anterior el Fideicomiso en México nació a la vida jurídica en 1925, pero fue hasta los años treinta cuando el Estado utilizó esta institución como un instrumento flexible para cumplir los objetivos específicos del área económica y social y para descentralizar importantes funciones públicas que no llevan un contenido de autoridad. Dado que en esta década se le responsabilizó al Estado de llevar a cabo el proyecto de desarrollo económico y social.

El Fideicomiso Público además surge como un instrumento financiero para el fomento de actividades consideradas como prioritarias. Así en 1934 se creó el Fondo de Cultura Económica, en 1954 el Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), en 1955 el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA); en 1962 el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); después aparecen en materia de vivienda el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FOGA) y el Fondo de Operaciones y Descuento a la Vivienda (FOVI); en apoyo a las actividades industriales, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN); y en relación al Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

El sector paraestatal hacia 1976 estaba constituido por más de 900 unidades de las cuales cerca de 240 eran Fideicomisos Públicos.

Si bien es cierto que se crearon estas entidades para resolver problemas inmediatos, también es cierto que con el tiempo se creó un conjunto orgánico desarticulado, con duplicación de funciones, superposición y de contradicción de funciones, lo que --

constituyó un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública Paraestatal.

El Estado no contaba con planes y programas gubernamentales que dieran congruencia y racionalidad a la Administración Pública en su conjunto. Por tal motivo no se tenía control de las entidades paraestatales, existiendo dispendio, ineficiencia e ineficacia.

En lo particular, en los Fideicomisos Públicos se dificultaba cada vez más el control y evaluación de sus actividades, más tarde se empezó a abusar de esta figura, puesto que frecuentemente se pretendía resolver problemas administrativos de la más variada índole a través de la creación de éste. En algunos casos los fideicomisos, que a diferencia de su naturaleza, en realidad funcionan como organismos descentralizados o empresas, un ejemplo claro es el Fondo de Cultura Económica.

Además no se contemplaban planes y programas que vincularan los fideicomisos a las acciones sustantivas y normativas de las Secretarías de Estado o del Departamento Administrativo, por tal motivo el sector paraestatal se encontraba disperso, las relaciones de las entidades del sector paraestatal y el Ejecutivo Federal era directa, dando como resultado que las acciones de la Administración Pública en general fueran incongruentes, dada la magnitud de los asuntos a tratar, se presentaban en consecuencia problemas de coordinación entre fideicomisos y el resto de las entidades paraestatales.

No había normas jurídico-administrativas en que se basaran las relaciones entre el fideicomitente, el fideicomisario, la Institución Fiduciaria y la Secretaría de Estado que tenía que ver con la actividad tratada. Existiendo además lagunas en el marco jurídico, en las reglas de creación, operación y de control de los fideicomisos.

En concreto el Gobierno Federal contaba con un aparato administrativo ineficaz e ineficiente para llevar a cabo los fines del Estado. Se hizo necesario reformar la Administración Pública.

En 1965 se estableció la Comisión de Administración Pública, esta presentó años más tarde un diagnóstico general de la Administración Pública y se plantearon recomendaciones para su mejor funcionamiento. Entre las propuestas formuladas destaca la sectorización, es decir la organización de la Administración Pública Paraestatal por sectores administrativos.

Fue hasta 1976 cuando se llevó a cabo la Reforma Administrativa. Esta reforma inició con cambios a la estructura central de la Administración Pública Federal, lo que repercutiría en el funcionamiento del sector paraestatal y en consecuencia del Fideicomiso Público. Es decir se simplifican algunas Secretarías, se crean otras nuevas o se fusionan algunas. Uno de los más importantes cambios fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que maneja todas las funciones de regulación global, convirtiéndose así en la Secretaría de mayor importancia del sistema administrativo mexicano.

Anteriormente el Fideicomiso Público, no se regía por el marco jurídico de los demás Organismos y Empresas del Estado, porque se pensaba que en esa medida iba a perder su eficacia y flexibilidad y que por este motivo no debería considerarse como entidad paraestatal, sino como una operación de crédito y por tanto sólo someterse a las normas de las Leyes de Títulos y Operaciones de Crédito y de Instituciones de Crédito y a la vigilancia de las autoridades crediticias.

Es hasta 1977 que por primera vez el Fideicomiso Público es considerado como entidad del sector paraestatal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

También dentro de la Reforma Administrativa se implanta la programación como instrumento fundamental del gobierno y se establece el Sistema Nacional de Planeación, éste se articula por una serie de elementos básicos como fue el Plan Global de Desarrollo, así como los planes sectoriales de desarrollo y los programas -- institucionales con base en la técnica del presupuesto por programa.

Así el sector paraestatal tiene que actuar de acuerdo con los objetivos y metas que se establezcan en el Sistema Nacional de --- Planeación.

Se crean mecanismos de coordinación institucional, los cuerpos - colegiados como son: El Gabinete Económico, El Gabinete Agrope-- cuario, El Gabinete del Sector Salud, Gabinete de Comercio Exte-- rior. Se crean órganos de coordinación intersectorial como la - Comisión Gasto-Financiamiento que es un instrumento para asegu-- rar la congruencia entre el gasto y los recursos que provienen - del tributo y del financiamiento.

Lo más relevante dentro del esquema de coordinación es la crea-- ción de sectores administrativos, estableciéndose las bases en - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A los Coordinadores de sector les corresponde las siguientes --- atribuciones: planeación, programación, presupuestación, coordi-- nación, evaluación, informática y organización de la operación - de las entidades de la Administración Pública Paraestatal agrupa-- das por sectores administrativos.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es don-- de por primera vez se define lo que se entiende por sector para-- estatal y las entidades que lo conforman como son los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los Fi-- deicomisos Públicos y las Entidades que se asimilan como son las

Asociaciones Civiles cuyas aportaciones mayoritarias son proporcionadas por parte del Estado.

Otro aspecto de la Reforma Administrativa en lo concerniente al sector paraestatal es el proceso de depuración llevada a cabo en 1977 de las entidades que la conforman, deteniendo así el crecimiento exponencial que venía observando este sector.

En particular los Fideicomisos Públicos existentes hasta 1977 -- eran 239 de los cuales se liquidaron 33 se han retirado 40 y se han creado 25 de acuerdo con el registro que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro de la Modernización de la Administración Pública Federal, se ha hecho mayor énfasis al control administrativo y económico de la Administración Pública Paraestatal, las Entidades que la conforman quedan sujetas a lineamientos económicos y administrativos generales; bajo la vigilancia de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como de los coordinadores -- sectoriales, con el propósito de lograr eficiencia en la operación de las entidades, lograr mayor coherencia operativa tratando de evitar la duplicidad de funciones y en general la ejecución de políticas de acuerdo a los requerimientos y posibilidades del aparato económico.

Consideramos que se debe continuar con una depuración de los Fideicomisos Públicos ya que es imprescindible que se liquiden los que ya cumplieron con su objetivo o que no justifiquen su existencia conforme a los objetivos de la política económica y social del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo suprimir los que dupliquen sus funciones con Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal o Dependencias Centrales de la Administración Pública Federal.

Los Fideicomisos Públicos que en la realidad operativa encubran actividades de un organismo descentralizado de una Empresa de -- Participación Estatal, deben transformarse a tales figuras jurídico-administrativas.

Es necesario hacer mención que tanto la Reforma Administrativa como las nuevas disposiciones de Modernización de la Administración Pública no han hecho énfasis en el establecimiento de los - criterios en las acciones de evaluación del sector paraestatal, para conocer la eficiencia y eficacia con que están operando los Fideicomisos Públicos.

4. EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

4.1 FIDEICOMISO PUBLICO INSTITUCION DE FOMENTO ECONOMICO

En la Administración Pública las formas de Fideicomiso más frecuentes son las de Garantía y Fomento de actividades económicas. A través de estos se otorgan créditos ya sea en forma de préstamos directos o descontando y redescotando documentos que garanticen las obligaciones de los acreditados.

Los Fondos de Fideicomiso, por los que el Gobierno Federal destina Fondos Públicos, realizan actividades en materia crediticia a través del Banco Central, Nacional Financiera e Instituciones Nacionales de Crédito con el fin de promover, ayudar y proteger -- las acciones productivas de una economía a fin de lograr su desarrollo.

Los fideicomisos manejados por la Banca Oficial se pueden clasificar en dos tipos: Los fideicomisos para encargos especiales y los fideicomisos de fomento. Estos últimos los hay de finalidad temporal y finalidad permanente.

De acuerdo con Alfonso García Macías un fideicomiso de fomento - debe reunir las siguientes características:

- Debe ser promovido por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal;
- Debe estimular y desarrollar alguna actividad económica -- que se considere prioritaria en los planes y programas de desarrollo;
- Debe lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales; y

- Debe trabajar armónicamente y coordinadamente con la Banca de fomento y con aquellas otras instituciones promotoras del desarrollo económico. (23)

Los Fondos de Fomento tienen características diferentes a las -- otras formas de Fideicomiso Público; ya que en los fideicomisos de fomento es mayor el número de operaciones y recursos manejados y es necesario que las fiduciarias cuenten con adecuadas reglas de operación, Comités Técnicos y de Distribución de Fondos, que dicten políticas generales y aprueben operaciones específicas. -- Además se requiere contar con personal administrativo, con funcionarios con capacidad técnica y experiencia en los negocios fiduciarios que actúen al frente de ellos y en apoyo de la fiduciaria.

Los Fondos de Fomento económico son una estructura financiera de apoyo a la Banca de Fomento realizando las siguientes operaciones: De redescuento (Banca de segundo piso) y fomento simple -- que no implica redescuento.

En este sentido, Jesús Silva Herzog Flores afirma que los Fondos de redescuento son el instrumento más poderoso para influir la -- orientación de las corrientes de crédito, llegando a integrar un mecanismo de la política financiera nacional, teniendo las siguientes características:

- "1. El trato con los usuarios del crédito se lleva a cabo a través de las Instituciones Bancarias quienes realizan el análisis de las solicitudes, evalúan el riesgo y la -- garantía correspondiente, efectuando el redescuento de la totalidad o parte de la suma comprometida.
2. El uso de la red bancaria garantiza la cobertura nacional del mecanismo financiero.
3. El riesgo de crédito permanece en la institución interme

(23) García Macías, Alfonso. El Fideicomiso Público en la Banca de Fomento. Ponencia presentada sobre Fideicomiso Público en México. Pág. 103

diaria, ésto es en el Banco de primer piso." (24)

Los fideicomisos de fomento es un subsistema complementario del sistema financiero del Gobierno Federal que canaliza un volumen considerable de recursos para otorgar apoyo técnico y crediticio a las actividades prioritarias dentro de los planes de desarrollo nacional.

- (24) Silva Herzog Flores Jesús, El Fideicomiso Público como Instrumento para el Desarrollo. Ponencia presentada en el Primer Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México. Pág. 4-7

4.1.1 EL FIDEICOMISO PUBLICO EN LA BANCA DE FOMENTO

Como se mencionó en capítulos anteriores, en la década de los -- años veinte nacieron las primeras instituciones que se encaminaron a controlar las actividades monetarias y financieras del --- país, inician sus actividades la Comisión Nacional Bancaria, Banco Nacional de Crédito Agrícola actualmente Banco Nacional de Crédito Rural. En la década de los años treinta se funda Nacional Financiera, S.A. quien desempeña funciones que van desde propiciar el desarrollo industrial hasta actuar como prestatatario principal de recursos financieros externos para el sector público y promotor del mercado de valores, asimismo se establece el - Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

En los años cuarenta se crea uno de los primeros Fideicomisos Públicos de Fomento destinados a otorgar garantías a las Instituciones de Crédito que operan con los agricultores para cubrir -- las pérdidas que se presentasen. En este período se sentaron -- las bases de la industrialización, Nacional Financiera, S.A. en apego a la Ley de Industrias Nuevas y necesarias propició el establecimiento de múltiples empresas en el renglón de energéticos y materias primas básicas para el desarrollo.

En la década de los cincuenta, el Estado Mexicano se vio en la - necesidad de adecuar la economía mexicana, aumentando sus inversiones públicas, asimismo Nacional Financiera apoya a fomentar - las actividades industriales junto con Mexicana de Coque y derivados, Diesel Nacional, Constructora de Carros de Ferrocarril, - Celulosa de Chihuahua y otras muchas empresas, también el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN) inicia sus operaciones, así como la Financiera Nacional Azucarrera, obteniendo importantes financiamientos de organismos multina- cionales.

La década de los sesenta continuó el crecimiento de la inversión pública, así como una diversificación en la industrialización -- del país, de acuerdo con el modelo de desarrollo hacia adentro -- se estableció la sustitución de importaciones, el financiamiento exterior se utilizó exclusivamente para promover las actividades productivas que formaban parte de los programas de desarrollo económico y social y se establecieron instituciones en la -- Banca Pública como son el Fondo para el Fomento de las Exportaciones y Proyectos Manufacturados (FOMEX), el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP) y se consolidó definitivamente la -- actuación de FOGAIN Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y de FIRA-FEFA; las Instituciones -- Financieras y de Fomento que alcanzaron sus más altos niveles -- son Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito, el de Fomento Cooperativo hoy (BANPESCA), el Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas hoy (BANOBRAS) y el de Comercio Exterior que continuaron apoyando el financiamiento de Obras de Infraestructura Básica como programas agrícolas, industriales, servicios y exportación de mercancías.

En los años setenta debido a la recesión económica mundial, el -- Estado Mexicano se vio en la necesidad de realizar ajustes a la Administración Pública y a la Política Económica, fortaleciendo su capacidad negociadora y adecuando el Sistema Financiero Nacional en especial la Banca Pública de Fomento como son BANRURAL, -- BISA por Nafinsa y BANCO MEXICANO SOMEX.

Al respecto podemos decir que nuestro país ha contado desde la -- época de los treinta con un instrumento flexible la Banca de Fomento, con el fin de promover el desarrollo de las actividades -- prioritarias del país y la obtención de financiamientos externos e interno tratando de distribuir los escasos recursos financieros.

4.2. PRINCIPALES FONDOS DE FOMENTO

En 1954 se crea una figura de carácter permanente en la que los recursos aportados por el Gobierno Federal para financiamientos a la industria una vez recuperados por las fiduciarias fueran -- utilizados en forma revolvente en nuevos financiamientos con --- idénticos fines de promoción industrial, es el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN). Este constituye el antecedente para la posterior creación de fondos en -- otras áreas de actividad económica.

A continuación haremos referencia a los siguientes Fideicomisos como Fondos de Fomento que el Gobierno Federal creó para canalizar recursos con el apoyo del Sistema Bancario Nacional y actuar como Banca de segundo piso. Se pretende hacer una enumeración - breve de tales fideicomisos tomando en cuenta que cada uno de -- ellos tiene finalidades específicas de acuerdo a una rama de actividad económica:

- EN EL SECTOR INDUSTRIAL

- En apoyo a la industria en el Banco de México existen el Fondo para el Fomento a las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX) que tiene programas de apoyo a la exportación y a la sustitución de importaciones.
- Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), que cuenta con programa para financiar el equipamiento de la industria, el control de la contaminación, desarrollo tecnológicos y realización de estudios de preinversión.

En 1982, a pesar de la crisis que se reflejó en la caída de las inversiones en el área productiva, reforzó su promoción en ramas prioritarias para el país. Se logró cumplir con el programa previsto para la autorización de créditos, al alcanzar la cifra de

Consideramos que juega un papel importante el financiamiento para impulsar el desarrollo económico y social ya que es indispensable formular políticas y estrategias nacionales a fin de movilizar los recursos financieros para que cumplan con el papel de aumentar el ritmo de crecimiento económico. En este sentido los Fideicomisos Públicos y en especial los de fomento son el instrumento idóneo para impulsar el desarrollo.

En los países subdesarrollados como el nuestro, las crecientes necesidades de inversión han requerido de financiamiento a medio y largo plazo, por tal motivo el Estado ha tenido que adoptar medidas para ampliar la oferta financiera para el desarrollo en plazos medianos y largos lo cual ha sido un elemento indispensable para el progreso económico.

La Banca de Fomento dentro del marco del Plan Global de Desarrollo, actualmente Plan Nacional de Desarrollo y de los planes nacionales de desarrollo agropecuario, pesquero, turístico entre otros, representa un mecanismo institucional eficaz para identificar, formular, evaluar, administrar e impulsar proyectos de acuerdo a los objetivos y políticas de desarrollo económico considerando que es un instrumento idóneo que realiza y brinda dentro de sus actividades diarias de promoción-financiamiento, asistencia técnica, experiencia administrativa y gerencial, capacidad de movilización de recursos internos y externos para proyectos prioritarios y de organización de programas para la capacitación de personal.

La Banca de Fomento para que pueda cumplir con sus objetivos ha contado con uno de los instrumentos de apoyo más flexibles que son los Fideicomisos Públicos por ser éstos una figura-jurídico administrativa tan flexible que se pueden crear infinidad de formas de negocios jurídicos de acuerdo a las necesidades que se persiguen en cada caso.

1'438 millones de pesos, con un incremento de 57% respecto del monto registrado en el año anterior.

Los programas que apoya FONEI son:

- Programa especial de apoyo a las empresas con problemas de liquidez.
- Programa de control de la contaminación.
- Programa de desarrollo tecnológico.
- Crédito para estudios de preinversión.

En apoyo a la desconcentración de la actividad productiva a través de la apertura de oficinas regionales. En Guadalajara y en Monterrey canalizó 64.3% de los créditos aprobados por el Fondo.

Otro aspecto importante es la ágil contratación y operación de los créditos autorizados y la oportunidad en la entrega de recursos. En este sentido se estableció en FONEI el "crédito puente", mediante el cual se anticipa la entrega de reservas a la banca intermediaria, en tanto se formaliza la contratación definitiva de su crédito a largo plazo.

Otro aspecto importante de FONEI es que presta asistencia técnica a los usuarios para respaldar los proyectos de inversión.

En Nacional Financiera, S.A. para el fomento a la industria --- existe el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) que canaliza recursos financieros para el descuento a la Banca de créditos refaccionarios para la adquisición de maquinaria y equipo, créditos de habilitación o avio para dar continuidad y seguir la productividad de las empresas y créditos hipotecarios industriales.

También existen en Nacional Financiera, S.A. otros fideicomisos que no actuando como Banca de segundo piso fomentan el desarrollo industrial:

- Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP) que financia - estudios y proyectos de alta prioridad, tanto por el sector - público como el privado.
- El Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)

Apoya en la asignación de reservas hacia el fomento de obras de infraestructura comercial, lo cual se asocia con una importante generación de empleos en la construcción y operación de dichas - obras.

Los principales beneficios de los apoyos de FIDEC fueron las --- agrupaciones de comerciantes y productores, con lo cual se ayudó a elevar la disponibilidad de productos básicos y de consumo generalizado.

Vale la pena resaltar que se ha contribuido al objetivo de la -- descentralización de la actividad económica ya que hubo una ma-- yor distribución del crédito en la provincia.

- Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN) que apoya a las empresas aportando en forma temporal capital de riesgo, tanto en forma de acciones como de valores que pueden ser obligaciones o créditos subordinados. Es una de las Instituciones Financieras más importantes a nivel nacional.

Aporta capital de riesgo en forma minoritaria, a 4 años de haber sido creado, opera con el índice de riesgo más alto dentro del - mercado de capitales. Este fideicomiso se ha convertido en un - importante apoyo para el sector empresarial del país, el que --- ofrece recursos y asistencia técnica en las mejores condiciones posibles.

- Bajo la administración de NAFINSA, FOMIN adoptó en forma de-- terminante las políticas gubernamentales en materia de indus-

trialización, teniendo como marco el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Programa de Productos Básicos, el Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Nacional de Empleo, así como todos aquellos programas y convenios específicos en los que el Fondo participó, como fueron el Programa de Ayuda a la Pequeña Industria (ALPIN), los convenios de colaboración con la CNOP para auxilio a la Pequeña Industria y el Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana (PAI). Además, el Fondo trabajó en estrecha colaboración con la Dirección de Promoción Industrial de NAFINSA y con la Gerencia de Conversiones de la misma institución.

Al 31-XII-1980 FOMIN tenía inversiones en 90 empresas con un monto de 643 millones de pesos en tanto que al 31-XII-81 la inversión de 1.337 millones en 102 sociedades.

Así el FOMIN aumentó su cartera con 28 empresas en las que la participación total del Fondo fue de 530 millones de pesos.

- En 1981 la venta de acciones, se obtuvo aproximadamente el 50% (42.6 millones de pesos) de las utilidades logradas en el año. Lo más importante de este hecho, es que en las empresas vendidas, FOMIN cumplió su cometido de colaborar en la creación, consolidación y desarrollo de plantas importantes para el sector industrial del país.
- Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) que coordina y apoya las actividades de veinte fideicomisos existentes. También en Nacional Financiera relativas a ciudades industriales ubicadas en distintas parte de la República que contribuyen a la descentralización industrial y establecimiento y reubicación de las industrias.

Todo ésto se realiza mediante obras de infraestructura, a fin de ofrecer a los industriales terrenos en venta en los que pueden establecer o reubicar sus industrias y también otorgándoles financiamientos para la adquisición de naves industriales y el arrendamiento financiero de maquinaria y equipo con o sin opción de compra.

Para coordinar los esfuerzos de estos fideicomisos de apoyo a la industria, se constituyó el programa de apoyo integral a la industria Pequeña y Mediana (PAI) que en los dos primeros años manejó, con financiamientos de BIRF y con aportaciones del Gobierno Federal 2,100 millones de pesos y posteriormente en el Programa denominado PAI-II canalizó 5,064 millones de pesos por conducto de los fideicomisos citados.

Estos fideicomisos permiten apoyos integrales a la industria, desde la fase de planeación e instalación o ampliación de las empresas, hasta la de financiamiento para la producción misma.

- EN EL SECTOR AGROPECUARIO

- Banco de México tiene a su cargo el manejo del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura FIRA, siendo un fondo permanente que tiene 29 años de existencia que hasta 1980 había acumulado descuentos por 121 000 millones de pesos para 1,603 000 acreditados.

Los programas que apoya FIRA son los siguientes:

- Programa especial a empresas con problemas de liquidez.
- Programa para productores de bajos ingresos. Esto es un apoyo al sector social rural, donde fueron canalizados 26, 707 millones de pesos y se prestó asistencia técnica, obteniéndose una recuperación del 94% del financiamiento.

- Programa de reembolso parcial de los costos directos del servicios de asistencia técnica. Estos ascendieron a 628 millones de pesos que contrastan favorablemente con los 430 millones ejercidos en el año precedente; asimismo se otorgaron garantías por 7,875 millones de pesos.
- En congruencia con los Planes Nacionales de Fomento y las políticas de crédito selectivo del Banco de México, FIRA continuó con el apoyo a programas especiales de maíz y frijol, --- arroz, soya cártamo y algodón.
- En el Banco Nacional de Crédito Rural se encuentra la mayor concentración de fideicomisos relacionados con el fomento de las actividades agropecuarias, como son: el Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria y al Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola (FEDA) entre otros.
- En Financiera Nacional Azucarera se maneja el Fideicomiso del Azúcar para la canalización de financiamientos a esta rama de actividad económica.

- EN EL DESARROLLO URBANO

- El Banco de México tiene a su cargo el manejo de dos Fondos de fomento a la vivienda que son: El Fondo Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) que formaron parte de los programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Plan Nacional de la Vivienda.

En el año de 1982 se consolidaron las actividades desarrolladas por el programa financiero de vivienda, incrementando la oferta de habitaciones generación de empleos directos e indirectos y la participación en el uso de la planta productiva.

Los recursos canalizados para viviendas de interés fueron de --- 31,659 millones de pesos representando un incremento del 121% -- con relación a la suma de 1981.

Los Fondos cumplieron durante 1982 con la meta que les fijó el Programa Nacional de Vivienda.

De los apoyos financieros autorizados el 73% correspondió a programas habitacionales con viviendas para acreditados de ingresos mínimos y para arrendamiento que atienden a los sectores de la población de menores posibilidades económicas.

- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos tiene a su cargo el manejo del fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares que otorga créditos para la construcción y mejoramiento de la vivienda y para la construcción de habitaciones populares a través del descuento del crédito otorgado por la Banca privada. También están a su cargo los Fideicomisos del -- Puerto de Acapulco, de Puerto Vallarta y el relativo al Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios FONDEPORT

- EN EL SECTOR TURISMO

Nacional Financiera, S.A. maneja el fideicomiso relativo al Fondo Nacional de Fomento al Turismo FONATUR, el cual tiene dos actividades principales:

En primer lugar, coadyuvar con el Gobierno Federal en la localización y desarrollo de nuevos polos turísticos, tales como: Cancún en Quintana Roo, Ixtapa en Guerrero, San José del Cabo, Loreto y Nopolo en Baja California Sur y Puerto Escondido en Oaxaca, y la segunda actividad, es fungir como un Fondo de Fomento, actuando como Bando segundo piso, mediante el descuento a la Banca, de créditos de habitación o avio refaccionarios e hipotecarios - industriales, otorgados a particulares interesados en la cons---

trucción, ampliación o remodelación de hoteles. Además, participa con capital de riesgo en fideicomisos turísticos o conexos -- con el turismo.

NAFINSA, tiene a su cargo fideicomisos que no son Fondos de descuento pero si contribuyen al desarrollo turístico, entre los -- cuales encontramos:

- Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe;
- Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo.

- EN MATERIA PESQUERA

El Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A. tiene a su cargo el manejo del Fideicomiso de Fomento y Apoyo de Desarrollo Pesquero y el fideicomiso relativo al Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero.

El Banco de México maneja el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC), para fomentar la organización, modernización, competitividad y ampliación de las sociedades cooperativas, mediante el otorgamiento de apoyos financieros preferenciales y de garantías a través del descuento de crédito a la Banca.

Las actividades realizadas por FOSOC en el año de 1982 son más -- significativas por las aportaciones cualitativas a un mejor cooperativismo que por los montos del financiamiento otorgado.

Los principales fideicomisos enumerados anteriormente, entre -- ellos los Fondos de Fomento que actúan como Banca de segundo piso, así como los distintos fines que persiguen y la cantidad de recursos manejados, manifiestan la importancia que tiene esta --

institución como instrumento de la Administración Pública Federal para impulsar el desarrollo económico y de sus planes de desarrollo, canalizando los recursos hacia actividades consideradas prioritarias.

Por otra parte el Gobierno Federal ha procurado que los Fideicomisos Públicos según sus finalidades de apoyo a un sector determinado, queden encomendados a la Institución Nacional de Créditos cuyos objetivos sean los de atender ese mismo sector.

Con esto damos respuesta a nuestra pregunta inicial de si los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal con los recursos que les han sido asignados y bajo el marco legal que les rige han logrado realizar sus finalidades específicas con eficiencia y en este sentido sí han sido un instrumento eficaz de la Administración Pública Federal, para lograr los objetivos de desarrollo económico y social.

En primera instancia consideramos que la Banca central, la de fomento y los Fideicomisos Públicos han sido un pilar muy importante para impulsar el desarrollo económico, porque ha permitido el impulso de la formación de capital, la realización de un número cada vez mayor de proyectos viables y la organización de grupos de inversionistas empresarios.

El elemento más importante de la relación entre la Banca de fomento y los Fideicomisos Públicos de Fomento es la capacidad de apoyo de la primera y la complementariedad de funciones de los segundos en un objetivo único, el financiamiento del desarrollo económico.

4.3 FIDEICOMISO PUBLICO Y POLITICA ECONOMICA

Al hablar de Fideicomiso Público como instrumento de la política económica es necesario hacer algunas reflexiones sobre los problemas actuales de ésta y del sector financiero.

La crisis actual es un fenómeno que se dio como resultado del -- quiebre del modelo capitalista de desarrollo que se dio en épocas pasadas. La política estatal de 1970-1982 se desarrolló en medio de una contradicción, por una parte se dictaron medidas económicas para facilitar la acumulación de capital, por otra se ha buscado el pacto social entre las diferentes fuerzas sociales.

En el período gubernamental de Luis Echeverría Alvarez, los problemas que afrontó fueron los siguientes:

- El agotamiento del modelo de acumulación
- Crisis gubernamental sobre todo con los sectores medios
- La crisis generalizada del capitalismo que repercute en la -- economía mexicana.

Debido a lo anterior la política económica de Luis Echeverría se orientó a reactivar el sector industrial poniendo acento en los subsectores de bienes de capital y consumo final, e impulsar el mercado interno. Sin embargo, al finalizar el sexenio la economía se caracterizó por un descenso en la producción, la caída de la tasa de ganancia debido al crecimiento desarticulado del sector industrial, el agotamiento del sector agropecuario y la dependencia tecnológica, los cuales impidieron el crecimiento de la economía y el fortalecimiento del subsector de bienes de capital.

De lo anterior el sector público se vio en la necesidad de aumentar el gasto público para cubrir el vacío que dejaba la iniciati

va privada, dando lugar a la expansión del sector paraestatal para reactivar el mercado interno, creando empleos, obras de infraestructura y beneficio social.

Este sexenio se caracterizó por la apertura al diálogo que al final terminó en una dinámica conflictiva manifestándose entre distintos sectores sociales y el propio gobierno, cuestionándose la política estatal, sobre todo por parte de la burguesía nacional. El proceso de apertura y algunas medidas económicas del régimen encontraron su límite con la oposición de la burquesía cuando -- sus intereses se vieron afectados por medidas a corto plazo, su respuesta no se hizo esperar: la fuga de capitales y la creación del consejo coordinador empresarial, cuyo objetivo era conservar su lugar preponderante dentro del aparato económico del cual había sido desplazado por el Estado.

El proceso de apertura democrática fue cerrado cuando el gobierno tuvo que aliarse con las burocracias sindicales tradicionales desarticulando el sindicalismo independiente.

Aunado a éste, encontramos el estancamiento económico, devaluación de la moneda, crecimiento desmedido de la deuda externa, -- crecimiento inflacionario y desempleo.

Estos procesos políticos y económicos nos dan la pauta de como -- en nuestro país se da la subordinación de las clases sociales -- más débiles al proyecto de desarrollo capitalista.

En el sexenio de López Portillo tres elementos definieron su política económica y su proyecto político:

- En primera instancia se trata de recuperar la confianza de la burguesía borrando cualquier rasgo de populismo para armar -- una política económica que permitiera superar la crisis y lograr el crecimiento económico.

- En segundo lugar se respaldó en la perspectiva de un crecimiento en la exportación petrolera, haciéndola ver como el pilar para la reactivación económica.
- En tercer lugar la Reforma Política.

En palabras de José López Portillo, refiriéndose a la política económica planteó que serían: "Dos años de austeridad, dos de estabilidad y dos de crecimiento"; sin embargo, de acuerdo con lo pactado con el Fondo Monetario Internacional en 1976 se ejercieron medidas económicas restrictivas que siempre recaen sobre el grupo asalariado.

Se había planteado que con las divisas obtenidas por la venta del petróleo se reactivaría el aparato productivo con una acumulación dirigida a la producción de bienes de capital y consumo final. Sin embargo no se lograron estos objetivos ya que las divisas generadas y gran parte del gasto público se orientaron a desarrollar la rama de hidrocarburos descuidando otros renglones de producción. La política petrolera se planeó a largo plazo sin tomar en cuenta el precio internacional de los hidrocarburos, viéndose posteriormente en crisis al alterarse el precio de éstos.

La agudización de la crisis de recesión internacional, la presión burguesa por conservar sus ganancias con medidas favorables a su acumulación a corto plazo y la petrolización de la economía cambiaron lo que en un principio se planteó. De esta manera la economía mexicana viene a depender del gasto público financiero principalmente por la exportación petrolera y la deuda externa.

Después de la recesión de 1976-1977 las tasas de crecimiento del PIB aumentaron en 1978-1981, en este período la economía mexicana creció a un ritmo bastante elevado alrededor de un 8%, dándose un crecimiento en el nivel de empleo, la inversión tanto pública como privada tuvieron una gran expansión.

Sin embargo, este crecimiento no tuvo bases firmes de ahí que -- con la disminución de la demanda y el precio Internacional del petróleo inició un dramático descenso. Esto vino a reducir el ingreso de divisas, ambos problemas más la elevación de la tasa de interés internacional condujo a un crecimiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Este déficit se agrava más con el incremento de las importaciones y el decremento de -- los precios internacionales de las principales exportaciones mexicanas no petroleras.

La crisis económica se debió a dos tipos de causas: el comportamiento estructural de la economía y a las asociadas a la política económica.

Entre las causas de tipo estructural encontramos que las diferentes ramas industriales no crecen a igual ritmo a lo largo del ciclo. Otra causa cuando hay un auge en la economía se crean condiciones para la modernización y ampliación de la industria que da lugar a que se requieran importaciones de bienes de capital.

Entre las causas asociadas a la política económica se encuentra la política de liberalización de importaciones seguida hasta mediados de 1981, que produjo el aumento de importaciones de consumo suntuario.

La política expansiva del sector petrolero hizo que aumentara la importación de bienes intermedios y de capital que hubieran podido ser producidos en el país. Lo anterior da como resultado el aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, para financiar tal déficit se recurriría nuevamente a la -- deuda externa.

Para sostener al tipo de cambio y no se devaluara la moneda se recurrió a deuda externa, ésta aumentó y por tanto aumentaban los pagos por servicio de la misma lo cual provocó nuevamente que se elevara el déficit en cuenta corriente. Para hacer frente a éstos pagos se cayó en nuevos endeudamientos.

La deuda externa adquirió características propias: Las fuentes de financiamiento no provienen nada más de organismos oficiales, sino que aumentaron las fuentes privadas, dentro de ésta última -- han tenido mayor relevancia los Bancos, el destino financiero de México está encaminado por banqueros internacionales; las fuentes de financiamiento de recursos procede principalmente de la banca privada de los Estados Unidos que es alrededor del 40% del total de la deuda.

Las medidas de política económica para reducir la inflación y recuperar las tasas de crecimiento del PIB se convirtieron en medidas favorables a la gran burguesía. Es decir se continuó con la política salarial restrictiva, la liberación de precios, la creación de impuestos indirectos, en general las políticas fiscales no afectaban las ganancias de los grupos oligopolicos.

Esta política fortaleció a la burguesía financiera y aunado a esto la creación de la banca múltiple en 1974 al fusionarse el capital bancario con el capital industrial, dando lugar a la concentración del ingreso bajo formas monopólicas.

Las condiciones de recesión de no inversión dieron lugar a una alta especulación en el ámbito financiero, debido a las altas tasas de interés y la fuga de capital al no existir un control de cambios estricto.

Por otra parte en el aspecto político se llevó a cabo la Reforma Política, con ésta se legalizan partidos políticos tanto de izquierda como de derecha cuando los pactos políticos con las fuerzas sociales fundamentales estaban ya definidas, es decir se recuperó la confianza de la burguesía otorgándosele medidas económicas favorables a su acumulación inmediata. La C.T.M. y el Congreso del Trabajo fueron el soporte de la política salarial austera del régimen.

En el último año del sexenio se evidenció una crisis general, -- creándose un clima de desconfianza, golpeando más fuertemente a las clases trabajadoras.

El sector comercial imponía sus condiciones en materia de pre--- cios, el sector industrial no reinvertía en áreas productivas y mucho menos sacrificaba sus ganancias, el sector financiero impo--- nía sus intereses ante una débil política en materia financiera y fiscal. Los Bancos privados eran más fuertes en relación al Banco de México. Aún cuando el Estado estableció medidas econó--- micas y políticas favorables a la burguesía que incrementaron -- sus ganancias insaciables, cuestionó la política económica guber--- namental ante la imposibilidad de salir de la crisis económica, mostrando su desconfianza tendieron a la fuga de capitales, espe--- culando financieramente provocando la segunda devaluación y au--- mentando la inflación.

Esto dio lugar a que la crítica y el cuestionamiento del régimen se sintiera en todos los niveles sociales.

Por tal motivo se tenía que reestablecer la confianza en el régi--- men, se tenía que dar una solución política ya que económicamen--- te no había soportes que ayudaran a salir de la crisis.

La nacionalización de la Banca y el control generalizado de cam--- bios vino a ser la decisión política de una medida económica sin una estructuración previa. Sin embargo la realidad es que la po--- lítica seguía construyendo en torno a la preservación del siste--- ma y no contemplaba las necesidades de las clases trabajadoras, nuevamente se pide el sacrificio de éstas.

Uno de los principales problemas del sector financiero es la -- aplicación de políticas económicas para gobernar y controlar el - sistema financiero local, comenzando a resultar ineficientes por que estos sistemas empiezan a internacionalizarse.

Consideramos que debido a la experiencia reciente de la crisis -- económica, no se puede seguir manteniendo la libertad cambiaria.

Otro problema de relevancia son las tasas de interés que se encuentran supeditadas a las tasas de interés externas, se podría lograr su independencia con un control de cambio estricto.

En resumen se tendió a la concentración del capital bancario y del capital industrial, se dio un ciclo de expansión y una política de tasas de interés altas que de seguir persistiendo será - portadora a un nivel mayor de mismo problema.

Esta política da lugar a la especulación en el mercado financiero y elimina todo tipo de proyecto de crecimiento económico. Se puede decir que todo esto conformó el círculo vicioso: Las tasas de interés altas propician el incremento de los precios internos, los cuales al ser mayores que los del extranjero generan presiones devaluatorias; la devaluación aumentó los precios de - los insumos que utiliza la industria aumentando los precios internos, los que con la combinación de las fuertes tasas de interés en el mercado internacional desequilibran la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que para restablecer el equilibrio externo se incurría en mayores deudas, todos éstos hechos resultaban en una fuga de capitales sin límites que redundaban en nuevas presiones devaluatorias. Esto conducía a un descenso cada - vez mayor de los niveles de producción de bienes y servicios y - por lo tanto, un descenso mayor en los niveles de ocupación además de una tasa inflacionaria exorbitante.

4.3.1 EL DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PUBLICAS

En 1970 existen cinco principales problemas:

La concentración del ingreso, el desarrollo desigual de las raa-
mas productivas, un déficit comercial importante y finalmente --

una crisis capitalista mundial que se expresaría en un aumento - internacional de precios. La política económica que se llevó a cabo fue de corte expansivo es decir: un mayor gasto público que condujo a una elevación del Producto Interno Bruto que daría por resultado un mayor ritmo de crecimiento del empleo.

Sin embargo, esta política en 1976 propició una inflación acelerada que empujó a fuertes desequilibrios en el sector externo -- que se evidenció con la devaluación de agosto de ese mismo año.

Por otra parte, el financiamiento del gasto público no fue suficiente con los ingresos que se obtienen por medio del sistema -- tributario ni con los ingresos del sector paraestatal ni el encaje legal pudo ser el mecanismo de financiamiento del gasto.

El único mecanismo factible en ese momento para financiar el gasto del Estado para que éste llevara a cabo su política económica fue recurrir a la deuda externa.

En 1981 la inflación nacional, mayor que la internacional, pre-sionó contra el tipo de cambio, en ese momento no se quiso aceptar la devaluación, la decisión tomada fue seguir una política - de microdevaluaciones que no pudo ser sostenida para febrero de 1982 debido a la libertad cambiaria irrestricta. De esta manera se tuvo que aceptar la macrodevaluación, sin embargo se siguió - con la política neoliberal consistente en libertad cambiaria, -- acompañada con disminuciones del gasto público, caídas importantes en el subsidio de artículos de consumo popular, liberación - de precios que deterioró aun más el salario obrero. En los años siguientes la reducción del mercado interno se agudizó al no corresponder los aumentos salariales con las tasas de inflación.

Por la grave escasez de divisas, el gobierno se vió en la necesidad de acudir al F.M.I., ya que éste actuaría como aval para negociar otros préstamos con la banca privada internacional.

En el marco del acuerdo firmado con el F.M.I., la presente admi-nistración dio a conocer el programa de reordenación económica -

que está compuesto de diez puntos que tienen tres objetivos a ⁹⁸alcanzar en 1983:

- Reducción del Déficit Público;
 - Reducción del Déficit Externo;
 - Reducción de la Inflación.
- Disminuir el Déficit Público: Esto se lograría disminuyendo el gasto y aumentando los ingresos. Se elevarían los ingresos, aumentando precios y servicios públicos y una reforma fiscal, dejando a un lado el gravamen progresivo de las ganancias del capital, ya que últimamente los impuestos indirectos han crecido de una manera significativa, siendo una medida injusta ya que los niveles de ingresos son diferentes, afectando en mayor medida a la población de bajos ingresos económicos.

Por otra parte es perjudicial disminuir el gasto público debido a la dependencia que guarda la economía mexicana con éste.

- Reducción del Déficit Externo: Tenemos un desequilibrio externo crónico que se agudiza con el incremento de la deuda externa, sin dejar de lado el permanente déficit comercial. Solucionar los problemas de la deuda externa es imposible, debido al monto y los altos intereses, volviéndose una deuda impagable.

Se espera captar dólares por medio de la inversión extranjera y del desmantelado control generalizado de cambios al cual se le ha aplicado un sistema dual en el que se espera elevar la captación en moneda nacional y extranjera.

- Luchar contra la inflación: El creciente ritmo inflacionario se debe a tres causas:

- Aumento de precios por la vía de aumento de costos de medios de producción, importados, debido al tipo de cambio existente.
- La presión al alza de los precios a través de las altas tasas de interés.
- El alza de los precios por parte de los monopolios industriales y comerciales para mantener su margen de ganancia.

Estas dos últimas causas constituyen una inflación básicamente - especulativa.

La inflación en México actúa como un mecanismo de redistribución de la riqueza a favor del capital y contra el salario real de -- los trabajadores.

La medida tomada para combatir la inflación ha sido la disminu-- ción del gasto público, sin embargo no ha dado resultado debido a que existe una demanda agregada y una oferta inelástica, éste medida afecta los niveles de producción y empleo y ésta en con-- tradicción con una de las medidas del PIRE de protección a los - niveles de producción y empleo, por tanto la política antinfla-- cionaria de disminuir el gasto público va a un fracaso rotundo.

Consideramos que en el aspecto político el gobierno intenta re-- confirmar el pacto con el bloque dominante, redefiniendo las for-- mas de operación del sistema político mexicano, de nuevo se ins-- trumenta una política de contención de las demandas sociales, an-- te cualquier manifestación social democrática se ha presentado - un endurecimiento del gobierno.

Sigue persistiendo el pacto social con los empresarios, sobre to-- do con la reprivatización del 34% de las acciones de la banca; - la indemnización de los exbanqueros, el retorno de las acciones de las empresas expropiadas con la Banca a manos privadas.

Por otra parte las modificaciones constitucionales tendientes a darle a la propiedad privada el estatuto genérico de propiedad - originaria y no fundada en propiedad de la nación como se expre-- só en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Otra medida fue la liberación de precios muchos de ellos básicos, esta reconciliación fue con el objetivo de restablecer la confian-- za y los niveles de inversión del sector privado. Sin embargo -

la iniciativa privada no ha invertido como se esperaba debido a la escasez de divisas, han preferido dejar a salvo sus márgenes de ganancia en inversiones financieras o en bienes y raíces sin comprometerse a los riesgos que implica una inversión productiva.

En el aspecto económico el cuestionamiento que se hace es ¿Qué avance se ha tenido con la implementación del -PIRE-?. En la realidad la crisis no ha sido superada, la inflación sigue avanzando, se ha logrado un superavit en la cuenta correspondiente de la balanza de pagos pero por carencia de divisas para poder importar, ha disminuido la caída de la producción y del empleo pero no ha habido una recuperación.

El diagnóstico que se hizo en 1982 de la crisis económica fue equivocado, dado que no están presentes los factores a los que se les responsabilizaba de ser los causantes de la inflación, dado que ha disminuido el déficit del sector público, no ha habido devaluaciones, se tiene una política de contención salarial y el circulante monetario se ha reducido fuertemente. A pesar de lo anterior la inflación sigue avanzando lo que hace evidente que éste se debe al grado de monopolio de la economía, el aumento de precios se encuentra relacionado directamente a la ganancia empresarial y a las tasas de interés.

Por otra parte no se ha logrado aumentar las exportaciones para aumentar los flujos de divisas a la incapacidad de la planta productiva nacional, al mismo tiempo el sector más afectado con la disminución de importaciones ha sido el de bienes de capital siendo negativo para el área productiva del país, no hay creación de empleos ni expectativas de un posterior crecimiento.

De esta manera, observamos que la creciente intervención estatal no logró introducir una mayor estabilidad en el proceso económico. Esta participación no se dio de manera programada, es decir no hubo una planeación que organizara este crecimiento en una forma integrada.

Si la mayor expansión estatal se hubiera dado de una manera inte
grada, entonces se hubieran establecido las bases de un creci---
miento sostenido.

Consideramos que si la nacionalización de la banca y el control
de cambios se hubiera mantenido de una manera estricta y sin re-
gresiones entonces el Estado hubiera asegurado el uso de las di-
visas por concepto de exportaciones petroleras para impulsar el
desarrollo.

Del análisis somero sobre la política económica en nuestro país
seguida desde los años setenta observamos que la crisis económi-
ca ha influido directamente en la operación y eficiencia de los
Fondos de Fomento en la realización de sus objetivos por la esca-
sez de recursos económicos.

La política económica ha estado ligada a las necesidades de acu-
mulación de la iniciativa privada perdiendo la visión de las ne-
cesidades de conjunto, es decir no existiendo una planeación ade
cuada en la participación del sector público en la economía.

Asimismo en los planes y programas de desarrollo económico no --
existe coordinación para que cumplan un sólo objetivo el desarro-
llo económico.

La rectoría Estatal ha venido perdiendo fuerza ya que se comprue-
ba que la iniciativa privada impone las reglas del juego en la -
economía.

Por otra parte la crisis económica viene a establecer límites a
esta figura que es por esencia canalizadora de recursos financie-
ros. Debido a la difícil obtención de estos recursos para cana-
lizarlos hacia áreas estratégicas, encontramos altas tasas de in-
terés que encarecen los créditos, una fuerte contención del gas-
to público, paralizando proyectos que ofrecían expectativas favo-

rables a la economía del país; una deuda externa impagable que -
no ha sido utilizada de manera óptima, haciendo imposible la ---
perspectiva de pedir prestado para nuevos financiamientos.

FIDEICOMISOS PUBLICOS

S E C T O R E S	FIDEICOMISOS PUBLICOS		TOTAL	FIDEICOMISOS DE FOMENTO	PORCENTAJE EN RELACION AL - TOTAL DE FID.
	SERVICIOS	PRODUCTIVO			
Gobernación	1	- 0 -	1	- 0 -	- 0 -
Relaciones Exteriores	1	- 0 -	1	- 0 -	- 0 -
Hacienda y Crédito Público	40	21	6	19	9.3
Defensa Nacional	4	- 0 -	4	- 0 -	- 0 -
Agricultura y Recursos Hidráulicos	9	14	23	5	2.4
Comunicaciones y Transportes	4	- 0 -	4	1	.5
Comercio y Fomento Industrial	3	1	4	1	.5
Educación Pública	15	2	17	8	3.9
Salubridad y Asistencia	1	- 0 -	1	1	.5
Trabajo y Previsión Social	4	- 0 -	4	2	.10
Reforma Agraria	4	- 0 -	4	1	.5
Pesca	- 0 -	2	2	2	.10
Energía, Minas e Industria Paraestatal	5	7	12	5	2.4
Desarrollo Urbano y Ecología	21	5	26	1	.5
Turismo	11	- 0 -	11	1	.5
T O T A L	123	52	175	47	22.9
No Coordinadas Sectorialmente	26	4	30	3	1.5
T O T A L	149	56	205	50	24.4

Catálogo de Dependencias y Entidades del
Sector Público Federal. S.P.P.

5. EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TURISTICO NACIONAL.

5.1 EL TURISMO COMO SECTOR ESTRATEGICO EN LA ECONOMIA NACIONAL.

El turismo es una actividad compleja, en su desarrollo influyen por un lado, factores externos tan difíciles de controlar o preveer como son las fluctuaciones económicas internacionales, y -- por otras características endógenas, sobre todo la particular situación estructural que deriva de la evolución económica y social de nuestro país, ya que han determinado aspectos como la desigual distribución del ingreso o la falta de infraestructura diversificada.

Consideramos que el turismo, no debe concebirse como una actividad superficial, relacionada únicamente con la diversión y el -- descanso, entendida en su acepción más simple, sino que es efectivamente un sector económico estratégico en la economía nacional.

El impacto económico del turismo presenta una serie de características favorables que ejercen una influencia positiva en el desarrollo económico y social, entre estas características destacan las siguientes:

- Captación de divisas y balanza turística

La participación de la actividad turística en México, indica que este sector ha sido uno de los medios principales en la captación de divisas. El turismo como rubro individual ocupa el tercer lugar de importancia después de transacciones fronterizas y petróleo.

El turismo y las transacciones fronterizas juegan un papel importante en la balanza de pagos, pues entre ambos renglones financiaron durante el período 1970-1980, cerca del 42% del déficit comercial del país. El turismo tuvo ingresos que pasaron de 415 millones de dólares en 1970 a 1,625 en 1983, lo que significa un incremento medio anual de 11.0% (cuadro No. 1 y 2).

En lo que respecta exclusivamente a la Cuenta de Turismo, se tiene para el mismo período 1970-1983, un incremento importante de los egresos, tendencia que se acentúa en los años 1979, 1980 y 1981, en que llegan a representar 62.5, 47.4 y 89.3 de los ingresos de las divisas captadas en este renglón respectivamente.

La tendencia de ambos conceptos es ascendente, habiéndose alcanzado en el período 1970-1983 una tasa de crecimiento media anual de los ingresos de 11.0% y del 6.5% en el caso de los egresos.

Sin embargo, el saldo neto de la cuenta de turismo ha sido superhabitario; fue de 223.6 millones de dólares en 1970 y alcanzó la cifra de 1,184.0 millones de dólares en 1983. Ello ha permitido financiar el déficit comercial en proporciones sobresalientes -- durante este período. (cuadro No. 2).

Esto ha hecho posible que la cuenta de turismo mantenga su importancia en la balanza comercial.

- La actividad turística, demanda servicios de otras áreas, es decir guarda una estrecha relación con otros sectores productivos, ésto es con algunas ramas de la economía tan importantes como son: la construcción, el transporte, el comercio, las artesanías y la industria de los alimentos que resultan beneficiados con la actividad turística.
- Generación de empleos.- Genera empleos productivos, la inversión necesaria para la creación de empleos es mínima en rela-

PARTICIPACION DEL TURISMO EN LA CUENTA CORRIENTE
DE LA BALANZA DE PAGOS.

- Millones de Dólares -

Cuadro N° 1

AÑO	I N G R CUENTA CORRIENTE	E S TURISMO	O S PARTICIPACION %	E G R CUENTA CORRIENTE	E S TURISMO	O S PARTICIPACION %
1970	3,255	415	12.7	4,443	191	4.3
1971	3,532	461	13.1	4,461	201	4.5
1972	4,280	563	13.2	5,286	260	4.9
1973	5,460	724	13.4	6,935	303	4.4
1974	6,801 *	842	12.4	10,064	392	3.9
1975	6,700 *	800	11.9	11,577	446	3.9
1976	7,737 *	836	10.8	11,961	423	3.5
1977	8,189 *	867	10.6	10,774	396	3.7
1978	9,879 *	1,121	11.3	14,346	519	3.6
1979	12,499 *	1,443	11.5	21,134	684	3.2
1980	15,498 *	1,671	10.8	32,171	1,044	3.2
1981	17,505 *	1,760	10.1	43,354	1,571	3.6
1982 p	13,297 *	1,406	10.6	33,798	788	2.3
1983 p	13,489 *	1,625	12.0	22,736	441	1.9

FUENTE: Banco de México

* Excluye petróleo crudo.

p Cifras preliminares.

PARTICIPACION DEL TURISMO EN LA ECONOMIA NACIONAL

Balanza Turística

- Millones de Dólares -

Cuadro N° 2

AÑO	INGRESOS	EGRESOS	SALDO
1970	415	191	224
1971	461	201	260
1972	563	260	303
1973	724	303	421
1974	842	392	450
1975	800	446	354
1976	836	423	413
1977	867	396	471
1978	1,121	519	602
1979	1,443	684	759
1980	1,671	1,044	627
1981	1,760	1,571	189
1982 p	1,406	788	618
1983 p	1,625	441	1,184
TMAC (%)			
1970-83	11.0	6.5	13.7

FUENTE: BANCO DE MEXICO

P: PRELIMINAR

* Tasa Media Anual de Crecimiento

ción con otras actividades productivas como son: la industria y el transporte. Así el turismo constituye una de las actividades del sector económico que permite con mayor fluidez la creación - de empleos con cierto grado de calificación en un lapso breve pa-
ra su formación y a un costo relativamente bajo.

La evolución de la actividad en cuanto a la creación de empleos durante el período 1970-1983, representó una tasa de crecimiento medio anual del 5.3%, aunque el ritmo de crecimiento en el último tercio de la década disminuyó sensiblemente, registrando un - equivalente a 2.7%.*

Los empleos director creados por la actividad durante este período ascendieron a 473,000 cuyo crecimiento anual promedio fue de 5.9%; en cuanto a los empleos inducidos por la actividad turística, el comportamiento fue similar al anterior. (consultar cuadro No. 3).

En lo que respecta a los empleos generadas en los principales -- centros turísticos del país, tenemos que durante el período 1971 1980 las tasas de crecimiento más elevadas corresponden, por orden de importancia: Quintana Roo 24.8%; Baja California Sur 13%; Sinaloa 7%; Guerrero 6.9%; Jalisco 6.1%; Colima 4.3%; Michoacán 4.3% y Distrito Federal 3.2%.**

- Desarrollo regional.- La actividad turística tiende a inte---grarse en mayor medida al desarrollo regional a través de actividades que estimulan la demanda de productos alimenticios, artesanías, servicios etc.
- La participación de esta actividad en la formación del produc-
to interno bruto.- El valor del producto generado por los --

* Datos aproximados S.P.P.

** Datos aproximados

PERSONAL OCUPADO EN LA ACTIVIDAD TURISTICA

Cuadro N° 3

ANO	PERSONAL OCUPADO NACIONAL. (MILES)	A C T I V I D A D EMPLEO DIRECTO	EMPLEOS INDIRECTOS	T U R I S T I C A T O T A L
1970	12,863	247	616	863
1971	13,322	265	662	927
1972	13,702	293	732	1,025
1973	14,441	322	803	1,125
1974	14,674	342	855	1,197
1975	15,296	382	953	1,335
1976	15,650	391	978	1,369
1977	16,238	410	1,026	1,436
1978	16,844	407	1,017	1,424
1979	17,676	431	1,077	1,508
1980	18,795	449	1,122	1,571
1981	20,043	477	1,169	1,646
1982	19,863	492	1,159 e	1,651
1983 e	20,274	473	1,182	1,655
TMAC% 1970-1983		5.9		5.3

FUENTE: SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO, S.P.P.

e: ESTIMADO

servicios de la rama hoteles y restaurantes creció a un ritmo anual del 6.3% en promedio durante 1970-1980.

La participación de esta actividad en la formación del PIB total promedia en 3.1% a lo largo de la década 1970-1980 lo que resulta relevante a considerar los impactos que se derivan de la rama sobre otras variables como son: El empleo, su contribución al equilibrio de la balanza de pagos y a la desconcentración de la actividad económica, por citar las más importantes. (consultar cuadro No. 4).

El producto generado por las actividades turísticas ha evolucionado en forma sobresaliente durante el lapso 1970-1980 resulta - el incremento del 47.9% correspondiente al período 1976-1977 y - el 40.5% durante 1979-1980. Lo anterior se confirma al observar que la tasa de crecimiento anual del producto turístico para el lapso 1970-1980 es equivalente al 26.7% superando a la del sector servicios (24.7%) y a la del PIB (24.5%) para el mismo período. (consultar cuadro No. 5).

Es importante señalar que el país dispone de una salida a base de atractivos turísticos que representan una posibilidad de explotación económica atractiva, frecuentemente se localizan en zonas aisladas que no tienen otra alternativa de crecimiento económico, de acuerdo con el inventario turístico nacional de 1978, alcanzan un total de 4,720 que se distribuyen porcentualmente de la siguiente forma: manifestaciones culturales 35%; sitios naturales 32%; folclore 14%; acontecimientos programados 12% y realizaciones técnicas o artísticas contemporáneas 7%.

Por tanto hablar de turismo implica realizar un análisis de aspectos económicos, jurídicos, políticos, históricos y ecológicos, por lo que se requiere de un estudio amplio y minucioso.

La problemática turística no tiene solución fácil ya que se enfrenta a una estructura originalmente influida por fuerzas de --

MEXICO
IMPORTANCIA RELATIVA DEL SECTOR TURISMO
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Cuadro No. 4

AÑOS	TURISMO (MILLONES DE PESOS)	PARTICIPACION EN EL SECTOR SERVICIOS (%)	PARTICIPACION EN EL PIB TOTAL (%)
1970	10,543	10.6	2.5
1974	21,199	11.2	2.6
1975	26,567	11.1	2.7
1976	35,551	11.5	2.9
1977	52,584	13.2	3.1
1978	65,063	13.0	3.1
1979	80,051	12.4	2.9
1980	112,450	12.4	3.0

FUENTE: Banco de México, S.A.

MEXICO
COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL
SECTOR TURISMO

(MILLONES DE PESOS)

Cuadro No. 5

AÑO	P.I.B. TOTAL	VARIACION ANUAL %	P.I.B. DE SERVICIOS	VARIACION ANUAL %	P.I.B. TURISMO	VARIACION ANUAL %	PARTICIPACION EN EL SECTOR SERVICIO %	PARTICIPACION P.I.B. %
1970	418,700		99,508		10,543		10.6	2.5
1974	813,700	94.3	188,547	89.5	21,199	101.0	11.2	2.6
1975	988,300	21.4	238,423	26.4	26,567	25.3	11.1	2.7
1976	1'288,000	30.3	308,847	29.5	35,551	33.8	11.5	2.9
1977	1'674,700	30.0	398,910	29.2	52,584	47.9	13.2	3.1
1978	2'104,550	25.6	500,627	25.5	65,063	23.7	13.0	3.1
1979	2'777,745	32.0	645,577	28.9	80,051	23.0	12.4	2.9
1980	3'761,000	35.4	902,640	39.8	112,450	40.5	12.4	3.0
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIAS ANUAL %								
	1980/70	24.5		24.7		26.7%		
	1977/70	21.9		21.9		25.8%		
	1980/77	30.9		31.3		28.8%		

1) Incluye cinematografía y otros servicios de esparcimiento alquileres de inmuebles, servicios y preparación de alimentos y bebidas, alojamiento temporal, servicios de crédito, seguros y fianzas otros servicios y gobierno federal.

* PIB de Servicios de Preparación de Alimento, Bebidas y Alojamiento Temporal.

FUENTE: Banco de México, S.A.

mercado y para lograr un crecimiento racional realmente se necesita una transformación general.

La actividad turística mexicana, por una parte reciente los efectos ocasionados por las variaciones de la economía internacional, lo cual ha constituido una presión constante. Por otra parte la crisis económica interna repercute negativamente en esta actividad sobre todo por la escasez de recursos financieros para la ampliación de la oferta turística y la austeridad del presupuesto público asignado a este sector. (consultar cuadros ó al 9).

La captación de turistas principalmente de países industrializados, ha estado condicionada de manera directa por los factores estructurales y de coyuntura que identifican a sus economías. En años recientes, la afluencia del turismo extranjero que ingresa al país refleja un estancamiento e incluso una ligera disminución en relación al flujo turístico internacional a nivel mundial.

Otro problema importante es la no concurrencia de México al mercado internacional, de la integración, promoción y venta de paquetes globales que comprendan: transportación, hospedaje, alimentación y diversión. Actualmente este mercado está totalmente a merced de los operadores internacionales de recorridos turísticos que manejan el mercado mundial a su antojo y no siempre reflejan en sus precios de venta las tarifas promocionales que consiguen en México.

En la promoción interna, falta destacar la variedad y extensión de la oferta mexicana y muchas veces se deteriora la imagen nacional, provocando con ello que la demanda se desvíe hacia otros países.

Por otra parte, un gran número de inversionistas nacionales han mostrado poco interés en valorar y atender la potencialidad turística.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

- 1 9 8 5 -

Cuadro No. 6

DEPENDENCIA	M O N T O	%
Presidencia de la República	6,152,700,000.00	.17
Gobernación	16,987,500,000.00	.47
Relaciones Exteriores	22,966,700,000.00	.64
Hacienda y Crédito Público	289,146,400,000.00	8.01
Defensa Nacional	94,243,000,000.00	2.61
Agricultura y Recursos Hidráulicos	316,740,900,000.00	8.77
Comunicaciones y Transportes	362,199,000,000.00	10.04
Comercio y Fomento Industrial	292,452,700,000.00	8.10
Educación Pública	706,941,300,000.00	19.58
Salubridad y Asistencia	89,165,282,000.00	2.48
Marina	32,847,000,000.00	.91
Trabajo y Previsión Social	11,238,300,000.00	.32
Reforma Agraria	19,021,400,000.00	.53
Pesca	19,684,838,000.00	.55
Procuraduría General de la República	6,450,000.00	.10
Energía, Minas e Industria Paraestatal	531,366,636,000.00	14.71
Aportaciones a Seguridad Social	55,529,900,000.00	1.54
Desarrollo Urbano y Ecología	48,686,861,000.00	1.35
Turismo	14,095,000,000.00	.39
Erogaciones Adicionales	634,233,100,000.00	17.56
Programación y Presupuesto	35,385,566,000.00	.98
Contraloría General de la Federación	6,696,100,000.00	.19
.....	3'611,230,217,000.00	100%

CLASIFICACION DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO
FEDERAL 1984
(MILLONES DE PESOS)

Cuadro No. 7

E N T I D A D	ESPERADO 1983	PROYECTO 1984
T O T A L	1 300,631.2	1 760,619.6
Transferencias a Organismos y Empresas en Presupuesto	617,606.2	829,301.8
Transferencias a Otras Entidades	666,853.4	867,771.8
Gobernación	2,207.7	3,920.7
Relaciones Exteriores	2,073.7	6,453.8
Hacienda y Crédito Público	165,935.8	196,194.8
Agricultura y Recursos Hidráulicos	57,755.5	86,811.6
Comunicaciones y Transportes	59,854.8	62,091.7
Comercio y Fomento Industrial	22,817.2	33,407.8
Educación Pública	178,815.2	244,288.3
Salubridad y Asistencia	8,393.9	13,569.9
Trabajo y Previsión Social	2,262.7	2,445.4
Reforma Agraria	2,067.5	4,319.2
Pesca	718.0	-
Procuraduría General de la República	70.3	130.7
Energía, Minas e Industria Paraestatal	93,759.0	97,017.6
Desarrollo Urbano y Ecología	7,803.9	7,914.5
Turismo	6,987.3	11,214.3
Programación y Presupuesto	8,327.1	13,579.7
Desarrollo Regional	46,792.5	84,076.9
Entidades No Sectorizadas	211.3	334.9
Erogaciones Adicionales	16,171.6	63,546.0

TRANSFERENCIAS
SECTOR: TURISMO
(Millones de Pesos)

Cuadro No. 8

E N T I D A D	ESPERADO	PROYECTO
	1983	1984
Consejo Nacional de Turismo	2 844.8	3 000.0
Fid. Caleta Xel-Ha del Caribe	191.7	383.8
Fid. Cd. Turística Portuaria Cabo San Lucas	201.8	300.0
Fid. Cd. El Recreo La Paz, B.C.	135.9	200.0
Fid. Hotel Escuela La Paz	21.3	63.1
Fid. Destinado Exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco	606.0	254.8
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	2 829.0	6 342.3
Fid. para el Turismo Obrero	66.8	86.0
Fid. Bahía de Zihuatanejo	—	530.6
Otros	90.0	53.7
T O T A L:	<u>6 987.3</u>	<u>11 214.3</u>

Cuadro No. 9

RECURSOS FISCALES
(Millones de Pesos)

	PRESUPUESTO SECTOR TURISMO		F O N A T U R		
	Autorizado	Ejercido	Autorizado	(%)	Ejercido (%)
1983	7'456.8	- 0 -	2'829.0	(37.9)	- 0 -
1982	8'219.0	8'895.0	3'829.4	(46.6)	3'992.9 (44.9)
1981	7'020.0	5'604.0	3'100.0	(44.2)	2'181.0 (38.9)
1980	4'182.0	4'486.0	2'002.0	(47.9)	2'002.0 (44.6)

En este contexto puede observarse que tradicionalmente la actividad turística ha estado orientada a satisfacer básicamente al turismo receptivo y al interno convencional, y los recursos financieros canalizados para la satisfacción del turismo sociocultural ha sido insuficiente.

- Participación extranjera.- Cabe destacar que la participación de la inversión extranjera en el sector turismo ha sido escasa. Tradicionalmente las empresas extranjeras se han orientado a operar conjuntamente con empresarios mexicanos, e inmuebles hoteleros cuyos propietarios son nacionales, por lo que la magnitud del capital foráneo invertido es mínimo, por ejemplo en 1980 las 51 empresas extranjeras más destacadas en el sector participaron con un total de 520.2 millones de pesos concentradas básicamente en el planta hotelera y restaurantera.

La inversión extranjera es mínima si se le compara con algunos de los programas realizados por el sector. Así se tiene que sólo durante el período comprendido entre 1977-1981 el programa de financiamiento de la inversión turística ascendió aproximadamente a 23,545 millones de pesos, durante el lapso 1978-1980 los programas de inversión en infraestructura y equipamiento en polos de desarrollo y de inversiones turísticas de apoyo ascendieron aproximadamente a 6,724 millones de pesos.

Por otra parte, observamos que no existe restricción alguna a la inversión extranjera.

El Gobierno Federal ha tomado medidas que tienden a influir en la actividad turística para reorientarla a objetivos específicos, entre éstos se puede mencionar: creación de mecanismos financieros que agilicen la inversión y amplien la oferta (éste es el caso de FONATUR); reestructuración del mecanismo de control de precios; transformación de los instrumentos legales y administrati-

vos; los resultados de éstas acciones no las podemos encontrar - de inmediato dado que es un proceso a largo plazo.

5.2. LA PLANEACION EN LA ACTIVIDAD TURISTICA.

La planeación en México, en sus antecedentes más próximos encontramos que en el período 1976-1982 se trató de implantar un sistema de planeación formulandose diversos planes sectoriales y estatales, integrando el plan global de desarrollo 1980-1982. Esto dio lugar a un avance positivo, donde se destacan los siguientes aspectos:

Se integró en un solo documento las acciones de los distintos -- sectores económicos y sociales; se homogenizó la metodología, -- los conceptos, enfoques y procedimientos, y se empezó a crear -- conciencia sobre la importancia de la planeación tanto en el sector público como en la sociedad civil.

Sin embargo, podemos identificar una serie de deficiencias en materia de planeación dado que no establecen programas de mediano plazo que se desagregen y detallen; vincular los contenidos del plan con el manejo de políticas e instrumentos administrativos, financieros y particularmente con los presupuestos programados y los efectivamente ejercidos; articular diferentes sectores de la Administración Pública, así como guardar una congruencia entre los planes estatales y el plan global de desarrollo, tomando en cuenta la problemática particular de cada región para la elaboración de los planes estatales; y sobre todo faltó la elaboración de un análisis de la situación económica internacional y las repercusiones que tendría para nuestro país. Se corrigieron estas deficiencias en el presente sexenio, con el establecimiento del sistema nacional de planeación democrática que tiene su fundamento legal en el artículo 26 de nuestra Carta Magna que señala: -

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que implica solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

De esta manera el 5 de enero de 1983 es expedida la Ley de Planeación que reglamenta el citado artículo. Esta Ley tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo. Se responsabiliza al Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional así como de coordinar sus actividades en este sentido con las entidades federativas; también se mencionan las atribuciones que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del sistema de planeación, elaborando sus programas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que respecta a política sectorial de turismo en este documento se especifican los siguientes propósitos para el desarrollo del turismo Nacional:

- Contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante la captación de divisas y la generación de empleos, ambos aspectos en el mediano y largo plazo, fortalecerán la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional.
- La promoción del turismo social mediante el fomento de turismo recreativo.

- Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones.
- Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo.
- Fortalecer el turismo interno.
- Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional.
- Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional.

La estrategia general planteada hace énfasis en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios competitivo en el mercado internacional y la asignación óptima de los recursos financieros.

La asignación de los recursos del sector se orientará hacia la promoción de la demanda externa, mantenimiento de las instalaciones y equipo, y la apertura de nuevas áreas de esparcimiento que sean altamente competitivas. Asimismo deberá orientarse a la satisfacción de las necesidades del turismo interno. Con el fin de implementar las estrategias básicas del sector se han establecido las siguientes líneas de acción:

- Información turística.- Mediante la consolidación del sistema de información turística.
- Diversificación de mercados.- A través de la promoción y publicidad externa de los distintos tipos de atractivos turísticos que tiene el país en los mercados canadiense, europeo y asiático.

- Promoción y publicidad.- Esto es realizando campañas de promoción y publicidad más eficaces de la oferta turística nacional como son: las playas menos conocidas, ciudades del interior, la arqueología, el folclore, la gastronomía, las selvas, las montañas y las lagunas entre otros.
- La comercialización.- Promover la agrupación de los empresarios turísticos del país para que actúen como mayoristas internacionales.
- El Turismo fronterizo.- Promoviendo la planta turística ofreciendo calidad en servicios y productos al turista norteamericano.
- Turismo interno.- Instrumentando una campaña dirigida a la población para su mayor conocimiento de la cultura y geografía nacionales.
- Turismo social.- Se definirá un esquema de cooperación entre sindicatos y patrones. "La vinculación entre esparcimiento, la capacitación y la productividad del trabajo mediante un sistema de incentivos, representa una alternativa viable para el incremento y consolidación del turismo social" (25).
- Planta turística.- Se orientará al mejoramiento integral en la calidad de los servicios. Asimismo la planta se ampliará y diversificará para un mejor servicio.
- Capacitación.- Se mejorarán los programas de capacitación de los recursos humanos para que se cuente con personal capacitado.

(25) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal. S.P.P. Pág. 375.

- Transporte.- Se actuará para lograr el mejoramiento de los servicios de transporte en lo relativo a tarifas, rutas y calidad de las unidades; mejoramiento del sistema ferroviario y carretero de acuerdo a la estrategia del sistema integral del transporte; y fomento a la transportación marítimo turística.
- Desarrollo turístico regional.- Identificación cualitativa de los atractivos, definiendo zonas y corredores que deben -- ser contemplados por la planeación regional y un aprovecha--- miento del potencial turístico.
- La política Financiera.- La política de financiamiento será acorde con la disponibilidad de recursos que estimule aque--- llos proyectos y obras que contribuyan al logro de las priori-- dades del desarrollo, asimismo se fomentará la inversión pri-- vada y social.
- La coordinación intersectorial.- Se plantea la adecuación -- del marco jurídico existente para fortalecer la capacidad eje-- cutiva del sector público turístico.

Establecimiento de una adecuada coordinación entre todas las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que participen en esta actividad; descentralización de la administración turística a nivel Regional, Estatal y Municipal manteniendo un equilibrio en el ejercicio de las atribuciones.

Para llevar a cabo los propósitos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, como se mencionó anteriormente era necesaria la adecuación del marco jurídico, para fortalecer la capacidad ejecutora de la Secretaría de Turismo, ésto se llevó a cabo a través de la Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1984. A continuación haremos un breve análisis de la mencionada Ley.

LEY FEDERAL DE TURISMO

(D.O.F. 6-II-1984)

Esta Ley tiene por objeto: la programación de la actividad turística; la promoción, fomento y desarrollo del turismo; creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales; la protección y auxilio de los turistas y la regulación, clasificación y control de los servicios turísticos.

En este documento se señala que en cuanto a la programación turística, corresponde a la Secretaría de Turismo: elaborar el programa sectorial turístico. que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector. También suscribirá convenios y/o acuerdos con los titulares de los distintos niveles de gobierno, relativos a la planeación nacional del desarrollo turístico o que favorezcan el desarrollo turístico regional o local. En estos documentos se establecerán las bases para la descentralización de acciones y programas a su cargo y de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal por ella coordinadas.

Asimismo, la Secretaría de Turismo podrá suscribir acuerdos y bases de cooperación o colaboración con otras dependencias y entidades públicas, o con organizaciones de los sectores social y privado para la realización de programas y acciones específicas para el logro del desarrollo turístico.

En este documento también se señala la función de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo y como estará integrada, teniendo por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con las competencias de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal, la cual estará presidida por el titular de la Secretaría de Turismo y compuesta por los -

Subsecretarios que designen los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salu, - Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Pesca, el Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia quien tendrá el carácter de invitado permanente.

En cuanto a las zonas de desarrollo turístico prioritario SECTUR conjuntamente con SEDUE y con la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales promoverá la determinación de zonas de - desarrollo turístico prioritario, para su creación o ampliación.

En lo referente a la capacitación turística, se promoverá el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en esta actividad.

- Fomento al turismo.- La Secretaría de Turismo es la encargada de fomentar integralmente esta actividad, apoyada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales. SECTUR apoyará ante las Dependencias y Entidades respectivas, el otorgamiento de financiamientos a las inversiones en proyectos y servicios tu rísticos, así como los servicios de transportación que requie ran los centros turísticos, fundamentalmente las zonas de desarrollo turístico prioritario.
- Turismo social.- Se fomentará la participación de los presta dores de servicios y de las instituciones públicas, sociales y privadas en los programas de turismo social. Estimulando - las inversiones que tienda a incrementar las instalaciones -- destinadas a turismo social, así como la formación de Socieda des Cooperativas, Asociaciones, Comités y Patronatos que auspicien ésta forma de turismo.

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.- Se menciona que FONATUR tendrá por objeto participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo de acuerdo con lo dispuesto en este documento, la Ley de Planeación; y en las normas, prioridades y políticas que determine la Secretaría de Turismo. Se hace mayor referencia en el capítulo sexto.

- Prestadores de servicios turísticos.- Uno de los aspectos relevantes de esta ley es la creación del Registro Nacional de Turismo, en el cual deberán inscribirse los prestadores de servicios turísticos para poder operar, apegándose a lo establecido por esta ley y a las disposiciones que expida la Secretaría de Turismo. Este registro es un instrumento para la información, estadística, programación y regulación de los servicios turísticos que se presten en el país.

Corresponde también a la Secretaría de Turismo la protección al turista, la vigilancia y verificación de la prestación de los servicios turísticos.

PROGRAMA NACIONAL DE TURISMO 1984-1988

(D.O.F. 13 - II - 1985)

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y dentro de los lineamientos de la estrategia que para el sector turismo establece, se formuló el Programa Nacional de Turismo.

En este documento se establece que "El Programa Nacional de Turismo se fundamenta en un enfoque integral de la problemática del turismo que contempla las áreas de oferta, demanda, regulación y la coordinación de los elementos que la integran, teniendo por objeto la primera de ellas el estimular la inversión y la creación de servicios turísticos; los segundos promover los flu-

jos de viajeros; la tercera normar la participación de los prestadores de servicios turísticos; y la última definir el conjunto de relaciones para el apoyo del turismo". (26)

Este Programa tiene como objetivos generales:

- "El consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico; y
- Hacer del turismo una expresión creativa que difunda los valores y la cultura de México.

Como objetivos específicos:

- Consolidar los centros turísticos existentes;
- Fomentar la afluencia del turismo nacional y del extranjero;
- Fortalecer las funciones de coordinación del sector; y
- Alcanzar racionalidad y eficiencia en la prestación de los servicios turísticos". (27)

Para cumplir con estos objetivos en este programa se plantean -- las estrategias y principales líneas de acción del sector.

Lo más relevante del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en -- cuanto a la política sectorial del turismo, es la importancia -- que se da a la descentralización de las funciones públicas, tanto en la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo. Asimismo en la Ley Federal de Turismo se establecen las bases para la descentralización de acciones y programas a cargo de las entidades paraestatales, en particular Fonatur que es el primordial instrumento con que cuenta la Secretaría de Turismo -- para la promoción fomento y desarrollo de la actividad turística,

(26) Diario Oficial. Luis de la Hidalga, Diario, México, D.F. 13 de febrero de 1985. Pág. 2

(27) Ibidem.

haciéndose énfasis que le son delegadas funciones que no tienen un contenido de autoridad ya que son propias de la citada Secretaría.

El Programa Nacional de Turismo 1984-1988 de mediano plazo se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo. En el primero se establece estrategias, políticas, instrumentos administrativos del sector y los presupuestos programados, para dar cumplimiento a los objetivos plasmados en el segundo.

6. FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR)

Después de haber analizado al Fideicomiso Público en general, - pasaremos a la parte particular del fideicomiso turístico, además del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, existen otros importantes fideicomisos que directa o indirectamente impulsan esta actividad, y hay otros que han sido creados para fines concretos de desarrollo turístico. Por ser tan amplio el tema sólo nos limitamos a un fideicomiso que consideramos el más representativo dentro de esta actividad el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Este Fondo fue creado por disposición del Congreso de la Unión expresado en la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, ratificado posteriormente en la Ley de 1980. Este fideicomiso es el instrumento principal de la política económica y social del sector turismo.

Fonatur nace como respuesta de asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional.

El 29 de marzo de 1974 se constituyó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo como fideicomiso del Gobierno Federal, coordinado por la Secretaría de Turismo. El origen de fonatur fue la fusión de dos Fideicomisos ya existentes, los cuales realizaban actividades similares del área turística y por estar separados reflejaban una desagregación de funciones que correspondían a un objetivo común. Para hacer más explícito lo anterior es necesario remitirnos a las actividades que desempeñaban cada uno de ellos:

I FONDO DE PROMOCION DE INFRAESTRUCTURA TURISTICA (INFRATUR)

Fideicomiso creado en el año de 1969 y entregado en administración al Banco de México, S.A., que tenía como objetivos principales:

- Promover y realizar las obras de infraestructura turística relacionadas con un programa elaborado por el Gobierno Federal.
- Desarrollar nuevos centros turísticos de importancia y la mejora de nuevas regiones que hubieran demostrado su potencialidad como focos de atracción.
- Fomentar y orientar la inversión privada para el desarrollo de proyectos turísticos.
- Atraer divisas y así disminuir nuestro déficit en la balanza de pagos.
- Crear nuevas fuentes de trabajo.

Este fideicomiso comienza a desarrollar grandes centros turísticos que van teniendo una gran importancia en la economía de nuestro país, estos proyectos son: Cancún en el Edo. de Quintana Roo y el proyecto Ixtapa-Zihuatanejo en el Edo. de Guerrero.

II FONDEO DE GARANTIA Y FOMENTO AL TURISMO (FOGATUR)

Fideicomiso creado por Decreto Presidencial del 13 de diciembre de 1956, dado en administración a Nacional Financiera, -- S.A., cuyos objetivos erán:

- Estudiar y desarrollar nuevos centros turísticos y fomentar a los ya existentes, cooperando así con las Secretarías de Estado, Gobiernos Locales, las instituciones y organismos públicos y privados que estaban vinculados con estos objetivos.
- El estudio de la afluencia turística nacional y extranjera.

- El fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas, así como de las conexas o vinculadas con ellas, auxiliándolas en sus necesidades económicas.

Asimismo este fideicomiso realizaba las siguientes operaciones:

1. Garantizaba a las instituciones de crédito públicas o privadas, los créditos que otorgaban a las empresas dedicadas a la actividad turística, esta garantía no podía ser superior al 50% del importe del crédito.
2. Adquiría obligaciones y valores de diversa naturaleza que para el fomento del turismo eran emitidos por instituciones de crédito públicas o privadas o empresas que se dedicaban al turismo.
3. Descontaba a las instituciones de crédito de primer piso - títulos provenientes de créditos otorgados a las empresas que se dedicaban al fomento del turismo o que estaban relacionadas con el.
4. Abría créditos a las instituciones de crédito públicas o privadas para que éstas a su vez lo otorgaran a las empresas que se dedicaban al turismo y en casos excepcionales - los concedía directamente a las empresas, cuando a juicio del Comité Técnico convenía.

El origen del Fondo Nacional de Fomento al Turismo con la fusión de Fogatur e Infratur es entregado para su administración a Nacional Financiera, S.A.

6.1 OBJETIVOS Y FUNCIONES DE FONATUR

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Fonatur es una entidad del sector público, que es coordinada por la Secretaría de Turismo, cuyo fiduciario es Nacional Financiera, S.A.

Los principales objetivos de FONATUR son:

- a) Crear nuevos desarrollos turísticos integrales y consolidar e imprimir un claro perfil regional a los existentes. Este objetivo, implica aprovechar la vocación de los recursos --- existentes en las regiones del territorio nacional cuya op-- ción primordial para el desarrollo económico social se sitúe en la actividad turística. Implica también el incremento -- del ingreso de divisas, coadyuvar a la descentralización de la vida nacional y al crecimiento del proceso de urbaniza--- ción que contribuya a la apertura de oportunidades de empleo y de mejoramiento en la distribución del ingreso.
- b) Apoyar con financiamiento y asesoría técnica el crecimiento de la oferta hotelera y del empleo directo e indirecto aso-- ciado a ésta. Este objetivo se logra mediante la promoción de una mayor participación del sector privado, de tal forma que se lleve a cabo la consolidación de los centros turísti-- cos y la diversificación de la oferta turística asociada al crecimiento dinámico de la demanda por el uso del tiempo li-- bre.
- c) Administrar directamente y controlar las inversiones finan-- cieras del Fondo, así como realizar inversiones que coadyu-- ven al crecimiento y consolidación de los desarrollos turísti-- cos integrados, y en general que apoyen al desarrollo de - la actividad turística. Estas inversiones se realizan en ho-- tales, empresas de servicios y fideicomisos.

Para cumplir con estos objetivos el Fondo realiza entre sus funciones más importantes las siguientes:

- . Desarrollar nuevos centros y regiones turísticas y fomentar los ya existentes.
- . Impulsar la formación y la expansión de empresas mexicanas - dedicadas al turismo y fomentar y orientar la inversión privada hacia zonas y proyectos de interés social.
- . Garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorguen a las actividades turísticas, así como amortizar y pagar intereses de obligaciones o valores emitidos con fines de fomento al turismo.
- . Descontar a las instituciones de crédito los títulos de los prestamos otorgados a las actividades turísticas, y suscribir transitoriamente acciones de sociedades dedicadas a estas labores.
- . Elaborar estudios y proyectos, ejecutar obras de infraestructura y promover el equipamiento urbano en los centros de desarrollo turístico, además de realizar edificaciones e instalaciones que incrementen la oferta turística.
- . Administrar y en general realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuyan al fomento del turismo.
- . Realizar la promoción y la publicidad de sus actividades.
- . Participar con carácter temporal como socio o accionista en sociedades que desarrollen objetivos turísticos.

- . Adquirir valores emitidos para el fomento de turismo por instituciones de crédito o empresas dedicadas a la actividad turística.

El patrimonio del Fondo se integrará con los siguientes recursos:

- . Las aportaciones que efectúen el Gobierno Federal, los Go---biernos de los Estados y Municipios, las entidades paraesta-tales o los particulares.
- . Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales.
- . El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos, y
- . Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

De acuerdo al artículo 54 de la Ley Federal de Turismo, el fideicomiso tendrá en Comité Técnico que estará integrado por un pre-sidente que será el Secretario de Turismo y por representantes - de cada una de las siguientes entidades:

- . Secretaría de Turismo
- . Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- . Secretaría de Programación y Presupuesto
- . Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y
- . Nacional Financiera, S.A.

Este comité tendrá las siguientes funciones:

- . Aprobar los programas, planes, proyectos y presupuestos anuales de operación;

- . Fijar las condiciones para la adquisición, urbanización, --- fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración de in muebles;
- . Determinar las bases generales de los convenios y contratos para ejecutar obras y administrar servicios;
- . Fijar las primas para el otorgamiento de garantías y los in- tereses por las operaciones que se realicen.
- . Autorizar las operaciones del fideicomiso;
- . Expedir su reglamento interior;
- . Facultar a la persona o personas que estime pertinentes para autorizar créditos y operaciones dentro de los límites que - el propio comité o reglas de operación señalan.

Es necesario hacer mención que para cumplir con el objeto del -- Fondeo Nacional de Fomento al Turismo la fiduciaria tendrá las - siguientes funciones:

- a) Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas de- dicadas a la actividad turística.
- b) Llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros tu- rísticos y el fomento de los ya existentes que le encomiende la Secretaría de Turismo.
- c) Fomentar y orientar la inversión privada hacia aquellas zo-- nas y proyectos turísticos de interés nacional.
- d) Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrear y adminis-- trar bienes inmuebles para proyectos turísticos.

6.2 FONATUR COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TURISTICO

Para saber en que medida Fonatur ha sido un instrumento adecuado para impulsar el desarrollo turístico nacional realizamos un análisis de los recursos con que cuenta y de las principales funciones desempeñadas por este Fondo, como son:

Fondo de fomento y redescuento de créditos a la oferta turística, como promotor del desarrollo de ciertos polos turísticos y como administrador e inversionista turístico. Si a través de la realización de éstas ha contribuido a la ampliación de la oferta turística, el desarrollo regional integral, a la generación de empleos, al equilibrio de la balanza de pagos, a la canalización de recursos tanto públicos como privados hacia esta actividad, a través de una planeación indicativa. Es decir si está o no cumpliendo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Esta entidad para poder realizar sus actividades con mayor eficiencia cuenta con seis instalaciones en las diferentes Entidades Federativas, donde se encuentran los principales centros de desarrollo turístico; estos son: Cancún en Quintana Roo; Ixtapuzihuatanejo en Guerrero; San José del Cabo, Loreto-Nopoló en Baja California Sur; Puerto Escondido en Oaxaca y la Oficina Central en el D.F.

Es importante observar el impacto que tiene fonatur dentro de las actividades asignadas al sector turismo, ésto es a través de la cantidad e importancia de los programas que maneja.

Las tareas que realiza el Fondo, necesarias para alcanzar los objetivos programados, se inscriben en la apertura programática del Sector Turismo en la siguiente forma:

Función : 18 Operación turística

Subfunción : 1801 Desarrollo de centros turísticos

Programa: 1801 TC Financiamiento de la actividad turística

Subprograma: 1801 TC 01 Coordinación, desarrollo y equipamiento de centros turísticos. Consiste en la creación y desarrollo de centros turísticos, así como la consolidación de los existentes, mediante obras de infraestructura básica y la construcción del equipamiento urbano turístico, con el fin primordial de establecer polos de desarrollo en zonas de escasa actividad económica.

Las principales metas a mediano plazo asociadas a este subprograma son:

- . Cancún.- Terminación y consolidación de la 2a. etapa; inicio de la 3a. etapa.
- . Ixtapa-Zihuatanejo.- Terminación y consolidación de la 1a. etapa; inicio, de la 2a. etapa.
- . Loreto-Nopoló.- Terminación y consolidación de la 1a. etapa; inicio 2a. etapa.
- . Puerto Escondido, Oaxaca.- Terminación y consolidación total del proyecto.
- . Huatulco Oaxaca.- Terminación del plan maestro; inicio de obras de infraestructura.

Subprograma 1801 TC 02 financiamiento de la oferta turística.

El apoyo financiero a la actividad turística nacional tiene el objeto de impulsar el desarrollo efectivo de este instrumento de fomento, mediante la construcción, ampliación y remodelación de hoteles, condominios y instalaciones turísticas a través del redescuento de créditos con instituciones bancarias que fungen en su carácter de bancos de 1er. piso, así como de operación de créditos directas con sociedades avocadas al desarrollo de proyectos turísticos.

Las metas que se alcanzarán mediante el otorgamiento de créditos serán:

- . Cuartos nuevos : 88,000
- . Cuartos remodelados: 22,000

Subprograma: 1801 TC 03 Inversiones turísticas de apoyo. Son importantes instrumentos financieros del Fondo Nacional de Fomento al Turismo para la adecuación de merclas óptimas de créditos y capital de riesgo en apoyo a la hotelería nacional y como respaldo a la infraestructura que realiza el mismo fondo.

A este respecto se plantean las siguientes metas:

Consolidación de inversiones propias actualmente en operación.

- . Venta de inversiones que se encuentran consolidadas de acuerdo a las condiciones del mercado.
- . Realizar inversiones en empresas y fideicomisos cuando sean de apoyo sustantivo y estrictamente indispensable a la actividad turística de una región o a nivel nacional.

Estos programas los vamos a tratar de una manera más amplia en los siguientes subíndices.

6.2.1. FONATUR Y EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA

Fonatur es un Fondo de fomento y redescuento de créditos a la oferta turística, su papel esencial es una banca de segundo piso, radicado en Nacional Financiera, S.A., cuya misión esencial es promover la construcción de hoteles, de nuevos cuartos, la ampliación de hoteles ya construidos y el remodelamiento de cuartos con objeto de ampliar la planta de oferta turística nacional.

Una de las ventajas que tienen los Fondos de fomento, en este caso Fonatur, es que hace selectivo el crédito canalizando recursos a la actividad turística no sólo los recursos públicos, sino que inducen a la iniciativa privada a canalizar recursos considerables a esa actividad.

Este Fondo de Fomento actúa como un auténtico Banco de segundo piso, en la medida que descuenta parte del crédito total, la otra parte es dinero que los Bancos o instituciones de 1er. piso canaliza hacia esta actividad, esto es que FONATUR está abriendo un cauce en que el Estado da el primer paso al descontar la mayoría del crédito para que la otra parte del crédito sea una aportación de la Banca privada, aparte de la aportación de capital que tiene que hacer el acreditado que es generalmente un miembro del sector privado.

De esta manera Fonatur contribuye a la planeación indirecta de la economía nacional en el sector turismo.

En el año de 1977 se otorgaron 58 créditos con un monto total de 1,309.4 millones de pesos, que generaron una inversión de ---- 1,838.9 millones de pesos, para la ampliación de la oferta turística que creó 2,183 cuartos nuevos y generó 1,773 empleos.

En el período 1978-1981 se otorgaron un total de 704 créditos, - observándose una tasa media anual de crecimiento del 19.5%; el - monto aprobado fue de 24,348.9 millones de pesos, con una tasa - media anual de crecimiento del 52%, generándose una inversión de 45,194.5 millones de pesos, con una tasa media anual de creci--- miento de 72.25%, el número de cuartos nuevos creados con esta - inversión fue de 46,850, con una tasa media anual de crecimiento del 37%, el número de cuartos remodelados fue de 6,128 con una - tasa media anual de crecimiento del 21%; en cuanto a los empleos generados fue de 36,416, teniendo una tasa media anual de creci--- miento de 84.75%. (consultar anexo I cuadro No. I-III).

De lo anterior se observa que Fonatur contribuyó en esta actividad como otorgador de créditos en una forma dinámica en el período 1978-1981, propiciando una ampliación de la oferta turística a través de la inversión generada y un crecimiento significativo de empleos.

Sin embargo, en el año de 1982 en relación a 1981, hubo un decremento en el otorgamiento de créditos en un 26% lo que a su vez - repercutió negativamente en los siguientes factores: En el monto total aprobado disminuyó en un 25%, en la inversión generada -22%, en el número de cuartos nuevos -69%, cuartos remodelados -5% y - en la creación de empleos disminuyó en un 72%. Esto como reflejo de la crisis económica que vive el país.

El criterio que maneja Fonatur para el otorgamiento de apoyo financiero no existe de ninguna manera política discriminatoria --

respecto a grupos o personas particulares que presentan proyectos correctamente sustentados.

Cuando el peticionario de ese apoyo financiero representa una seguridad para la inversión que genere fuentes de trabajo y expansión económica, se le otorga el apoyo, sea quien fuere el solicitante, dentro de las posibilidades económicas del caso:

Según las reglas de operación del Fondo, los proyectos elegibles de financiamiento serán:

- a) Los que, además de ser congruentes con las prioridades establecidas por el Plan Nacional de Turismo, contituyan potencialmente un nuevo polo de desarrollo turístico o un importante fomento a los ya existentes;
- b) Los que generen un número importante de empleos y divisas;
- c) Aquellos situados en zonas donde la demanda de los servicios a financiar se encuentre insatisfecha; y
- d) Los que participen en programas de turismo social. Además, para ser elegibles, los proyectos deben demostrar su validez económica, técnica y financiera.

Fonatur presta aproximadamente el 50% del valor de la inversión total otorgando principalmente créditos a las empresas mexicanas y cuando en este interviene un componente extranjero siempre tiene que pasar por el visto bueno de las autoridades que vigilan la composición de los coinversionistas en el país.

Fonatur no hace promoción para que se venga a invertir en la planta turística nacional, no hay política del sector turismo a ampliar la inversión extranjera, sino por el contrario se pretende incentivar la inversión mexicana.

Cabe mencionar que el Fideicomiso Público ha servido como vínculo para la solución de coinversiones con componentes extranjeros en zonas fronterizas o costeras, pero también ha servido para -- otras importantes asociaciones de contenido más social, como son los sindicatos y las sociedades cooperativas.

Respecto a la función crediticia, Fonatur ha aportado créditos desde su creación hasta 1981 por un total de 25,176 millones de pesos, la inversión generada producto de este financiamiento fue de 49,756 millones de pesos, es decir la iniciativa privada canalizó hacia este sector aproximadamente otros 25 000 millones de pesos, esto permitió a la construcción de 65,762 cuartos nuevos y la remodelación de 9,762 cuartos generándose de esta manera -- muy conservadoramente 48,995 empleos directos, según cifras proporcionadas por Fonatur.

6.2.2. FONATUR Y EL DESARROLLO DE NUEVOS CENTROS TURISTICOS

. . . 133

Los beneficios económicos y sociales que para el país genera el turismo, han determinado la necesidad de expandir una oferta turística diversificada y altamente competitiva respecto a otros - destinos turísticos internacionales, y por otra parte satisfacer las necesidades creativas y recreativas que requiere la sociedad. Uno de los principales requerimientos para el desarrollo turístico, consiste en la integración de la infraestructura necesaria - para alcanzar el desarrollo de centros turísticos.

Dentro de este proceso una de las funciones más importantes de - FONATUR es promover el desarrollo de ciertos polos turísticos de ciertas regiones del país que el Gobierno Federal considera a -- través de la Secretaría de Turismo como zonas adecuadas para --- crear un desarrollo turístico de atracción masiva y que requie-- ren un impulso por parte del Estado, para que después el sector social y privado inviertan en esta zona turística, una vez que - FONATUR realizó la infraestructura, equipamiento y servicios ne- cesarios. Además esta entidad apoya la política de desconcentra- ción y fomento regional, a través del estímulo al sistema credi- ticio que orienta la inversión privada hacia éstas áreas.

Dentro de este contexto, los fines que se persiguen con la crea- ción de obras de infraestructura básica en zonas turísticas y ur- banas y el apoyo crediticio, que se inscriben en los objetivos del desarrollo socioeconómico general del país son:

- . Mantener la posición competitiva del turismo mexicano en el mercado internacional;
- . Incorporar al desarrollo nacional, regiones con potencial - turístico, que son zonas deprimidas, con altas tasas de de- ocupación y subempleo y con bajo nivel de vida;

- . Aportar a la balanza de pagos divisas provenientes del turismo externo y el ahorro de divisas, por concepto de turismo interno.
- . Crear nuevos puestos de trabajo directos e indirectos, en donde una buena parte corresponda a la utilización de mano de obra calificada y semicalificada.

Las acciones que realiza Fonatur se concretizan en los centros de desarrollo turístico, por lo tanto nos vimos en la necesidad de cumplir nuestro compromiso de obtener información verídica de nuestro objeto de estudio, con el propósito de conocer la relación que guardan los fideicomisos turísticos y en especial Fonatur con el desarrollo turístico nacional.

Seleccionamos el Estado de Baja California Sur por situarse en esta zona dos centros turísticos, San José del Cabo y Loreto; impulsados recientemente por Fonatur y en los cuales se corrigieron los errores de los proyectos anteriores.

En esta zona realizamos la investigación de campo a través de entrevistas con los funcionarios, observación directa y análisis documental. El resultado del estudio fue el siguiente:

- San José del Cabo en Baja California Sur.

El proyecto turístico de San José del Cabo, se planteó desde 1969, cuando se reconsideró a Baja California Sur como parte de un plan general de desarrollo turístico.

El Gobierno Federal en 1974, emitió el decreto para expropiar una serie de terrenos ejidales, en San José del Cabo en el municipio de la Paz, una superficie de 295 hectáreas a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., para que éste las destinara a fines de urbanización y desarrollo turístico.

La indemnización a los ejidatarios afectados se cubrió por parte de BANOSP, conforme lo dispone la fracción II del Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria que consiste en la entrega del 20% de las utilidades netas del fraccionamiento y que ingresará al Fondo Nacional de Fomento Ejidal para su aplicación, así mismo deberán entregarse a cada uno de los ejidatarios que resulten afectados dos lotes tipo urbanizados.

En 1976.- Por Decreto expropiatorio de 30 de agosto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes, se expropió a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra una superficie de 1,449-52-87 hectáreas que formaban parte del Ejido San José del Cabo del Municipio de la Paz, Baja California Sur, para destinarse a su lotificación y titulación en favor de los vecinados del poblado de San José del Cabo y de terceros que así lo soliciten mediante su venta; y la constitución de una superficie de reserva territorial que sirva en el futuro para satisfacer las necesidades del crecimiento regular y planeado de la ciudad de San José del Cabo, quedando a cargo del citado organismo, el pago por concepto de indemnización la cantidad de \$31'230,095.84 que equivalen al doble del valor comercial agrícola de las tierras expropiadas, más el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma mediante depósitos en el Banco de México, S.A. a cuenta del ejido afectado.

Asimismo se expropió a favor de la Comisión Federal de Electricidad una superficie de 1-00-00 hectáreas, para destinarse a la construcción de la subestación "San José del Cabo"; otra expropiación a favor de la Secretaría de Obras Públicas, con una superficie de 497-02-50 hectáreas para destinarse a la construcción del aeropuerto.

Para el cumplimiento de los fines que motivaron las expropiaciones, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tie

rra, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.A. y --- FONATUR, constituyeron un Fideicomiso traslativo de dominio y administración, según contrato de fideicomiso No. 22,443 establece claramente el patrimonio inicial:

Terrenos BANOBRAS	9'740,000.00
Terrenos CORETT	31'230,095.84
Efectivo FONATUR	10'000,000.00
T O T A L	<u>\$ 50'970,095.84</u>

Entregando, los dos primeros terrenos expropiados, en fideicomiso para su regularización y urbanización a Nacional Financiera, S.A. como fiduciaria; y el último recursos de capital y crédito aplicado a dichos fines.

Posteriormente para cumplir con los fines de desarrollo turístico, el Banco Mundial otorgó a Nacional Financiera, S.A., un crédito cuyo ejecutor es Fonatur.

Siendo fideicomisarios: Los ejidatarios afectados, el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y CORETT.

La finalidad de este fideicomiso es servir de instrumento de --- coordinación de los organismos participantes, en las acciones -- que emprendan en los terrenos materia de este fideicomiso, para lo cual la acción del fideicomiso abarcará la regularización y - titulación de la tenencia de la tierra, su urbanización y la ven- ta de los terrenos urbanizados aportados por CORETT y programas de urbanización y desarrollo turístico con terrenos aportados -- por el Banco de Obras y Servicios Públicos.

Fonatur por su parte realizó estudios preliminares en 1974 que sentaban las bases de análisis y seleccionaba los sitios con potencial de desarrollo turístico en función de sus bellezas naturales, condiciones físicas y posibilidades de mercado, con base

en estos estudios, Fonatur seleccionó dos áreas de desarrollo localizadas en San José del Cabo y Loreto, en Baja California Sur.

Como estrategia de desarrollo para San José del Cabo, se planteó darle una estructura tal que permita una continuidad tanto geográfica como social del actual poblado con las nuevas áreas. -- Así el plan contempla la ejecución de trabajos tanto para la integración de la población permanente, como de la llamada población flotante, es decir, los turistas.

El plan maestro del proyecto incluye el desarrollo de zonas hoteleras, condominiales, lotes residenciales y urbanos, playas recreativas, campo de golf, remodelación y equipamiento urbano.

El desarrollo se dividió en dos etapas con horizonte al año de 1990 la primera y el 2000 la segunda.

. Factores condicionantes del proyecto:

Para seleccionar una zona como lugar adecuado con el objeto de crear un centro turístico de atracción se toman en consideración todos aquellos objetivos y factores que influyen para la toma de decisiones como son:

- . Localización geográfica: El área que comprende el desarrollo turístico proyectado es parte del fundo legal del poblado de San José del Cabo, centro de población de un ejido -- con alrededor de 12,000 hectáreas de superficie, de las cuales se expropiaron 1,500 hectáreas con el objeto de crear un nuevo centro urbano turístico.

Su localización geográfica, enmarca dentro de una corriente turística, que afluye de los Estados Unidos de Norte América y Europa; su ubicación respecto a las zonas cercanas por condiciones muy limitadas, además de una muy alta proporción de población ru

ral de bajos ingresos que no cuentan con otras alternativas suficientes de desarrollo inmediato; sus recursos naturales de tipo turístico tanto en clima como en playas e islas que pueden complementar el atractivo turístico; su integración a la red vial del país y su cercanía a centros demográficos importantes, los cuales pueden proveerla de los insumos que demande.

. Factores físico-naturales que se toman en cuenta son:

Hidrografía, pendientes, geología superficial, vegetación, temperatura, lluvias, trayectoria ciclónica, evaluación climática y fisiografía del sitio.

. Factores físico-artificiales: La existencia de vías y medios de comunicación, como es la carretera transpeninsular, por vía marítima la red de transbordadores; así como una dotación suficiente de infraestructura básica como son: el suministro de energía eléctrica y agua potable, que contribuyen a un desarrollo acelerado de la actividad turística en la región.

. Factores Socioeconómicos: Fonatur realizó un estudio socioeconómico en 1976, en el cual se refleja lo siguiente: Habitaban la zona 6,094 pobladores, de los cuales 2,628 -- constituían la población económicamente activa, indicando -- que la población era relativamente joven con una escolaridad alta, comparada con el medio rural del país, dado que -- el 90% había cursado cuando menos el 1er. año del ciclo primario y más del 35% terminado el primer ciclo de educación.

La actividad económica predominante era la agricultura, contando con una incipiente ganadería, al igual que la pesca.

En relación a la vivienda, al fin de solucionar los problemas de cada habitación dentro del paquete de financiamiento negociado -- con el Bando Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) se

previó un fondo específico para la creación de un Banco de materiales con objeto de apoyar la construcción de vivienda de interés social orientada a 4 grupos de asentamientos humanos regularizados, reubicados, el poblado de apoyo y nuevos.

Atractivos y Valores Escenicos: El Estado de Baja California Sur es un sitio de interés para el turismo principalmente para el extranjero. Su extenso litoral presenta un vasto inventario de lugares naturales de particular belleza, - bahías, islas acantilados, sierra, playas, esteros, etc.

Aspectos del Mercado Turístico: Fonatur realizó un análisis completo del mercado turístico del extranjero y del movimiento interno de los mexicanos, para determinar sus características y conocer sus tendencias.

Se determinó en primera instancia los nuevos destinos turísticos integrales de playas, son lugares que han mostrado un gran dinamismo en su crecimiento, en estos lugares es -- donde convergen las corrientes turísticas más importantes. Por otra parte, el gasto turista es mayor en centros de pl ya, por las características del lugar y por la gran variedad de actividades que se pueden realizar, reflejándose una demanda permanente.

En el resultado del estudio de mercado, se reflejó que la península de Baja California Sur el turismo potencial sería principalmente de los residentes de los Estados de California, Utah, - Nevada y Arizona de los Estados Unidos de América, aunado a esto el potencial de turismo nacional proveniente de los grandes centros de población del país.

Estos tipos de turismo tiene características especiales en cuanto a gasto total, estadía, penetración, estacionalidad y tipo de alojamiento.

Análisis de la Demanda: En cuanto al origen de los visitantes, que se hospedaron en el corredor Cabo San Lucas San José del Cabo, se tiene una tasa anual de crecimiento del --- 18.9% para el total de visitantes.

De los visitantes nacionales se registró un ascenso a una tasa de 24.7% anual durante el período 1976-1981, y los extranjeros en un 13.6% anual.

Esto muestra un mayor dinamismo en la afluencia del turismo nacional hacia ambos polos de desarrollo turístico.

ESTIMACION DE VISITANTES POR ORIGEN

Cifras en Miles de Pesos.

<u>AÑO</u>	<u>NACIONALES</u>	<u>EXTRANJEROS</u>	<u>TOTAL</u>	<u>INCREMENTO (%)</u>
1976	14.8	19.6	34.4	
1977	19.5	23.6	43.1	25.3
1978	23.5	31.4	54.9	27.4
1979	25.4	38.4	63.8	16.2
1980	31.1	39.2	70.3	10.2
1981	44.7	37.0	81.7	16.2
TAMC 1976 -81 (%)	24.7	13.6	18.9	

TMAC-Tasa Media Anual de Crecimiento

Fuente: Fonatur, Dirección de Planeación Económica Urbana.

En este cuadro se puede observar que el número de visitantes extranjeros superó a los nacionales en los cinco primeros años del período y únicamente en 1981, el turismo nacional superó al extranjero.

En relación al número de visitantes se registró en 1976, 34,400 personas de las cuales 14,800 eran nacionales y 19,600 extranjeros. En 1977 la cifra total de turistas se incrementó a 43,100 que equivale a 45.2% nacionales (19,500 personas) y 54.8% extranjeros (23,600 personas). Para 1979 el total de visitantes fue de 63,800; en 1980 70,300 con una participación de 31,100 nacionales y 39,200 extranjeros.

En 1981, el turismo nacional significó el 54.7% y el 45.3% restante fue de extranjeros, llegando a captarse un total de 81,700 turistas en los diversos centros del corredor.

La tasa media de crecimiento en el número de turistas hospedados en hoteles fue la siguiente: 10.8% en la categoría I, 40.3% en la categoría II y los hoteles de categoría III se incrementaron en un 22.8%, en la categoría V se observa que en el período 1976-80 la tasa de crecimiento anual fue de 10.8%. Sin embargo su tasa de crecimiento anual en el período 1976-81 es negativo en virtud de que en 1981 es menor incluso durante 1976.

VISITANTES HOSPEDADOS EN HOTELES POR CATEGORIAS

Miles de Personas.

<u>AÑOS</u>	<u>I</u>	<u>II</u>	<u>III</u>	<u>SOCIOCULTURAL</u>	<u>V</u>	<u>TOTAL</u>
1976	18.0	1.8	3.8	-	10.8	34.4
1977	21.9	3.3	5.3	-	12.6	43.1
1978	29.8	6.2	5.5	-	13.4	54.9
1979	34.7	10.0	5.5	-	13.6	63.8
1980	34.5	10.6	5.9	3.0	16.3	70.3
1981	30.1	9.8	10.6	21.8	9.4	81.7
TMAC	10.8	40.3	22.8	-	- 2.7	18.9

Fuente: Fonatur Dirección de Planeación Económica Urbana.

TMAC: Tasa Medial Anual de crecimiento en el período 1976-1981 (%).

Turismo socio-cultural: No muestra incremento debido a que últimamente tiene un año en operación; sin embargo, al alcanzar un alto porcentaje en ocupación y número de visitantes, indica que constituye una oferta inadecuada a una demanda que se encuentra todavía insatisfecha.

PERFIL DEL VISITANTE

NACIONALES

EXTRANJEROS

LUGAR DE PROCEDENCIA

Distrito Federal	48.1	19.4	Los Angeles, Cal. E.U.A.
Guadalajara, Jal.	11.1	12.9	San Francisco, Cal. E.U.A.
Matatlán, Sin.	7.4	6.5	Long Beach, Cal. E.U.A.
Chihuahua, Chih.	7.4	6.5	Newport Beach, Cal. E.U.A.
Guaymas, Son.	3.7	38.7	Otras ciudades del Edo. de Cal.
Morelia, Mich.	3.7	3.2	Austin, Tex. E.U.A.
Tijuana, B.C.N.	3.7 100%	3.2	Galvestone, Tex. E.U.A.
Culiacán, Sin.	3.7	3.2	Iowa, Tex. E.U.A.
Zamora, Mich.	3.7	3.2	Chicago, Tex. E.U.A.
Estado de México	3.7	3.2	Frankfurt, Alemania
Monterrey, N.L.	3.7		

PROFESION Y OCUPACION ACTUAL

Estudiante	3.7	9.7	Estudiante
Empleado público	18.5	-	Empleado público
Obrero	-	6.5	Obrero
Profesionista	37.1	19.4	Profesionista
Empresario	3.7 100%	32.3	Empresario
Ejecutivo	3.7	26.6	Ejecutivo
Retirado	-	3.2	Retirado
Ama de casa	14.8	-	Ama de casa
Otros	18.5	6.3	Otros

CATEGORIA DE HOTEL EN QUE SE HOSPEDARON

Categoría I	34.8	13.3	Categoría I
Categoría II	8.7	46.6	Categoría II
Categoría III	30.4	100% 40.0	Categoría III
Otras Categorías	26.1	-	-

Fuente: Fonatur, Dirección de Planeación Económica Urbana.

- . Análisis de la oferta: En 1981, el corredor de Cabo San Lucas-San José del Cabo, contaba con 14 establecimientos de hospedaje, y una capacidad de 943 habitaciones.

Los hoteles de categoría I son los que mayor número de cuartos ofrece, dichos hoteles reúnen el 66% del total de habitaciones lo que significa 622 cuartos con un total de 7 hoteles.

Los hoteles de categorías II y III y el sociocultural proporcionan cada uno el 7.3% y 7.5% respectivamente de la capacidad de alojamiento. La categoría V, está integrada por 4 hoteles que en conjunto aportan un 7.6% del total de la oferta.

Entre el año de 1976 la capacidad de alojamiento del corredor San José del Cabo-Cabo San Lucas, se vio incrementado de 544 habitaciones en el primer año mencionado, 943 en el segundo. Esto indica que la tasa media de crecimiento es de 11.6% anual.

La afluencia turística en este corredor ha tenido un comportamiento irregular en las diversas categorías de hoteles; por lo que sólo se puede mencionar que en general, la mayor ocupación como promedio anual, fue de 61.6% para el año 1980. Sin embargo, los hoteles de categorías I y II registraron mayores ocupaciones en 1979, 55.4% y 81%, respectivamente. Las categorías III, sociocultural y V, alcanzaron en 1980, el 85.1%, 71.0% y 67.2% respectivamente.

Cabe mencionar que en San José del Cabo, se iniciaron las operaciones del aeropuerto en julio de 1977, como aeropuerto internacional, recibiendo un total de 21 frecuencias semanales en vuelos directos.

El número de empleos generados directamente por la hotelería del corredor Cabo San Lucas-San José del Cabo, alcanzó la cifra de 832 empleos durante 1981, lo que representa una relación de 0.88 personas empleadas por cuarto.

La distribución departamental del empleo en todas las categorías fue de 40.7% en el departamento de alimentos y bebidas, generando 539 empleos, 22.8% en cuartos empleando a 190 personas; 16.5% en administración con 137 empleados y el 20% restante en otros departamentos tales como mantenimiento, vigilancia, seguridad, etc., empleando a 166 personas.

Las actividades turísticas del proyecto han hecho posible la creación de nuevas fuentes de trabajo, que redundan en mejores niveles de bienestar para la población de la región.

Desarrollo del proyecto: Objetivos y Metas: El criterio para desarrollar el proyecto turístico de San José del Cabo, se apoyó en los estudios realizados por fonatur que demostraron el extraordinario potencial turístico de la región, en la capacidad física y vocación del suelo del área seleccionada y en las hipótesis de mercado. Esto permitió estimar las metas principales del desarrollo al horizonte de 1990, como con: la planta hotelera y otras modalidades de alojamiento; el volumen de visitantes posibles de captar; permanencia media de los mismos; el nivel de ocupación de la planta hotelera y la creación de empleos y diversificación de las actividades productivas que el polo turístico generara.

Los objetivos perseguidos con la creación de nuevos centros turísticos integrales, son los siguientes:

METAS DE DESARROLLO A 1990

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Hoteles (Cuartos)	400	800	1,200	1,600	2,000	2,400	2,800	3,200	3,600	4,000	4,620
No. de Visitantes	46,000	92,000	138,000	184,000	230,000	276,000	322,000	368,000	414,000	460,000	511,300
Villas y Condominios (Cuartos)	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1,000	1,100
No. de Visitantes	6,900	13,800	20,700	27,600	34,500	41,400	48,300	55,200	62,100	69,000	75,900
Lotes Residenciales (Lotes)	50	100	150	200	250	300	350	400	450	500	550
No. de Visitantes	5,250	10,500	15,750	21,000	26,250	31,500	36,750	42,000	47,250	52,500	57,750
Total de Visitantes	58,150	116,300	174,450	232,600	290,750	348,900	407,050	465,200	523,350	581,500	664,950
Empleos Directos	500	1,000	1,500	2,000	2,500	3,000	3,500	4,000	4,500	5,000	5,720
Empleos Indirectos	725	1,450	2,175	2,900	3,625	4,350	5,075	5,800	6,525	7,250	8,165
Total de Empleos	1,225	2,400	3,675	4,900	6,125	7,350	8,575	9,800	11,025	12,250	13,885
Población Urbana	4,500	9,000	13,500	18,500	22,500	27,000	31,500	36,000	40,500	45,000	49,500

FUENTE: FONATUR, Dirección de Planeación Económica y Urbana.

- . Diversificar la oferta turística nacional;
- . Contribuir a la generación de divisas;
- . Penetrar en nuevos segmentos de mercado turístico interno y externo;
- . Impulsar el crecimiento turístico general del país; y
- . Establecer nuevos polos turísticos que promuevan el desarrollo regional y propicien la descentralización.

Las metas de desarrollo del proyecto están orientadas a coadyuvar con la creación y diversificación de la oferta turística del país, propiciando al mismo tiempo un desarrollo regional más --- equilibrado.

El desarrollo del proyecto, contempla la redensificación e incorporación de nuevas áreas urbanas al poblado de apoyo, propiciando mejores condiciones de vida para los actuales residentes; así mismo, una mayor capacidad para absorber a la nueva población -- que genere este desarrollo turístico.

Respecto a la generación de empleos, la estimación se realizó en base a la experiencia observada en los desarrollos turísticos -- que se encuentran en operación. Se ha calculado que los hoteles proporcionan un empleo directo y 1.5 empleos indirectos por cuarto, en los primeros cinco años de operación; a partir del sexto año, la generación de empleos es de uno directo por dos indirectos.

- . Plan maestro: El plan maestro delinea las estrategias, políticas y acciones a seguir en el desarrollo del centro turístico, en lo relativo a usos del suelo, criterios de diseño, densificación, infraestructura, equipamiento y los aspectos socioeconómicos que derivan de su puesta en marcha.
- . Estructura urbana: En el centro urbano-turístico se desarrolló una zona urbana, que se adecúa a las condiciones físico naturales predominantes, se integra física y formalmente al

poblado existente y genera un funcionamiento urbano adecuado a los requerimientos programados para el mismo.

Infraestructura: El plan maestro de San José del Cabo, contempla la construcción de infraestructura y obras de cabeza en San José del Cabo, permitirán un suministro de servicios básicos. Destaca por su importancia la planta de tratamiento de aguas negras, que evitará problemas de contaminación; asimismo, el suministro de energía eléctrica que prevee la satisfacción de la demanda actual y futura.

Infraestructura urbana: En el plan maestro se contempló la realización de un conjunto de obras que constituyen la infraestructura urbana: drenaje pluvial, alcantarillado sanitario, agua potable, energía eléctrica, servicio telefónico y aeropuerto. La mayoría de estas obras se encuentran terminadas en su totalidad.

Equipamiento: Este proyecto también demanda la construcción y ampliación de diversos componentes de equipamiento, razón por la cual Fonatur dentro de su programa de inversiones, ha incluido conceptos que se relacionan con la vivienda, educación, comercio, servicios asistenciales, de vigilancia y seguridad y equipamiento propiamente turístico.

Equipamiento turístico: Incluye los siguientes conceptos: Campo y casa club de golf, casa de visitas, embarcadero del estero de San José, sala de convenciones, playas recreativas, auditorios y centros comerciales, club de tenis y villas, -- lienzo charro y palenque, clubes hípicas y de tiro.

continuación se señalan las obras que ya han sido terminadas o ue están próximas a operar:

El presidente es el hotel pionero en la dotación de servicios de alojamiento previstos por el desarrollo que ejemplifica claramente la aplicación de los criterios de diseño contenidos en el --- plan maestro. Este inició sus operaciones a finales de 1981. El cual cuenta con tecnología moderna por ejemplo: tiene un sistema de energía solar.

- . El campo de golf se encuentra terminada la primera fase.
- . Restaurante. Bar Añuite, cuenta con todas las instalaciones y el equipo necesario para su funcionamiento.
- . Hotel Castel -Cabo.- Actualmente en servicio.
- . Restaurante, casa de botes y embarcadero para lanchas pequeñas de remos y pedales, localizados en el estero de San José
- . Auditorio con capacidad para 1,500 personas y 30 locales comerciales tiene un avance de un 80%.
- . Embarcaderos Punta Palmillas.- Se encuentra en proyecto.
- . Turismo sociocultural.- El apoyo brindado por el gobierno Federal en pro del turismo sociocultural es una necesidad en - San José del Cabo, dado que desde 1980 cuenta con el primer hotel de este tipo en el país, (Hotel Nuevo Sol), cuya oferta está orientada a satisfacer las necesidades de los nú---cleos poblacionales de ingresos bajos.
- . Inversiones y comercialización: Las importantes inversiones canalizadas por el Gobierno Federal para la construcción de este polo turístico, se recuperan financieramente por la vía de la comercialización de los productos inmobiliarios y socialmente a través de los beneficios de la población asentada en la zona.

Para contribuir a la consecución de las principales metas planeadas en el Plan Nacional de Turismo y en general al desarrollo turístico del país, Fonatur a través de la construcción de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano turístico de San José del Cabo tiene una inversión acumulada en el proyecto hasta 1981 de 1,275.3 millones de pesos, 979 millones - (76.8% del total) se canalizaron entre 1980 y 1981, correspondiéndole al último año 738.3 millones de pesos.

El destino de la inversión hasta 1981 en cuanto a su distribución por conceptos es la siguiente: a urbanización se ha canalizado el 5.1% del total, el 25.7% a obras de infraestructura; el 44.5% equipamiento turístico del centro; el 2.4% a equipamiento urbano y el restante 22.3% involucra los gastos de administración e indirectos.

En 1981 se terminó la urbanización de la primera etapa de la zona turística.

En 1982 el presupuesto total de inversiones se fijó en 1,009 millones de pesos, previéndose su utilización para el seguimiento y consolidación de las obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano-turístico.

- . Segunda etapa del plan maestro: El anteproyecto de la segunda etapa que contempla en forma general.- El desarrollo de tres grandes zonas: la primera se refiere a la etapa segunda de desarrollo turístico con frente de playa; terminación del campo de golf que constituye la segunda zona y por último el poblado de Santa Rosa y la zona industrial corresponde a la tercera, que es una nueva área para habitación urbana.
- . Corredor los Cabos: Constituye una posibilidad real de contribuir a la política de desarrollo regional, que persigue el impulso económico de las regiones de mayor atraso. Este

propósito se apoya en los programas que el Gobierno Federal ha emprendido, los cuales, se relacionan con los siguientes aspectos:

- . Inversiones importantes en infraestructura
- . Coinversión con el sector privado para la ampliación de la oferta de hospedaje.
- . Estímulos fiscales, financieros y de asesoría para canalizar mayor inversión privada en la zona.
- . Incremento de las comunicaciones tanto aéreas como marítimas.

Los componentes de un proyecto turístico determinan, por las características inherentes que poseen una serie de efectos que inciden en la estructura sectorial de la economía local, así como también en la composición demográfica. En este último aspecto - el proyecto presenta elementos catalizadores que se constituyen como instrumentos básicos para acelerar y normar el proceso de desconcentración económico-urbano.

- . Loreto Baja California Sur: Este polo, debido a las características que lo conforman define tres zonas principales: Loreto sitio donde se asienta a la fecha el poblado del mismo nombre, La zona turística de Loreto localizada en las playas de Nopoló y Puerto Escondido proyecto de naturaleza portuaria planeado para que a mediano plazo se incorpore a Loreto.

Lo mismo que en San José del cabo se realizaron estudios que incluyen los elementos de infraestructura existentes y las posibilidades de desarrollo como son: agua potable, electricidad, servicios urbanos, carreteras y servicios conexos, acceso aéreo y marítimo, telecomunicaciones, atractivos naturales, factores meteorológicos, facilidades para desarrollar actividades recreativas, tendencias del desarrollo y desarrollo económico.

El resultado de estos estudios, el fondo seleccionó dos áreas de desarrollo turístico, localizadas en las zonas de San José del - Cabo y Loreto.

El proyecto de desarrollo turístico de Loreto incluye la población del mismo nombre, comunmente conocida como zona urbana con 743 hectáreas; la zona turística localizada en la Bahía de Nopoló y Puerto Escondido ubicadas a 8 y 28 kilómetros, respectivamente, al sur de Loreto, la primera con 3,552 hectáreas y 6,400 hectáreas para Puerto Escondido. En conjunto suman 10,695 hectáreas que involucran áreas de asentamiento urbano, turístico, de conservación y de reserva.

Una vez realizado el análisis de los factores señalados para el desarrollo del proyecto, Nopoló resultó con la más alta puntuación de ventajas como sitio turístico y Loreto a su vez como poblado de apoyo, de tal manera que se recomendó que la mayor parte del desarrollo turístico se ubicara en Nopoló, dejando únicamente parte de los hoteles de categorías medias para ser ubicados en Loreto.

La elección de esta zona se basó fundamentalmente en los atractivos naturales y en la forma de tenencia de la tierra, así se definen las siguientes áreas:

- . LORETO: Con una población cercana a los 5,000 habitantes - servicios de infraestructura, posibilidades de crecimiento urbano, raíces culturales, equipamiento urbano, aeropuerto, etc.

- . Zona turística: La Bahía de Nopoló cuenta con un total de - 4.6 kms. formada por los predios Nopoló y Primer Agua. la - distancia al aeropuerto es de 4 Kms. Esta área cuenta con - una capacidad física suficiente para realizar un desarrollo turístico de mediana magnitud.

- . El eje formado por Loreto-Nopoló: Puerto Escondido corresponde a su vez, cuatro islas: Coronado, del Caruen, Danzante y Monserrate que le agregan mayor atractivo a la región.

Es importante mencionar que en esta zona coexistían la propiedad privada y la ejidal, con asentamientos humanos irregulares. El primer paso para concretar el centro turístico fue empezar a regularizar la posesión de la tierra, a fin de proporcionar a sus propietarios seguridad, facilitar un asentamiento urbano regular y permitir la ejecución de las obras planeadas.

Dicha regularización se realizó en coordinación con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

En el contrato de fideicomiso 22444 de Loreto se contabilizó como patrimonio inicial la siguiente:

TERRENOS CORETT	13,099,585.35
EFFECTIVO FONATUR	10,000,000.00
T O T A L	<u>\$ 23,099,585.35</u>

Los terrenos de la zona turística y Puerto Escondido estaban en posesión de empresas privadas, Fonatur efectuó una estimación sobre el valor comercial de los terrenos y de bienes distintos de la tierra, localizados en el predio. Con el objeto de que la titulación de los terrenos fuera completamente clara, se solicitó que los terrenos fueran expropiados por el Gobierno Federal, por razones de interés público, y entregados a Fonatur para su desarrollo turístico.

En cuanto a la zona urbana, se solicitó al ejido de Loreto la afectación por expropiación de los terrenos, aceptando la asamblea ejidal con las indemnizaciones que marca la Ley.

Por otra parte, las principales metas del desarrollo urbano turístico de Loreto en su capacidad total, se orientan al establecimiento de 3,900 cuartos de hotel, cuya distribución por categorías atiende a los diferentes estratos socio-económicos del mercado. Así, para las tres categorías más altas corresponde una participación de 55.0% del total de cuartos de hotel proyectados. Asimismo se consideró como meta construir y poner en funcionamiento 3,850 cuartos de villas y condominios y 450 lotes residenciales.

La construcción y puesta en operación de la oferta de hospedaje señalada había generado en dicho período 6,275 empleos directos y 11,875 indirectos con una población total asentada en la zona, del orden de los 50,875 habitantes.

Adicionalmente, se ha contemplado como objetivo, la construcción de diversas instalaciones turísticas y urbanas.

Se dispone de una forma total de terreno comercializable para la primera etapa, de 199.1 hectáreas de las cuales 49.5 hectáreas corresponden en 1,632 lotes a la zona urbana y 149.5 hectáreas, en 53 lotes para la zona turística.

Respecto de los 53 lotes de la zona turística, 19 son para hotelería de categoría I, II y III; 30 lotes para hospedaje de villas, condominios y lotes residenciales del campo de golf; dos lotes para la zona comercial; un lote correspondiente a la zona cívico comercial y uno más para hospedaje de turismo social.

En Loreto en lo que respecta a inversión Fonatur, ha canalizado grandes inversiones en infraestructura y equipamiento para impulsar un desarrollo turístico de la magnitud de Loreto, en donde hasta el año de 1980 se invirtieron aproximadamente 1,039.1 millones de pesos. De ellos el 24.0% corresponde a obras de infraestructura, el 8.1% a urbanización, el 39.2% a equipamiento turís

tico y el restante 28.7% involucra gastos de administración e indirectos. Por lo que respecta a 1981, las cifras señalan que se ejerció una inversión de 619.6 millones de pesos, lo que totaliza una inversión acumulada de 1,658.7 millones de pesos.

INVERSION EN EL DESARROLLO TURISTICO LORETO
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	INVERSION HASTA 1979	INVERSION EN 1980	INVERSION EN 1981	INVERSION TOTAL
Infraestructura	163.6	86.6	130.2	380.4
Urbanización	14.6	69.1	86.5	170.2
Equipamiento urbano	-	-	8.1	8.1
Equipamiento Turístico	102.4	304.7	181.5	588.4
Administración e Indirectos	<u>207.1</u>	<u>91.0</u>	<u>213.5</u>	<u>511.6</u>
TOTAL	487.7	551.4	619.6	1658.7

Desde luego en el caso del proyecto Loreto, en Baja California - Sur, Fonatur promoverá intensamente el otorgamiento de líneas de crédito para creación de oferta hotelera, aparte de las inversiones financieras que viene realizando para impulsar el desarrollo.

- Estimulos fiscales: Con el objeto de apoyar el desarrollo turístico del país, se han venido creando diversos instrumentos de política fiscal para fomentar ampliamente esta actividad e impulsar la participación de los sectores público, privado y social

Los estímulos fiscales citados se otorgan mediante certificados de promoción fiscal, aplicados bajo un criterio que distingue el territorio nacional en dos tipos de regiones: - de desarrollo turístico prioritario y de desarrollo turístico generalizado.

Por otra parte, en Loreto la coordinación en tanto a lo planeado y desarrollado, conjuntamente con Dependencias del Ejecutivo y - organismos de los sectores privado y social, de distintos servicios y obras de infraestructura requeridos por el proyecto como es el caso de la construcción del aeropuerto (en coordinación -- con SAHOP) la operación del mismo (ASA); el proyecto de ingeniería sanitario (SARH), la construcción de viviendas (INFONAVIT Banca privada, sindicatos y Fondos diversos). La construcción - y operación de centros de capacitación para la industria hotelera, especialmente a nivel básico (SEP. STPS. IMSS) y la construcción de carreteras, comunicaciones, puertos y servicios marítimos (SCT. SAHOP y empresas particulares), teléfonos con TELMEX, y energía eléctrica con la CFE.

La dirección y supervisión, tanto de las zonas turísticas en Bahía de Nopoló y Puerto Escondido, como en la zona urbana en esta última a través del Fideicomiso Loreto, radicado en Fonatur, el cual se constituye con el objeto de ser el instrumento legal que tenga la propiedad de la tierra, lleve a cabo la ejecución de -- obras y realice la regularización de la tenencia de la tierra. El Comité Técnico del fideicomiso, bajo la presidencia de la Secretaría de Turismo, está integrado por los organismos siguientes: CORETT, NAFINSA, Gobierno del Estado y Ayuntamiento Municipal. Por otra parte con el objeto de atender los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más Dependencias del Ejecutivo, se creó la Comisión Intersectorial Ejecutiva de Turismo (CIET), a fin de que las diversas Dependencias que -- participan en ella colaboraran dentro de un programa integral de estímulos y ayudas fiscales, financieras, de asesoría y en lo general, en los ámbitos de su competencia que concluyan en el desarrollo turístico,

Del análisis realizado en esta investigación de campo, consideramos que Fonatur ha cumplido con los objetivos que se le asignaron, sin embargo tiene sus limitantes que influyen sobre sus actividades.

En particular en San José del Cabo y Loreto encontramos que es un centro de atracción turística dirigido al turismo extranjero principalmente para el norteamericano y para el turismo interno de altos ingresos. Es un centro turístico con una infraestructura dirigida para la población socio-económica de altos ingresos.

En San José del Cabo, hasta el momento, con la infraestructura turística terminada en un 80%, con inversión por parte del Fondo en la oferta turística y los estímulos que ofrece Fonatur a través del otorgamiento de créditos vemos que la inversión privada ha sido escasa.

De lo anterior deducimos que una de las razones principales es la crisis económica actual que repercute en la falta de recursos financieros para seguir apoyando esta actividad; otra razón es que esperan que el proyecto quede concluido en su totalidad, es decir, que se terminen las obras de los sitios de interés recreativos; y otra razón de no inversión es que se está a la expectativa de los resultados financieros de los hoteles ya establecidos por el fondo. Es necesario reflexionar que una de las características de la iniciativa privada mexicana, no arriesga tan fácilmente su capital ya que espera beneficios máximos a corto plazo. No podemos dejar de lado que existen otros factores que influyen en la toma de decisión del inversionista mexicano.

Otro aspecto observado es que se ha logrado un avance en los proyectos de San José del Cabo y Loreto en absorber a la población a los beneficios de esta actividad turística, en comparación con otros polos de desarrollo anteriores donde sigue existiendo un contraste de las zonas turísticas y el poblado de apoyo, es decir se encuentran zonas marginadas esto es no cuentan con los servicios públicos básicos como son: alumbrado, agua potable, pavimentación, drenaje, transportes, áreas verdes, centros culturales, deportivos y escuelas.

En cuanto a creación de empleos observamos que en San José del Cabo y Loreto si se generaron empleos tanto de mano de obra calificada como no calificada haciendo la observación que el personal técnico especializado proviene del centro del país o de ---- otros estados que cuentan con un sistema educativo superior.

De lo anterior, se deduce que no hay personal calificado en área turística debido a la falta de centros educativos turísticos.

Por otra parte, es imprescindible hacer notar la falta de tecnología nacional para el equipamiento de los hoteles, ya que se -- tienen que importar el mínimo equipo necesario, repercutiendo -- por lo tanto, en los costos financieros de los hoteles.

Concluimos que operativamente Fonatur está funcionando bien, pero con sus limitaciones, como se mencionó anteriormente, en cuanto a recursos financieros, por falta de financiamiento, como resultado de la crisis económica actual; recursos humanos, falta de capacitación adecuada en el área turística; recursos materiales, no se cuenta con la tecnología necesaria, teniendo que depender de la importación para satisfacer los insumos necesarios.

Asimismo la inversión privada ha sido escasa por los factores ya mencionados.

En general observamos que los polos de desarrollo turístico, están dirigidos sobre todo el mercado norteamericano y a estratos nacionales socioeconómicamente altos. Dejando de lado al turismo social que es uno de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es necesario destacar que la participación de las Entidades Federativas y el Municipio en los proyectos de desarrollo turístico es mínima, siendo estos receptores únicamente de las cuantiosas inversiones realizadas por el Gobierno Federal a través de Fona-

tur. Esto se debe a la endemica situación económica tanto de la Entidad Federativa, y más aún el Municipio.

Cabe hacer la aclaración que las limitaciones al realizar esta investigación de campo, fue el difícil acceso a la información documental, pero se realizaron entrevistas con los representantes de Fonatur en esta región. Así como con servidores públicos del municipio.

- . Cancún en Quintana Roo: Es uno de los primeros proyectos de desarrollo, en donde hace catorce años no existía infraestructura turística y hoy es uno de los centros turísticos más atractivos, en donde viven fijamente 60,000 habitantes, de los cuales 4,000 son nativos de la región, ésto es contribuyó a la descentralización regional.

Es uno centro que cuenta con un porcentaje de afluencia turística extranjera de aproximadamente 60% y 40% de turismo interno.

- . Ixtapa Zihuatanejo en Guerrero: Es un importante centro turístico a cargo de Fonatur, teniendo como objetivo desarrollar esta zona, y por otra parte se creó el Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI), que es de una región muy particular, que tiene por objetivo regularizar la propiedad de la tierra en Zihuatanejo y desarrollar en lo posible el poblado de apoyo. Es decir en un mismo municipio convergen dos Fideicomisos Federales para promover el desarrollo turístico.

FIBAZI por decretos de fecha 29 de noviembre de 1972 publicados en los Diarios Oficiales de la Federación correspondiente a los días 1º y 2 de febrero de 1973 se expropiaron a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., cuatro superficies de terrenos: 1) 1,393-64-68 hectáreas del ejido de Zihuatanejo, 2) 813-91-96 hectáreas del ejido de Agua Correa, ambas correspondientes al Municipio de José Azuela Estado de Guerrero; estas su

perfidies se destinaron al desarrollo del área urbana que forma parte del proyecto de infraestructura turística denominado Ixtapa-Zihuatanejo; 3) 480-00-00 hectáreas del ejido de Zihuatanejo y 4) 206-40-00 hectáreas del ejido del Rincón, ambas también del Municipio de José Azuela, Estado de Guerrero, destinadas a fines de urbanización y desarrollo turístico.

Así tenemos que el proyecto de desarrollo turístico integral "Ixtapa-Zihuatanejo" fue concebido con tres objetivos fundamentales:

- Desarrollar la infraestructura y remodelar la zona urbana, -- con las obras necesarias para 30,000 habitantes.
- Desarrollar la infraestructura turística en Ixtapa para la -- construcción de 5,500 cuartos de hotel, 600 lotes residenciales, centros comerciales y de convención, campo golf, etc.
- Construir aeropuerto con capacidad para aviones de grandes - dimensiones.

En agosto de 1974, el Banco de Obras y Servicios Públicos firmó un contrato de fideicomiso irrevocable traslativo de dominio de terrenos expropiados con Nacional Financiera como fiduciaria y como fideicomisarios: los ejidatarios afectados, con objeto de que cada uno de ellos reciba por concepto de indemnización dos - lotes de tipo urbanizado ubicados en la zona habitacional del -- proyecto, además del 20% de las utilidades netas del fracciona-- miento de los terrenos fideicomitados; el Fondo Nacional de Fomento Ejidal por el 80% restante de las utilidades netas.

- . Puerto Escondido y Bahía de Huatulco en Oaxaca: Como parte de un plan general de desarrollo turístico se consideran las regiones de Puerto Escondido y Huatulco en Oaxaca, susceptibles de explotación turística, como resultado de los estu-- dios básicos realizados.

Durante los años 1981-83 se elaboró el plan maestro de desarrollo, continuándose con la programación de los recursos y es hasta el año de 1984 que se está realizando el proyecto ejecutivo que permite la realización de las obras de la primera etapa.

Estos proyectos se vieron retrasados, por los problemas de infra estructura y transporte, sobre todo la construcción del aeropuer to y la falta de recursos económicos. (consultar anexo II, cuadros I-III).

6.2.3. FONATUR COMO INVERSIONISTA

Una de las tres funciones sustanciales del Fondo Nacional de Fomento al Turismo es el de inversiones en oferta turística, cuyos objetivos fundamentales son:

- . Apoyar el desarrollo de los centros turísticos a cargo de Fonatur;
- . Apoyar el desarrollo de las operaciones hoteleras que son propiedad del fondo.

La participación de Fonatur, como inversionista es muy importante, puesto que las empresas de las cuales es propietario o accionista minoritario o mayoritario son empresas muy significativas en el sector turístico nacional, este fondo es el propietario de la empresa que tiene la más grande cadena de hoteles del país, - que es Nacional Holera, S.A., la cual maneja alrededor de 30 hoteles, de los que 15 son propiedad del Estado y los otros 15 son propiedad de la iniciativa privada.

Las primeras inversiones de Fonatur fueron hechas hace aproximadamente 8 años en Cancún, y a la fecha Fonatur cuenta con empresas en ese lugar, en Ixtapa-Zihuatanejo, en San José del Cabo, - en Loreto-Nopoló, en Puerto Escondido, en la Ciudad de México, - en Acapulco, y en algunos de los centros arqueológicos más importantes del país.

La cartera de inversiones de Fonatur, incluye en la actualidad - un total de:

33	hoteles
8	restaurantes
4	empresas de servicios
3	operadoras hoteleras
2	centros comerciales
2	campos de golf
<u>1</u>	centro de convenciones
53	empresas

Como anexo No III se presenta información sobre estas empresas.

Consideramos que la participación de esta institución en su carácter de propietario de estas empresas fue pasiva, dejando en manos de los operadores y gerentes contratados, el manejo de estas inversiones a su discreción y con una mínima vigilancia institucional.

No obstante la magnitud de esta cartera de inversiones activos - por un valor actual aproximado de 24,000 millones de pesos que - constituye el 23% del total de activos de la institución.

La situación de las empresas de Fonatur puede ser sintetizada en la siguiente forma:

- . Ingresos 1982.- El total de ingresos en dicho ejercicio ascendió a 3,540 millones de pesos, lo que representa una ocupación promedio de la capacidad instalada inferior al 55%.
- . Productividad.- No se cuenta aún con un dato preciso, sin embargo las estimaciones que hace Fonatur es una pérdida neta total, superior a los 1,500 millones de pesos durante 1982.
- . Activos.- Monto total a costo anterior: 9,245 millones de pesos; es importante señalar que muchas de las inversiones del Fondo que fueron realizadas en los últimos años, no contaron con una base técnica que los sustente, lo que ha ocasionado

graves problemas de sobreinversión, de subutilización, de -- competencia entre las mismas inversiones del Fondo por baja rentabilidad (caso representativo Ixtapa-Zihuatanejo, en don de el 56% de los cuartos totales, 1,865 cuartos en 7 instala ciones con propiedad total o parcial del Fondo).

- . Pasivo.- El nivel de endeudamiento global de las empresas -- del Fondo es ligeramente superior al 70%, pero cabe aclarar que no se han precisado los intereses vencidos de algunas de las empresas, lo que significa que el pasivo real a diciem-- bre de 1982, es el último dato que nos proporcionó, es muy superior a su monto registrado que asciende a 6,422 millones de pesos. La cartera de inversiones dado su alto endeuda-- miento y baja productividad, se encuentra en un proceso ace-- lerado de descapitalización.
- . Situación Presupuestal.- La asignación de recursos para el - programa de inversiones del Fondo para 1983, equivale al 2.7% del total de Fonatur (329.25 millones de pesos), el cual se-- ría distribuido en 296.5 millones de pesos para gastos de ca-- pital de las empresas y 59.6 millones de pesos para gasto - corriente de administración.

Sin embargo las necesidades mínimas requeridas para reparaciones, para adquisición de mobiliario y equipo de las empresas y para la terminación de obras en proceso, asimismo para solventar el costo financiero de los créditos que le han sido otorgados, es evidente que en 1983, esta área tuvo un presupuesto altamente deficitario, aclarando que las inversiones tendrán ingresos por un monto apró-- ximado de 7,000 millones de pesos durante este año, que se desti-- naron a cubrir los gastos de operación de los mismos.

En vista de lo anterior y con el objeto de no continuar con el -- deterioro de las empresas, esta entidad se vió en la necesidad -- de una reestructuración orgánica, por lo cual se determinó la ---

creación de la Subdirección General de Inversiones para hacerse cargo de la administración de este programa, con el apoyo de las Subdirecciones de Desarrollo, Mercadotecnia y Finanzas y Administración, para el logro de los siguientes objetivos:

- . Identificar, analizar y evaluar las empresas, fideicomisos y demás propiedades del Fondo;
- . Lograr cambios y adecuaciones de las estrategias administrativas, comerciales y financieras de las empresas, fideicomisos y otras propiedades de Fonatur con objeto de maximizar su rentabilidad.
- . Evaluar la factibilidad de venta de participaciones accionarias o de propiedad, de las empresas y fideicomisos de Fonatur a otros grupos de inversionistas.
- . Pugnar por el robustecimiento de los grupos directivos de las empresas, fideicomisos y otras inversiones del Fondo, dando apoyo con los recursos técnicos y humanos de la institución.
- . Dirigir y supervisar el desarrollo y la implantación de metodologías y sistemas de evaluación financiera, económica, técnica y administrativa.
- . Definir e implantar las medidas de reestructuración, corporativa de las inversiones.
(consultar anexo III, cuadros I-V)

6.3 OTROS FIDEICOMISOS QUE CONTRIBUYEN AL DESARROLLO
TURISTICO.

. . . 165

Además del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, existen otros importantes fideicomisos que directa o indirectamente impulsan esta actividad, y hay otro que han sido creados para fines concretos de desarrollo turístico, en algunos casos ligados con el desarrollo urbano, por ejemplo:

FIDEICOMISO CALETA DEL XEL-HA Y DEL CARIBE

En mayo de 1972, por Decreto quedaron a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de la Constitución de un Fideicomiso traslativo de dominio los predios de: Caleta del Xel-Ha Ixcarel, y Yalkú todos ubicados en el municipio de Cozumel, territorio de Quintana Roo.

Posteriormente se formalizó el contrato de fideicomiso traslativo de dominio celebrado entre el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente y por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal como fideicomisario y que se denominará Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe, siendo Fiduciaria Nacional Financiera, S.A.

Finés de Fideicomiso:

- . Promover el desarrollo, construcción y fraccionamiento de los terrenos fideicomitidos.
- . Procede a la venta de lotes urbanizados.
- . Constituye empresas turísticas y negocios conexos en los terrenos fideicomitidos, siempre en beneficio de los intereses de los fideicomisarios y con observancia de lo que dispone el Decreto Presidencial del 25 de mayo de 1972.

- . Grave los terrenos fideicomitidos o parte de ellos, siempre que sea para obtener financiamientos destinados a su urbanización, construir edificios propios para el desarrollo del turismo, la creación de empresas turísticas conexas.

Posteriormente con el acuerdo de sectorización de fecha 13 de -- enero de 1977 quedo integrado este fideicomiso en el Sector Turismo.

- . FIDEICOMISO "CIUDAD EL RECREO LA PAZ"

En 1975 el Gobierno Federal en unión con otros fideicomitentes, constituyó en Nacional Financiera. S.A. el Fideicomiso denominado Ciudad El Recreo la Paz. El contrato se formalizó el día 30 de julio del mismo año.

Por diversas circunstancias las actividades del fideicomiso estuvieron suspendidas, reanudándose su actividad hasta 1978.

Las atribuciones u objeto de este fideicomiso son las siguientes:

- . Crear en los inmuebles fideicomitidos, la Ciudad El Recreo la Paz.
- . Llevar a cabo en los mismos terrenos aportados, las obras de urbanización y lotificación que se aprueben.
- . Obtener con la garantía de las superficies enajenables, créditos para al realización de las obras "El Recreo La Paz".
- . Realizar las operaciones jurídicas relacionadas con la enajenación, administración y concesión de los derechos de aprovechamiento de las superficies susceptibles de explotación económica directa, conforme se vayan realizando las obras y de

acuerdo con la proyección financiera aprobada.

Posteriormente con el acuerdo de sectorización de fecha 13 de --
enero de 1977 quedo integrado este fideicomiso en el Sector Tu--
rismo.

. FIDEICOMISO CIUDAD TURISTICA PORTUARIA CABO SAN LUCAS.

La conjunta participación de los recursos aportados por la -
Federación y los provenientes de los particulares, entre ---
otras inversiones mixtas encaminadas a satisfacer los requere--
mientos del interés público, el Gobierno Federal por Acuer--
do Presidencial dispuso en 1974 la constitución de un fidei--
comiso de administración y traslativo de dominio integrado
con aportaciones tanto del propio Gobierno Federal como de
inversionistas privados, para crear un nuevo desarrollo urba--
no que se denominaría Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lu--
cas.

Los fines del fideicomiso son los siguientes:

- . Realizar la creación de una ciudad turística portuaria en Ca--
bo San Lucas, Estado de Baja California Sur.

En terminos del Acuerdo Presidencial respectivo.

- . Llevar a cabo en los terrenos aportados de acuerdo con el --
proyecto general elaborado por la Secretaría de Marina, las
obras para la creación del puerto.
- . La construcción y operación de las "marinas" así como en su
caso, de otras obras, que presten servicios a las embarcacio--
nes turísticas.

- . Llevar a cabo en los terrenos del fideicomiso las obras de urbanización y lotificación que se han proyectado o se proyecten.
- . Obtener con la garantía de las superficies enajenables, crédito para la realización de las obras.
- . Realizar ventas de las superficies enajenables, de acuerdo con las disposiciones respectivas.
- . Otorgar los derechos de aprovechamiento de los casos que procedan.

Posteriormente con el acuerdo de sectorización de fecha 13 de enero de 1977 quedo integrado este fideicomiso en el Sector Turismo.

- . FIDEICOMISO CENTRO DE ESPECTACULOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES DE ACAPULCO, GRO.

Para satisfacer la demanda turística, se hizo preciso crear una infraestructura de servicios, en 1972 se propone la construcción del centro cultural y de convenciones en el Puerto de Acapulco, con participación de instituciones públicas y privadas, lo cual es aprobado, encomendándose su realización a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Para 1977 se establece la creación del fideicomiso, el cual estará destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, constituido legalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las atribuciones u objetos son los siguientes:

- . Adquirir, urbanizar, fraccionar, construir, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para la adecuada administración del centro de espectáculos, convenciones y exposiciones.
- . Asesorar, promover y financiar programas de fomento, espectáculos, convenciones y exposiciones en los términos del presente decreto.
- . Promover nuevas actividades y desarrollarlas en beneficio -- del referido centro y obtener de las autoridades competentes, en su caso, en beneficio del propio fideicomiso las concesiones que sean necesarias para su explotación.
- . Canalizar los recursos financieros y presupuestales que señale a las distintas Dependencias Federales la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Posteriormente con el acuerdo de sectorización de fecha 13 de -- enero de 1977 quedó integrado este fideicomiso en el sector turismo.

. FIDEICOMISO DE TURISMO OBRERO (FIDETO)

Creado en 1980 por el Ejecutivo Federal, radicado en el Banco Obrero y tiene por objetivo promover y desarrollar tanto en su aspecto de demanda como de oferta el turismo de los -- trabajadores mexicanos, es decir el turismo social, que es -- una de las clases más extendidas pero también de menores recursos en el país.

Es importante mencionar que los Sindicatos y las Cooperati-- vas, es decir el sector social, están participando en esta -- actividad, no sólo como consumidor turístico sino como pres-- tador de servicios. Como se sabe los Sindicatos y Cooperati-- vas no pueden asociarse en Sociedades Mercantiles, menos los

Sindicatos. Sin embargo, pueden ser parte de un Fideicomiso, en que entren consorcios públicos o privados en el desarrollo de un proyecto turístico.

El fideicomiso como fórmula es un camino por el cual el sector público y el sector privado pueden asociarse válidamente con el sector social, para promover proyectos turísticos.

FIDETO es un Fondo que asegura, avala y apoya las inversiones de las cooperativas, vinculando al sector social en la planeación turística.

Existen otros fideicomisos como son:

Fideicomiso Ex Convento de Santa Catarina en Oaxaca y el Fideicomiso Hotel Escuela, La Paz, encaminados hacia fines específicos relacionados con la actividad turística.

Además encontramos el Fideicomiso Bahía de Banderas, que tiene por objeto la urbanización de una área turística, no está sectorizado dentro del sector turismo, pero en la zona de Bahía de Banderas una de las principales actividades es la turística; el Fideicomiso de Gran Bahía de Chameca, radicado en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. El Fideicomiso Cumbres de Llano Largo, cuya finalidad última es la turística y muchos pequeños fideicomisos que sustituyen a empresas y con los cuales se promueven pequeños desarrollos turísticos.

FIDEICOMISO LORETO

Por Decreto Presidencial del 30 de agosto de 1976, se expropió el ejido de Loreto, Municipio de Comundú una superficie de terreno de 683 hectáreas a favor de CORETT para ser lotificadas y titulada en beneficio de los vecindados en el poblado de Loreto.

En 1978 se constituyó el Fideicomiso Loreto en Baja California - Sur, con el propósito de urbanizar y desarrollar turísticamente la zona, mediante contrato celebrado entre Corett, Fonatur y Nafinsa.

Para la realización coordinada de los fines propuestos, Corett - decidió entregar los terrenos expropiados a este nuevo fideicomiso Fonatur aplica recursos de capital y de crédito para el desarrollo turístico.

El objeto de este fideicomiso es realizar las acciones necesarias para la regularización y titulación de la tenencia de la tierra, su urbanización y venta de terrenos urbanizados; servir de instrumento de coordinación de las entidades participantes y coordinar las acciones que los fideicomitentes y los órganos de la Administración Pública deban realizar para la ejecución del proyecto integral de desarrollo turístico.

Es necesario mencionar que el 13 de Febrero de 1985, el Diario Oficial de la Federación publicó una resolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto "para proceder a la disolución, liquidación y extinción y transferencia de la entidades paraestatales". Por acuerdo del Ejecutivo Federal se dictaron una serie de medidas encaminadas a la extinción de las entidades paraestatales cuya existencia no se justifique; ya por que hayan dejado de operar; por que sus funciones pueden ser desempeñadas con mayor eficacia por otras entidades que cuenten con mejor infraestructura y mayor capacidad y experiencia, por que su operación -

sea ineficiente o bien porque ya cumplieron con los propósitos - para los cuales fueron creados.

Por este acuerdo se autoriza la extinción de los Fideicomisos: - Loreto Baja California Sur y Hotel Escuela la Paz B.C.S. que pertenecían al sector de la Secretaría de Turismo. (consultar anexo IV).

Respecto a esta disposición consideramos que la disolución de este fideicomiso se debe principalmente a la siguiente causa:

Este fideicomiso desde su creación a la fecha había cumplido en un 90% de sus objetivos encomendados es decir ya había realizado la función de regularización de la tenencia de la tierra del Eji do Loreto Nopoló, su urbanización y empezaba a realizar las --- acciones de venta de terrenos. De lo anterior se justifica su - extinción debido que casi había alcanzado los propósitos para -- los cuales fue creado, la actividad restante fue absorbida por - Fonatur.

7. CONSIDERACIONES SOBRE EL FIDEICOMISO PUBLICO

La intervención del Estado en la economía se ha sentido con mayor intensidad a partir de los años treinta, convirtiéndose en un factor fundamental en el proceso de desarrollo de nuestro país.

Esta acción promotora del Estado ha dado lugar a la creación del sector paraestatal, debido a que necesita de instrumentos jurídico-administrativos flexibles para desempeñar con mayor eficiencia las funciones operativas que tiene asignadas para responder a la política general del desarrollo económico y social planeado.

El Fideicomiso Público es uno de los instrumentos de la Administración Pública Paraestatal que se empezó a utilizar en muy diversas actividades, debido a que es ágil y flexible que puede ser abocado a cualquier fin lícito y determinado sin ser una estructura jurídico-administrativa compleja y no necesariamente presenta una estructura orgánica.

El fideicomiso en nuestro país nace a la vida jurídica en la tercera década de este siglo, en esta época el Estado canalizó básicamente su participación hacia actividades de fomento siendo necesaria la creación de un sector financiero público con el propósito de proveer recursos crediticios a mediano y largo plazo para el fomento de actividades comerciales e industriales. Estas Instituciones dieron lugar a la creación de una gran cantidad de fideicomisos.

El Estado Mexicano ha utilizado al fideicomiso para propiciar, promover y reforzar determinadas actividades que el Gobierno Federal considera como prioritarias y que por el momento no han sido suficientemente atendidas.

El Fideicomiso Público en nuestro país desde su origen ha ido adquiriendo características propias, por lo que es necesario hacer algunas reflexiones:

Esta figura ha sido utilizada en todas sus modalidades como son: Traslativos, de Garantía y de Administración, pero las formas de fideicomiso más frecuentes son las de Garantía y Fomento de actividades económicas.

Los Fondos de Fomento tienen un papel importante dentro del financiamiento para impulsar el desarrollo económico y social ya que por esencia son canalizadores de recursos financieros, es un instrumento idóneo que realiza y brinda dentro de sus actividades diarias de promoción, financiamiento, asistencia técnica, experiencia administrativa y gerencial, capacidad de movilización de recursos externos e internos para proyectos prioritarios y de organización de programas para la capacitación de personal.

Son el instrumento más importante para influir la orientación de las corrientes de crédito, llegando a integrar un mecanismo de la política financiera nacional.

Sin embargo no han sido utilizados en toda su potencialidad debido a la falta de recursos financieros para canalizarlos hacia áreas estratégicas. Encontramos altas tasas de interés que encarecen los créditos, una fuerte contención del gasto público que paraliza proyectos que ofrecían expectativas favorables a la economía del país, una deuda externa impagable que no ha sido utilizada de manera óptima, haciendo imposible la perspectiva de pedir prestado para nuevos financiamientos. Esto como resultado de la crisis económica que vivimos y que viene a establecer límites a esta figura.

Por otra parte, el Fideicomiso Público se empezó a utilizar en muy diversas actividades, por las características propias de éste, hasta que se abusó, dado que se pretendía resolver cualquier problema con la creación de éste.

El abusó de esta institución y los problemas operativos que ha presentado no se deben considerar como fallas de esta figura, si no por la falta de capacidad técnica y solvencia moral de los -- funcionarios para dirigir, desvirtuando los fines para los cua-- les fueron creados, otra de las causas es la escasez de conoci-- mientos técnico-administrativos, sin dejar de lado los problemas financieros que afectan directamente la capacidad operativa de - la empresa pública, constituyendo un serio obstáculo.

Uno de los problemas para la operación de los Fideicomisos públi-- cos, cuando tienen una estructura orgánica, es la designación -- del delegado fiduciario especial que a su vez funge como Direc-- tor General, que en la mayoría de los casos es designado por el titular de la Secretaría de Estado Coordinadora del sector co--- rrespondiente, ésto da lugar a que se limite a la institución fi-- duciaria en lo que respecta a funciones y facultades que le co-- rresponden. Consideramos que en algunos casos disminuye la efi-- ciencia del fideicomiso dado que no se aprovecha la experiencia técnica especializada de los recursos humanos de la Institución Fiduciaria.

Es recomendable que esta última designe al Delegado Fiduciario -- Especial quien tendrá el carácter de Director General del fidei-- comiso, debiendo reunir los requisitos de aptitud, experiencia - técnica independencia económica y calidad moral para poder ejer-- cer el cargo, de esta forma se aprovecharía la experiencia técni-- ca de la fiduciaria.

Sin embargo consideramos que el fideicomiso Público a pesar de - los problemas a los que se enfrenta, tiene expectativas favora-- bles dentro del sector público, en virtud de las medidas adminis-- trativas que se han venido tomando por el Ejecutivo Federal, en donde las entidades del sector paraestatal quedan sujetas a li-- neamientos económicos y administrativos generales bajo la vigi-- lancia de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacien--

da y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación así como de los Coordinadores Sectoriales respectivos.

Estas medidas tienen el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el manejo operativo de las entidades, mayor coherencia en sus funciones, permitiendo la jerarquización en las decisiones, en la ejecución de políticas en función de las necesidades y posibilidades del sector económico y facilitar la descentralización geográfica. Asimismo, a través de estas disposiciones se fortalece la autoridad y capacidad administrativa de los coordinadores de sector.

Por otra parte es necesario el establecimiento de acciones de evaluación de resultados del Fideicomiso Público para conocer la eficiencia y eficacia con que están operando éstos.

De lo anterior proponemos se apliquen las técnicas, que en materia de evaluación son apropiadas para las entidades públicas, como son: Balance Social, Análisis Costo-Efectividad y Análisis Costo-Beneficio.

Balance Social: En donde se realice un análisis completo y adecuado del grado de cumplimiento del conjunto de fines que la organización en particular persigue. Es una evaluación de los logros realmente alcanzados.

Análisis Costo-Efectividad: Permitiendo comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo. La comparación se realizaría a través de la estimación de dos variables: costo económico y grado de logro del objetivo.

Análisis Costo-Beneficio: Es el análisis de los resultados obtenidos, permitiendo también planificar, programar y presupuestar sobre mejores bases para el siguiente período, mediante homogenizando a través de una unidad de medida común, los costos y beneficios relevantes relativos a cada proyecto.

Así el análisis costo-beneficio y análisis costo-efectividad, se utilizaría fundamentalmente en base a previsiones o bien un análisis en base a los datos efectivamente alcanzados por el organismo.

Con estas técnicas se puede evaluar la eficiencia y eficacia que están operando los Fideicomisos Públicos, de esta forma observar si están cumpliendo con los fines para los cuales fueron creados y comprobar si hay distracción de recursos hacia otros objetivos.

Creemos necesario que éste tipo de evaluaciones, tanto cualitativas como cuantitativas, las realice permanentemente la Coordinadora de sector correspondiente, para dar solución en parte a los problemas técnicos-administrativos que enfrenta el Fideicomiso Público. Asimismo es recomendable que la Secretaría de Programación y Presupuesto continúe con la depuración de los Fideicomisos Públicos, ya que es imprescindible que se liquiden los que ya cumplieron con su objetivo o que no justifiquen su existencia, debido a la flexibilidad que presenta esta figura al terminar el fin para el cual fue constituido, su propia naturaleza jurídica obliga a su liquidación. Asimismo suprimir los que dupliquen sus funciones con otra entidad del sector paraestatal, es decir que en la realidad operativa desempeñan funciones de un organismo descentralizado o de una empresa de participación estatal, deben transformarse a tales figuras.

Por otra parte se debe promover cuando sea necesario la formación o fortalecimiento de Fideicomisos Públicos que controlen y regulen las operaciones de otras entidades públicas que actúen dentro de una misma rama de actividad económica.

- En particular el Fondo Nacional de Fomento de Turismo es el primordial instrumento con que cuenta la Secretaría de Turismo para la promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística. Fonatur tiene a su cargo tres funciones principales:

a) Apoyar con financiamiento y asesoría técnica el crecimiento de la oferta hotelera y del empleo directo e indirecto asociado a éste, mediante la construcción, ampliación y remodelación de hoteles, condominios e instalaciones turísticas a través del redescuento de créditos con instituciones bancarias que funjan en su carácter de Bancos de primer piso así como la operación de créditos directos con sociedades abocadas al desarrollo de proyectos turísticos.

b) Crear nuevos desarrollos turísticos integrales y consolidar e imprimir un claro perfil regional a los existentes, mediante obras de infraestructura básica y la construcción del equipamiento urbano turístico con el fin primordial de establecer polos de desarrollo en zonas de escasa actividad económica.

c) Administrar directamente y controlar sus inversiones financieras así como realizar inversiones que coadyuven al crecimiento y consolidación de los desarrollos turísticos integrales y en general que apoyen al desarrollo de la actividad turística.

Es un instrumento financiero para la adecuación de mezclas óptimas de créditos y capital de riesgo en apoyo a la hotelería nacional y como respaldo a la infraestructura que realiza el mismo Fondo.

En lo que respecta a la primera función ejerce una acción positiva en el sentido de que hace selectivo el crédito canalizando recursos a la actividad turística, no solo los recursos públicos sino que induce a la iniciativa privada a invertir en esa actividad de esta manera contribuye a la planeación indicativa de la economía nacional en el sector turismo.

Fonatur contribuyó en esta actividad como otorgador de crédito en forma dinámica en el período 1978-1981 propiciando una ampliación de la oferta turística a través de la inversión generada y un crecimiento significativo de empleos, sin embargo en 1982 hu-

bo un decremento en el otorgamiento de créditos como consecuencia de la crisis económica que perdura hasta nuestros días.

Por otra parte no hay restricción alguna al otorgamiento de créditos a los coinversionistas con componentes extranjeros, haciendo la aclaración de que FONATUR pretende incentivar a la inversión mexicana dándole prioridad.

Si bien es cierto que el fideicomiso ha servido como vínculo para la solución de coinversiones con componentes extranjeros en zonas fronterizas o costeras, pero también ha servido para otras importantes asociaciones de contenido más social como son los sindicatos y las sociedades cooperativas.

Fonatur como Banca de segundo piso en la operación de redescuento de créditos que otorga a la Banca de primer piso beneficia a las actividades que se pretende promover dado que causa un interés más bajo que el normal del mercado, asimismo las instituciones de crédito resultan beneficiadas con las operaciones de los Fondos de Fomento porque a la vez que atienden ciertas áreas -- prioritarias también dejan disponible sus propios recursos para actividades más redituables. Por otra parte el diferencial de la tasa de interés a favor de la institución bancaria es remunerativa.

Esta situación viene a reflejar una desviación en los fines que persiguen estos fondos, en virtud de que se desvian grandes montos hacia la instituciones de crédito cuando su fin es beneficiar ciertas actividades económicas y determinados grupos sociales.

A la función de garantizar los créditos en algunos casos es hasta de un 60% del total, de esta manera se protege a la Banca de primer piso y el riesgo lo absorbe FONATUR, estos créditos normalmente no los atenderían las instituciones de primer piso por

no ser redituables y que no ofrecen las garantías suficientes ya que estas manejan los criterios de máxima ganancia y menor riesgo.

Creemos conveniente que el riesgo del crédito permanezca en la Banca de primer piso. Es necesario que se haga un análisis del proceso de operación crediticia de tal forma que desaparezca la función de garantizar créditos y el riesgo sea compartido.

En lo que respecta a la segunda función como promotor de centros turísticos, consideramos que Fonatur ha cumplido con los objetivos que se le asignaron, como sabemos ha desarrollado cinco polos de desarrollo turístico en donde se ha realizado en su mayoría la infraestructura y equipamiento turístico. Sin embargo vemos que la inversión privada ha sido escasa.

De lo anterior deducimos que una de las razones principales es la crisis económica actual que repercute en la falta de recursos financieros y otra razón es la falta de interés de la iniciativa privada mexicana en esta actividad, asimismo no arriesgan su capital y esperan obtener beneficios a corto plazo.

En la situación actual es evidente que por falta de recursos se tiene que recurrir como un "mal necesario" a la inversión extranjera y se debe hacer una mayor promoción del turismo a nivel nacional e internacional.

En la promoción externa falta destacar la variedad y extensión de la oferta mexicana y muchas veces se distorsiona la imagen nacional provocando con ello que la demanda se desvie hacia otros países.

La tercera función de Fonatur como inversionista es importante dentro de la actividad turística puesto que las empresas que es propietario o accionista minoritario o mayoritario son empresas muy significativas en el sector turismo.

Sin embargo la participación de esta institución fue pasiva dejando en manos de los operadores y gerentes contratados el manejo de estas inversiones a su discreción y con una mínima vigilancia Institucional.

Es importante destacar que muchas de las inversiones del Fondo - que fueron realizadas en los últimos años no contaron con una base técnica que los sustente lo que ocasionó varios problemas de subutilización, de competencia entre las mismas inversiones del Fondo por baja rentabilidad. Estas instalaciones tuvieron una ocupación promedio de la capacidad instalada inferior al 55%.

El nivel de endeudamiento global fue ligeramente superior al 70% en 1982.

La cartera de inversiones dado su alto endeudamiento y baja productividad se encuentra en un proceso acelerado de descapitalización, en tal virtud el Estado se ha visto en la necesidad de vender algunas de estas empresas.

En vista de lo anterior y con el objeto de no continuar con el deterioro de estas es necesario cambiar las estrategias administrativas, comerciales y financieras de las empresas, fideicomisos y otras propiedades de Fonatur con objeto de maximizar su rentabilidad.

Definitivamente es imprescindible que la unidad administrativa encargada de las inversiones del Fondo debe contar con la capacidad técnica para la implantación de metodologías y sistemas de evaluación económica, financiera, técnica administrativa de las empresas, fideicomisos y demas propiedades del Fondo.

Se debe pugnar porque los grupos directivos de estas entidades - sea personal capacitado con amplia experiencia técnica, solvencia moral y contando con la aprobación de la institución fiduciaria y el Comité Técnico para la designación de estos Directivos.

C O N C L U S I O N E S

Después de haber terminado la investigación con la satisfacción de haber cumplido con los objetivos fijados así como haber comprobado la hipótesis central, encontrando factores favorables y obstáculos para la elaboración de la misma, pero gracias al apoyo de personas interesadas en este tema y algunas Instituciones del Sector Turismo, se logró culminar este propósito.

El Fideicomiso Público es uno de los elementos más adecuados de la Administración Pública Paraestatal, para impulsar y fomentar determinadas actividades con el fin de lograr un desarrollo económico y social, porque tiene una gran libertad en lo que respecta a su forma, además se puede utilizar en una amplia gama de negocios jurídicos que no pueden abarcar las otras formas de organización administrativa, sin embargo se enfrenta a limitantes, las conclusiones a que se llegó en este trabajo son las siguientes:

El Fideicomiso Público es un instrumento ágil y flexible para impulsar actividades consideradas como prioritarias en la economía del país, así como actividades de tipo social, por ser un instrumento jurídico administrativo que puede utilizarse para cualquier fin lícito y determinado, es flexible orgánicamente, es temporal y su naturaleza jurídica permite que sea autoliquidable una vez cumplido los fines para los cuales fue creado.

El Fideicomiso Público ha contribuido a descentralizar las funciones públicas que no son de autoridad, sobre todo funciones económicas. Esta descentralización, en algunas ocasiones ha contribuido no nada más en un nivel Federal, sino que se crean Fideicomisos que atienden asuntos de una región en particular.

El Fideicomiso es utilizado por el Estado para resolver situaciones que no son permanentes ni generales, sino temporales y particulares.

Una de las ventajas del Fideicomiso Público al ser considerado como Entidad del Sector Paraestatal y ser sectorizado según su competencia de que se trate, se le ha dado una orientación no sólo al cumplimiento de sus fines particulares, sino de esos fines dentro de un marco de planeación, de coherencia con las demás acciones de la Administración Pública Centralizada.

Los Fondos de Fomento hacen selectivo el crédito y llevan recursos a una actividad determinada, pues canalizan no sólo recursos públicos, sino que inducen a la iniciativa privada a canalizar recursos hacia actividades que no son suficientemente atendidas y que requieren un impulso por parte del Estado como son:

La Pequeña y Mediana Industria, Agricultura, Turismo, Servicios, etc.

Los Fideicomisos de Fomento por tanto, actúan como instrumentos adecuados de planeación indicativa.

Los Fideicomisos de Fomento realizan dos actividades principales:

Como Bancos de segundo piso por medio de redescuento de créditos que otorga la Banca de primer piso, esta operación permite al tenedor original recuperar anticipadamente parte de su inversión, y la segunda actividad de garantizar créditos riesgosos. Este tipo de financiamiento beneficia a las actividades que se pretenden promover, dado que causa un interés más bajo que el normal del mercado, las Instituciones de Crédito resultan bene-

ficiadas con las operaciones de los Fondos de Fomento, porque a la vez que atienden ciertas áreas prioritarias también dejan -- disponibles sus propios recursos para actividades más redituables. Por otra parte, el diferencial de la tasa de interés a favor de la Institución Bancaria es remunerativo.

Consideramos que esta situación viene a reflejar una desviación en los fines que persiguen estos Fondos ya que a través -- del redescuento se beneficia a la Institución Nacional de Crédito, lo que a dado lugar a que se desvien grandes montos hacia -- estas instituciones cuando su fin es beneficiar ciertas actividades económicas y determinados grupos sociales. La eficiencia -- de los Fondos de Fomento se ve disminuida por las circunstancias en que se realiza esta canalización, es necesaria una revisión -- de este mecanismo, de manera que no se generen indirectamente distorsiones que repercutan en el logro de los fines para los cuales fueron creados.

En lo que respecta a la segunda función los Fondos en algunos casos garantizan hasta el 60% de los créditos totales de esta -- manera se apoya a las actividades prioritarias en virtud de que la Institución Nacional de Crédito normalmente no atendería las demandas crediticias de una actividad prioritaria que no es redituable y no ofrece las garantías suficientes, ya que los Bancos de primer piso manejan los criterios de máxima ganancia y -- menor riesgo.

Ahora bien, a pesar de la importancia que ha ido adquiriendo -- el Fideicomiso Público como mecanismo de fomento para la promoción de actividades tan variadas como las de producción, las -- culturales, las agrícolas, etc., en virtud de la flexibilidad -- que presenta esta figura jurídica, en ocasiones se ha abusado -- del uso de este instrumento y se ha desvirtuado su concepción -- original, a tal grado que se ha provocado duplicidad e incon -- gruencia con las funciones y políticas de otras Entidades de la Administración Pública.

En relación a este aspecto cabe mencionar que las acciones - llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal respecto a la resolu - ción para proceder a la disolución, liquidación, extinción y - transferencia de las Entidades Paraestatales, consideramos que - este reajuste ha sido positivo en la medida que se está llevan - do a cabo una depuración de los Fideicomisos Públicos que no - han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creados o - que dupliquen sus funciones con otro organismo, o que ya cum - plieron con el fin encomendado, sobre todo por la situación -- económica que afronta el país que hace imposible que el gasto - público siga desviándose hacia actividades que no aporten un be - neficio económico o de interés social. Esta medida puede tener - consecuencias desfavorables, aumentando el desempleo, creando - una tensión social.

El abuso de esta Institución y los problemas operativos que - ha presentado no se deben considerar como fallas de esta figu - ra, sino por falta de capacidad técnica y solvencia moral de - los funcionarios para dirigir, desvirtuando los fines para los - cuales fueron creados, otra de las causas es la escasez de co - nocimientos técnico - administrativos sin dejar de lado los - problemas financieros que afectan directamente la capacidad -- operativa de la Empresa Pública.

No hay la menor duda que los Fideicomisos Públicos y sobre - todo los de Fomento han contribuido dentro de la Banca de Fomen - to al impulso de determinadas actividades prioritarias para -- beneficio de sectores o grupos sociales.

El gran reto consiste en evaluar los mecanismos de operación - de los Fideicomisos y Fondos de Fomento, a fin de lograr una - mayor eficacia y evitar distorciones en la canalización de sus - recursos. Así como agilizar y flexibilizar los mecanismos de - coordinación y control. Creemos necesario que la Secretaría - de Programación y Presupuesto junto con la Coordinadora de Sec - tor realiza permanentemente evaluaciones tanto cualitativas co -

mo cuantitativas.

Es importante resaltar que algunas de las limitantes a las que se enfrentan los Fondos de Fomento es la falta de recursos financieros, lo cual ha influido directamente en la realización de sus objetivos.

La crisis económica viene a establecer límites a esta figura que es por esencia canalizadora de recursos financieros, debido a la difícil obtención de estos para canalizarlos hacia áreas estratégicas, encontramos altas tasas de interés que ahuyentan los créditos, una fuerte contención del gasto público, paralizando proyectos que ofrecían expectativas favorables a la economía del país, una deuda externa impagable que no ha sido utilizada de manera óptima haciendo imposible la perspectiva de pedir prestado para nuevos financiamientos.

En el caso particular de Fonatur, que es el principal instrumento con que cuenta la Secretaría de Turismo ha desarrollado una considerable potencialidad y ha tenido un efecto positivo en el campo de las actividades sectoriales, contribuyendo a descentralizar las funciones públicas que no son propiamente de autoridad.

Fonatur como Fondo de Fomento llevó a cabo el financiamiento de la oferta Turística en el período 1978-1981 en forma dinámica canalizando recursos hacia esta actividad, promoviendo la construcción de hoteles, la ampliación de hoteles ya construidos y la remodelación de los mismos ampliando la oferta turística nacional. A través de la inversión generada en este período se dió un crecimiento significativo de empleos.

Sin embargo a partir de 1982 hubo un decremento en el otorgamiento de crédito como consecuencia de la crisis económica que perdura hasta nuestros días. Cabe mencionar, que la mayoría de

los créditos otorgados por Fonatur son dirigidos a la amplia -
ción de la oferta para los hoteles de categoría uno que están -
dirigidos o extractos socioeconómicamente altos, dejando de la -
do el turismo sociocultural.

También a FONATUR se le ha responsabilizado de llevar a cabo -
el desarrollo de centros turísticos de algunas regiones del -
país, que el Gobierno Federal considera que tienen una potencia -
lidad turística y que requieren un impulso por parte del Esta -
do, el cual a través de Fonatur realiza la infraestructura para
que posteriormente el sector privado realice la estructura tu -
rística.

En este sentido Fonatur ha desarrollado seis centros turísti -
cos como son: Cancún en Quintana Roo, San José del Cabo y Lore -
to Nopoló en Baja California Sur, Ixtapa Zihuatanejo en Guerre -
ro; Puerto Escondido y Bahía de Huatulco en Oaxaca. Esto ha si -
do un esfuerzo de descentralización económica, creando nuevos -
destinos turísticos y ampliando la oferta turística.

Fonatur en estos Centros Turísticos, a realizado obras de In -
fraestructura Básica y la construcción del equipamiento Urbano -
Turístico, con el fin de consolidar e imprimir un claro perfil -
regional a los existentes.

En particular en San José del Cabo y Loreto son Centros de -
atracción turística dirigido al turismo extranjero, principal -
mente para el norteamericano y para el turismo interno de altos
ingresos. En estos centros turísticos, hasta el momento con la
infraestructura turística terminada en un noventa por ciento y -
con inversiones por parte del Fondo en la oferta turística ve -
mos que la inversión privada ha sido escasa.

De lo anterior deducimos que una de las razones principales -
de la escasa inversión de la iniciativa privada es la crisis -
económica actual que repercute en la falta de recursos financie -
ros para seguir apoyando esta actividad; otra es que esperan -

que el proyecto quede concluido en su totalidad, es decir, que se terminen las obras de los sitios de interés recreativo y por último están a la expectativa de los resultados financieros de los hoteles ya establecidos por el Fondo. Relacionado a esto se encuentra una de las tres funciones más importantes de Fonatur que es la de inversionista turístico que por si o asociado con el sector privado o social realice empresas turísticas.

Esta actividad se encuentra estrechamente relacionada con las dos anteriores en virtud de que fortalece estos centros turísticos al participar con capital de riesgo para la apertura de nuevos mercados, las inversiones de Fonatur en estructura turística son pioneras en el nacimiento de un polo de desarrollo Turístico, para motivar a la iniciativa privada a que participe en estos proyectos.

Estas actividades realizadas por Fonatur han contribuido de una manera muy importante al desarrollo turístico nacional, diversificando la oferta turística para satisfacer la demanda interna y externa del turismo. Esta actividad logra beneficios como son la generación de empleos, la captación de divisas por concepto de turismo y un desarrollo regional.

En San José del Cabo y Loreto la población se ha integrado a los beneficios de esta actividad al crear empleos directos e indirectos, brindando los servicios básicos y de alguna forma se da la redistribución del ingreso, ha producido un efecto multiplicador en la economía del poblado, generando la creación de otras industrias, dado que esta actividad requiere de insumos de diferentes tipos.

La creación de los centros turísticos integrales fueron planeados con el objeto primordial de contribuir a dinamizar la actividad económica regional, encaminada a generar beneficios sociales a la población permanente. Los proyectos turísticos permiten que se produzca una serie de efectos que inciden en la estructura sectorial de la economía local, así como también en-

la composición demográfica, en este último aspecto el proyecto permite acelerar y normar el proceso de desconcentración económica.

Concluimos que operativamente Fonatur está funcionando bien, pero con sus limitaciones, como se mencionó anteriormente en cuanto a recursos financieros por falta de financiamiento; recursos humanos, falta de capacitación adecuada en el área turística; recursos materiales, no se cuenta con la tecnología necesaria teniendo que depender de la importación para satisfacer los insumos necesarios.

Asimismo la inversión privada ha sido escasa por los factores ya mencionados.

Cabe aclarar que la participación de las Entidades Federativas y el Municipio en los proyectos de desarrollo turístico es mínima, siendo estos receptores únicamente de las cuantiosas inversiones realizadas por el Gobierno Federal a través de Fonatur. Esto se debe a la endémica situación económica de las Entidades Federativas y más aún del Municipio.

A N E X O I

"Financiamiento de la Actividad Turística"

ANEXO No. 1

"Financiamiento de la Actividad Turística"

Este anexo está compuesto por tres cuadros:

El cuadro No. I "Créditos autorizados por FONATUR"

Este contempla el período de 1977-1982, manejándose los conceptos de Número de Crédito, Monto Aprobado, Inversión Generada, Número de Cuartos Nuevos, Número de Cuartos Remodelados y Empleos Generados.

Cuadro No. II.- Este cuadro contempla el período 1979-1982, manejando los mismos conceptos del cuadro anterior, pero haciendo referencia a los créditos directos otorgados por el Fondo y la Operación de Redescuento.

Cuadro No. III "Creditos otorgados por FONATUR"

Este cuadro contempla el período 1979-1982, en donde se especifica los créditos directos otorgados por FONATUR.

En estos cuadros se observa que FONATUR contribuyó en esta actividad como otorgador de créditos en una forma dinámica en el período 1978-1981, propiciando una ampliación de la Oferta Turística a través de la inversión generada y un crecimiento significativo de empleos.

CREDITOS AUTORIZADOS POR EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

(Millones de Pesos)

Cuadro No. I

Año	NUMERO DE CREDITOS	MONTO APROBADO	INVERSION GENERADA	NUMERO DE CUARTOS NUEVOS	NUMERO DE CUARTOS REMODELADOS	EMPLEOS GENERADOS
1982	126	8'346.8	15'530.0	4,745	2,001	3,823
1981	196	11'197.7	19'887.4	15,244	2,092	13,320
1980	185	6'683.9	13'158.0	13,506	1,521	10,035
1979	188	3'382.2	6'192.7	9,753	1,336	6,826
1978	135	3'085.1	5'956.4	8,347	1,179	6,235
1977	58	1'309.4	1'838.9	2,183	N.D.	1,773

FUENTE: FONATUR

CREDITOS AUTORIZADOS POR EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

(Millones de Pesos)

Cuadro No. II

		Número de Créditos	Monto Aprobado	Inversion Generada	Cuartos Nuevos	Cuartos Remodelados	Empleos Generados
1982	Créditos Directos	8	1'774.7	2'337.8	0	0	5
	Redescuentos	<u>118</u>	<u>6'572.1</u>	<u>13'192.2</u>	<u>4,745</u>	<u>2,001</u>	<u>3,818</u>
		126	8'346.8	15'530.0	4,745	2,001	3,823
1981	Créditos Directos	6	371.0	513.1	560	204	296
	Redescuentos	<u>190</u>	<u>10'826.7</u>	<u>19'374.3</u>	<u>14,684</u>	<u>1,888</u>	<u>12,024</u>
		196	11'197.7	19'887.4	15,244	2,092	12,320
1980	Créditos Directos	9	790.1	1'404.7	931	0	701
	Redescuentos	<u>176</u>	<u>5'893.8</u>	<u>11'753.3</u>	<u>13,575</u>	<u>1,521</u>	<u>9,334</u>
		185	6'683.9	13'158.0	13,506	1,521	10,035
1979	Créditos Directos	3	77.0	109.0	70	250	175
	Redescuentos	<u>185</u>	<u>3'305.2</u>	<u>6'083.7</u>	<u>9,683</u>	<u>1,086</u>	<u>6,651</u>
		188	3'382.2	6'192.7	9,753	1,336	6,826

FUENTE: FONATUR

CREDITOS DIRECTOS OTORGADOS POR FOENTUR

(MILLONES DE PESOS)

Cuadro No. 111

AÑO	N O M B R E	L O C A L I Z A C I O N	1970 AGROMIX	INVERSION GENERAL	CLAVES NUEVOS	CHAVES USADO	INTEGRES GENERADOS
1982	- Hotel Castel Cabo (Ampliación)	Cabo San Lucas, B. C. S.	183.0	211.6	0	0	0
	- Hotel Riviera del Sol (Ampliación)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	375.6	524.8	0	0	0
	- Hotel Presidente Las Palmas (Ampliación)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	403.4	555.4	0	0	0
	- Club Vacacionero (Ampliación)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	222.1	355.2	0	0	0
	- Hotel Playa Linda (Ampliación)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	85.8	115.7	0	0	0
	- Hotel Agua Turbia (Ampliación)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	464.1	464.5	0	0	0
	- Hotel Presidente Caribe (reconstrucción)	Isla Mujeres, Q. R.	40.0	40.0	0	0	0
1981	- Hotel Castel Loreto (Nuevo)	Loreto, B. C. S.	100.0	103.0	150	0	150
	- Hotel Pro. San Gabriel de Barrera (Nuevo)	Quintana Roo, Q. R.	41.5	41.5	70	0	70
	- Centro Recreativo de Turismo Socio-cultural (Nuevo)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	157.0	211.0	250	0	100
	- Centro Recreativo Vacacional de Turismo Socio-cultural (Nuevo)	Cancún, Q. R.	123.5	100.0	240	0	120
	- Hotel Villas El Presidente (reconstrucción)	Cancún, Q. R.	38.7	38.7	0	100	0
	- Hotel Familia (reconstrucción)	Isla Mujeres, Q. R.	32.0	32.0	0	124	0
	- Hotel Villa del Sol (Nuevo)	Loreto, B. C. S.	14.0	14.0	0	0	0
1980	- Hotel El Sol (Nuevo)	Loreto, B. C. S.	18.7	18.7	100	0	20
	- Hotel El Sol (Nuevo)	San José del Cabo, B. C. S.	14.0	14.0	0	0	0
	- Hotel San Roque (Nuevo)	San José del Cabo, B. C. S.	18.7	18.7	120	0	20
	- Estación de y Campo de Casas Rodantes (Nuevo)						
	- Hotel Pro. San Gabriel de Barrera (Nuevo)	Progreso Escobedo, B. C. S.	45.2	41.2	0	0	10
	- Hotel Pro. San Gabriel de Barrera (Nuevo)	Quintana Roo, Q. R.	41.5	41.6	0	0	70
	- Hotel Pro. San Gabriel de Barrera (Nuevo)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	200.0	300.0	150	0	150
	- Hotel Pro. San Gabriel de Barrera (Nuevo)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	205.0	304.0	100	0	100
	- Club Recreativo (Nuevo)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	500.0	520.0	575	0	270
	- Hotel Pro. San Gabriel de Barrera (Nuevo)	Guanajuato, Gro.	52.0	64.0	70	0	70
1979	- Hotel Holiday Inn (reconstrucción)	Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.	10.0	10.0	0	250	0
	- Desarrollo Turístico Isla de Xel-Ha (Diversos)	Xel-Ha, Q. R.	35.0	35.0	0	0	0

A N E X O II

"Desarrollo_de los Centros Turísticos!"

ANEXO No. II

"Desarrollo de los Centros Turísticos"

Este anexo está compuesto por tres cuadros:

Cuadro No. I. "Proyectos Turísticos Desarrollados por FONATUR"

Este contempla el período 1978-1983, donde se refleja el Programa de Inversión Pública en los diferentes Centros Turísticos.

Cuadro No. II. "Desarrollo y Equipamiento de Centros Turísticos"

En este se refleja la inversión ejercida en el período 1978-1980, la inversión en 1980 y la inversión programada de 1970 a 1982 en los diferentes Centros de Desarrollo Turístico.

Cuadro No. III. "Número de Hectáreas por Proyecto".

En este se refleja el número de hectáreas por proyecto, y su distribución en cuanto a reserva de crecimiento posible, urbanizadas y conservación.

PROYECTOS TURISTICOS DESARROLLADOS POR FONATUR
EJERCICIO DEL PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA 1978-1983
(MILLONES DE PESOS)

Cuadro No. 1

P R O Y E C T O	1978	1979	1980	1981	1982	1983 *	S U M A
Cancún, Q. Roo.	190.0	438.1	749.0	842.0	1'077.0	1'221.0	4'517.1
Ixtapa, Gro.	90.0	99.6	122.0	348.0	581.0	611.0	1'851.6
Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo	83.0	97.0	104.0	94.0	192.0	198.0	768.0
Fideicomiso Loreto	47.8	64.7	115.0	127.0	155.0	222.0	731.5
Fideicomiso San José del Cabo	85.7	138.9	145.0	367.0	583.0	677.0	1'996.6
Loreto-Nopoló, B.C.S.	87.6	279.8	532.0	866.0	755.0	805.0	3'325.4
San José del Cabo, B.C.S.	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
Puerto Escondido, Oax.	18.8	6.0	7.0	6.0	12.0	62.0	111.8
Bahías de Huatulco, Oax.	0.2	- 0 -	1.0	2.0	- 0 -	7.0	10.2
T O T A L	<u>603.1</u>	<u>1'124.1</u>	<u>1'775.0</u>	<u>2'652.0</u>	<u>3'355.0^{1/}</u>	<u>3'803.0^{2/}</u>	<u>13'312.2</u>

(*) Presupuesto Autorizado

1/ No Incluye \$69.0 Millones Correspondientes a Estudios y Proyectos de Desarrollos Turísticos.

2/ No Incluye \$68.0 Millones Correspondientes a Estudios y Proyectos de Desarrollos Turísticos.

FUENTE: Cuadernos del 2°, 3°, 4°, 5° y 6° Informe de Gobierno.

INVERSION DIRECTA DEL SECTOR
DESARROLLO Y EQUIPAMIENTO DE CENTROS TURISTICOS

Cuadro No. 11

Localidad	Inversión ejercida 1978-1980 (Millones de Pesos)	%	Inversión 1980 (Millones de Pesos)	%	Inversión programada 1970-1982 (Millones de Pesos)
Cancún, Q. Roo	2,692	75.7	779	21.9	3,599
Ixtapa, Gro.	1,692	66.1	305	11.8	2,554
Loreto-Nopoló B.C.S.	1,106	49.7	619	27.8	2,222
San José del Cabo B.C.S.	580	35.7	284	17.5	1,625
Puerto Escondido Oaxaca	56	23.3	7	2.7	240
Total	<u>6,126</u>	<u>59.6</u>	<u>1,994</u>	<u>19.5</u>	<u>10,240</u>

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO
NUMERO DE HECTAREAS POR PROYECTO

Cuadro No. III

	PROYECTO	PROCESO	RESERVA DE CRECIMIEN- TO POSIBLE	URBANIZADAS	CONSERVACION	URBANIZADO DE ORIGEN	TOTAL	AÑO DE INI- CIO DEL PROYECTO
Proyecto Cancún, Quintana Roo	616.27	51.02	3027.00	914.32	6942.16	- 0 -	11550.77	1969
Proyecto Ixtapa, Gro.	951.83	45.08	- 0 -	335.70	684.25	- 0 -	2016.86	1969
Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, Gro.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1892.40	1969
Fideicomiso Loreto, B. C. S.	53.45	28.83	155.87	<u>1/106.32</u>	13.84	212.31	570.62	1977
Proyecto San José del Cabo <u>2/</u>	290.14	53.24	749.97	<u>3/185.72</u>	454.89	219.04	1953.00	1977
Proyecto Loreto (Nopolo) B. C. S.	103.85	157.29	1365.50	179.51	1752.44	- 0 -	3558.59	1977
Proyecto Puerto Escondido, Oax.	104.89	2.04	3.60	54.64	31.83	- 0 -	197.00	1975
Proyecto Bahías de Huatulco	168.00	- 0 -	7332.00	- 0 -	- 0 -	- 0 -	<u>4/7500.00</u>	1977

1/ Incluye la remodelación parcial del poblado de Loreto.

2/ Queda incluido el Fideicomiso San José del Cabo.

3/ Incluye la remodelación parcial del poblado de San José del Cabo, Sta. Rosa y Carretera Transpeninsular.

4/ La superficie aproximada de este proyecto es de 15,000 has., sin embargo, de acuerdo con los estudios por FONATUR se plantea ubicarlo en una extensión de 7,500 hectáreas.

FUENTE: Plan de Acción del Sector Público 1981-1985

A N E X O I I I

"Inversiones Turisticas de EONATUR"

ANEXO No. III

"Inversiones Turísticas de FONATUR"

Este anexo está compuesto por cinco cuadros:

Cuadro No. I. "Inversiones Turísticas de Apoyo-Hoteles".

Se expresa todos los hoteles, su localización, el número de cuartos, la participación de FONATUR en el capital y el número de empleados que a la fecha están operando.

Cuadro No. II. "Inversiones Turísticas de Apoyo, Empresas de Servicio".

En este cuadro se expresa la participación de FONATUR como inversionista en las empresas de servicio.

Cuadro No. III. "Inversiones Turísticas de Apoyo Restaurantes".

En este cuadro se expresa la participación de FONATUR como inversionista en los restaurantes localizados en los Centros de Desarrollo Turísticos.

Cuadro No. IV. "Inversiones Turísticas de Apoyo".

En este cuadro se expresa la participación de FONATUR en un 100% en Centros Comerciales, campos de golf y el Centro de Convenciones.

Cuadro No. V. "Inversiones Turísticas de Apoyo Operadoras-Hoteleras"

En este cuadro se expresa la participación de FONATUR en las Operadoras-Hoteleras de importancia.

F O N A T U R

INVERSIONES TURISTICAS DE APOYO =H O T E L E S=

Cuadro No. 1

NOMBRE DEL HOTEL.	LOCALIZACION	Nº DE CUARTOS	ACTIVO TOTAL A DIC. 1982 (Miles de Pesos)	PARTICIPACION DE FONATUR EN EL CAPITAL	NUM. DE EMPLEADOS
1. ARISTOS CANCUN	CANCUN, Q. R.	222	152,580	58.84	370
2. CONDOMINIOS KIN-HA	CANCUN, Q. R.	142	88,566	100.0%	240
3. PRESIDENTE CANCUN	CANCUN, Q. R.	195	167,313	55.2%	330
4. VILLAS EL PRESIDENTE	CANCUN, Q. R.	100	101,443	19.6%	170
5. PRESIDENTE CARIBE	CANCUN, Q. R.	104	101,265	100.0%	170
6. CLUB MEDITERRANEE	CANCUN, Q. R.	300	393,751	100.0%	510
7. ARISTOS IXTAPA	IXTAPA, GRO.	226	137,755	74.4%	380
8. FIVIRA DEL SOL	IXTAPA, GRO.	480	562,101	100.0%	820
9. PRESIDENTE IXTAPA	IXTAPA, GRO.	458	686,338	99.9%	780
10. CASTEL PALMAR	IXTAPA, GRO.	110	64,055	97.6%	190
11. CLUB MEDITERRANEE	IXTAPA, GRO.	435	945,196	60.0%	740
12. PLAYA LINDA	IXTAPA, GRO.	1,453 *	378,639	97.6%	240
13. AGUA VERDE	IXTAPA, GRO.	156 **	N.D.	N.D.	N.D.
14. PRESIDENTE LORETO	LORETO, B. C. S.	250	527,193	50.0%	430
15. PRESIDENTE SAN JOSE	SAN JOSE DEL CABO, B.C.S.	250	739,085	50.0%	430
16. PRESIDENTE SAN QUINTIN	SAN QUINTIN, B.C.S.	60	***	***	100
17. PRESIDENTE SAN IGNACIO	SAN IGNACIO, B.C.S.	28	***	***	50
18. PRESIDENTE GUERRERO NEGRO	GUERRERO NEGRO, B. C. S.	26	***	***	40
19. PRESIDENTE CATAVINA	SANTA INES, B. C. S.	28	***	***	50
20. NUEVO SOL	SAN JOSE DEL CABO, B.C.S.	480 *	N.D.	50.0%	80
21. VILLA DEL MAR	LORETO, B. C. S.	480 *	77,258	50.0%	80
22. CASTEL CABO	SAN JOSE DEL CABO, B.C.S.	156	468,785	N.D.	270
23. PARADOR PUERTO ESCONDIDO	LORETO, B. C. S.	400 *	95,984	100.0%	20
24. COSTA AGUAMARINA	SAN JOSE DEL CABO, B.C.S.	99	153,485	45.0%	170
25. CASTEL BUCAMBILLAS	PUERTO ESCONDIDO, OAX.	100	41,196	100.0%	170
26. PRESIDENTE CHIAMPULTEPEC	MEXICO, D. F.	768	890,311	80.7%	1,300
27. PRESIDENTE GALERIAS	MEXICO, D. F.	400 **	835,183	24.0%	680
28. MIRADOR	ACAPULCO	133	42,182	99.9%	230
29. VILLA ARQUEOLOGICA TEOHUI	TROTTHUACAN, EDO. DE MEX.	48	31,778	100.0%	80
30. VILLA ARQUEOLOGICA CHOLULA	CHOLULA, PUE.	48	43,316	100.0%	80

31. VILLA ARQUEOLOGICA CHICHEN-ITZA	CHICHEN-ITZA, YUC.	48	31,537	100.0%	80
32. VILLA ARQUEOLOGICA UXMAL	UXMAL, YUC.	48	31,722	100.0%	80
33. VILLA ARQUEOLOGICA COBA	COZUMEL, Q. R.	48	32,058	100.0%	80

(*) Número de camas o espacios.

(**) En construcción.

(***) Entregado a FONATUR en comodato por la
Secretaría de Turismo.

F O N A T U R

INVERSIONES TURISTICAS DE APOYO =EMPRESAS DE SERVICIO=

Cuadro No. II

N O M B R E	L O C A L I Z A C I O N	ACTIVO TOTAL A DIC. 1982 (Miles de Pesos)	PARTICIPACION DE FONATUR EN EL CAPITAL
1. AITSA	CANCUN, Q. R.	5,559 *	92.0%
2. OITSA	CANCUN, Q. R. IXTAPA, GRO.	5,220 *	92.0%
3. IDETSA	MEXICO, D. F.	55,760	53.0%
4. BAJA MANTENIMIENTO	LORETO Y SAN JOSE DEL CABO, B. C. S.	4,353	100.0%

(*) Cifras de 1980.

F O N A T U R

INVERSIONES TURISTICAS DE APOYO = RESTAURANTES =

Cuadro No. 111

N O M B R E	L O C A L I Z A C I O N	O P E R A D O R	ACTIVO TOTAL A DIC. 1982 (Miles de Pesos)	PARTICIPACION DE FONATUR EN EL CAPITAL
1. TIK-TAK	CANCUN, Q. R.	REST. PRESIDENTE	N.D.	100.0%
2. CARDINI POK-TA-POK	CANCUN, Q. R.	REST. PRESIDENTE	N.D.	100.0%
3. PALMA REAL	IXTAPA, GRO.	REST. PRESIDENTE	N.D.	100.0%
4. PLAYA PUBLICA	IXTAPA, GRO	CARLOS AND CHARLES	N.D.	100.0%
5. LA MISION	LORETO, B. C. S.	SIN OPERAR	11,121	100.0%
6. TRIPUI	LORETO, B. C. S.	SIN OPERAR	14,021	100.0%
7. GUAYCURA	LORETO, B. C. S.	SR. HUMBERTO ROMA	41,625	100.0%
8. AÑUTI	SAN JOSE DEL CABO, B.C.S.	REST. ANGUS	2,952	100.0%

FUENTE: FONATUR

Cuadro No. IV

F o n a t u b

INVERSIONES TURISTICAS DE APOYO

CENTROS COMERCIALES

1. EL PARIAN, CANCUN, Q. R. (100.0% FONATUR)
2. EL CORAL NEGRO, CANCUN, Q. R. (100.0% FONATUR)

CAMPOS DE GOLF

1. POK-TA-POK, CANCUN, Q. R. (100.0% FONATUR)
2. PALMA REAL, IXTAPA, GRO. (100.0% FONATUR)

CENTRO DE CONVENCIONES

1. CENTRO DE CONVENCIONES, CANCUN, Q. R.
(100.0% FONATUR)

F O N A T U R

INVERSIONES TURISTICAS DE APOYO -OPERADORAS HOTELERAS-

Cuadro No. V

N O M B R E	ACTIVO TOTAL A DIC. 1982 (Miles de Pesos)	PARTICIPACION DE FONATUR EN EL CAPITAL
1. NACIONAL HOTELERA	759.418	85.9%
2. CORPORACION NACIONAL DE HOTELES RESTAURANTES	1,919	80.0%
3. CORPORACION MEXICANA DE VILLAS Y ALDEAS TURISTICAS	5,000 *	55.0%

(*) CAPITAL SOCIAL.

A N E X O I V

"Diario Oficial de la Federación 18 de
febrero de 1985"

ANEXO No. IV

"Diario Oficial de la Federación del 18 de febrero de 1985, donde se expresa la resolución que por Acuerdo del C. Presidente de la República autoriza la extinción de los Fideicomisos: Loreto Baja California Sur, Hotel Escuela La Paz, B.C.S., que pertenecían a la Secretaría de Turismo como cabeza de sector.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Resolución para proceder a la Disolución, Liquidación y Extinción de las Entidades Paraestatales que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por acuerdo del C. Presidente de la República y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 11, 32, y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 60. y 90. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 14 y 15 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; 44 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1935, y

CONSIDERANDO

Que las Secretarías de Educación Pública y de Turismo, con base en criterios de estructura e integración sectoriales, en función de la orientación de la política económica y social y de los objetivos fijados para esos sectores en el Plan Nacional de Desarrollo 1933-1938 y en los Programas Sectoriales de Mediano Plazo correspondientes, han llevado a cabo el análisis de las entidades de la Administración Pública Federal que conforman el sector paraestatal de cuya coordinación están responsabilizadas dichas Secretarías;

Que el propósito fundamental del análisis de referencia se ha centrado en la necesidad de determinar la situación real que guardan las entidades paraestatales de esos sectores, considerando, principalmente, los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales que inciden en cada caso;

Que en consecuencia, las propias Secretarías han integrado los estudios pertinentes, demás elementos y conclusiones que permiten determinar que en sus respectivos sectores existen diversas entidades que han aminorado los propósitos para los cuales fueron creadas, así como otras cuyas funciones resultan duplicatorias con respecto a las que tienen encomendadas otras instituciones o entidades del propio sector, y algunas más que no cumplen con sus fines u objeto social, cuyo funcionamiento no es ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público;

Que en tales supuestos se encuentran las siguientes entidades de la Administración Pública Federal.

I. En el sector de la Secretaría de Educación Pública, la empresa de participación estatal más oltitaria, las asociaciones civiles y los fideicomisos:

- a) Distribuidora Nacional Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.
- b) FONAGORA, A. C.
- c) COBESCAL, A. C.

d) Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana, y

e) Fideicomiso "Premio Literario Internacional Ollin Yeliztli".

II. En el sector de la Secretaría de Turismo:

a) Fideicomiso de Loreto, B. C. S. y

b) Fideicomiso Hotel Escuela La Paz, B. C. S.;

Que por otra parte, el Convenio Único de Desarrollo celebrado entre los Ejecutivos Federal y estatales estipula que se podrán transferir a los gobiernos de las entidades federativas, y con la intervención de éstos a los municipios que lo soliciten, funciones que están a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los Programas de Desarrollo Económico y Social de la Entidad o de los Municipios y su ámbito de acción e influencia se limite a la localidad que en cada caso corresponda;

Que recientemente el Gobierno Federal ha adoptado una serie de medidas encaminadas a enfrentar los últimos acontecimientos económicos, corregir desviaciones y mantener el rumbo correcto en la política económica, entre las que se ha contemplado, como de fundamental importancia, la de proceder a la extinción de las entidades paraestatales cuya existencia no se justifique; ya porque hayan dejado de operar, ya que porque sus funciones pueden ser desempeñadas con mayor eficacia por otras entidades que cuentan con mejor infraestructura y mayor capacidad y experiencia, o bien, porque su operación sea ineficiente;

Que la extinción de tales entidades constituye una forma de instrumentar las decisiones adoptadas en materia de racionalización y disciplina presupuestales y de modernización y descentralización administrativa, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos del Programa de Reordenación Económica que ha venido ejecutando la presente administración;

Que por virtud de lo anterior, esta Secretaría conforme a sus atribuciones y a propuesta de las Secretarías de Educación Pública y de Turismo en su carácter de dependencias coordinadoras del sector, ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal y han sido acordadas, los planteamientos a que se contraen los párrafos precedentes, respecto de las entidades paraestatales que en los mismos se señalan; La Secretaría de Programación y Presupuesto ha tenido a bien expedir la siguiente

RESOLUCION I

PRIMERO.—Se autoriza la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria y de las asociaciones civiles que se relacionan en el cunto párrafo, apartado I, in-

cisos a), b) y c), respectivamente, de las consideraciones de la presente Resolución.

Corresponderá a la Secretaría de Educación Pública, en su carácter de dependencia coordinadora del sector en el que se agrupan las entidades a que se refiere el párrafo anterior, promover y proveer lo conducente, a efecto de que los respectivos procesos de disolución y liquidación se lleven a cabo oportuna y eficientemente, y con apego a las disposiciones legales que los rigen.

SEGUNDO.—Se autoriza asimismo la extinción de los fideicomisos que se relacionan en el cuarto párrafo, apartados I, incisos d) y e) y II, de las consideraciones de esta Resolución.

Para tal efecto, las instituciones fiduciarias Banco Mexicano Somex en el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana, y Nacional Financiera, respecto de los Fideicomisos "Premio Literario Internacional Ollin Yolxotli", Hotel Escuela La Paz, B. C. S. y Loreto, B. C. S. procederán a realizar los actos conducentes a la extinción de los respectivos fideicomisos.

En consecuencia, en un plazo que no excederá de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Resolución, las mencionadas instituciones fiduciarias someterán a la consideración de esta Secretaría como fideicomisario único de la Administración Pública Centralizada los convenios de extinción correspondientes a los tres primeros fideicomisos mencionados y a la consideración de su Comité Técnico, el relativo al Fideicomiso de Loreto, B. C. S.

TERCERO.—Corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a sus atribuciones, vigilar y llevar a cabo el seguimiento de los procesos de disolución y liquidación y de extinción que esta Resolución autoriza.

CUARTO.—Los derechos laborales que pudieran verse afectados con motivo de las disoluciones y liquidaciones o extinciones, serán respetados conforme a la ley y se propondrá a los interesados su incorporación a programas de capacitación y adiestramiento que les permitan optar por una ocupación productiva en otras actividades.

QUINTO.—Esta Secretaría centrará, en su oportunidad, los lineamientos sobre el destino y aplicación que se dará a los remanentes de la liquidación o extinción, si los hubiere, o bien, respecto de los activos y pasivos así como de las funciones de cada una de las entidades comprendidas en los resolutiveos primero y segundo, conforme a las propuestas que al efecto hagan las dependencias coordinadoras de sector y previa la subsanación de las formalidades legales que en cada supuesto se requieran.

En los casos en que proceda se propondrá a los gobiernos locales ser los destinatarios de las funciones y bienes a que se refiere el párrafo anterior y, previa la aceptación por parte de dichos gobiernos, las transferencias a que haya lugar deberán formalizarse en su oportunidad, mediante los Acuerdos de Coordinación que al efecto celebre con ellos el Gobierno Federal en el marco del correspondiente Convenio Único de Desarrollo.

En los mencionados Acuerdos de Coordinación, el Ejecutivo Federal podrá reservarse las facultades para vigilar y evaluar el proceso, operación y resultados de los bienes y recursos objeto de transferencia, estableciendo como consecuencia la posibilidad de que reviertan al control del Ejecutivo Federal, cuando existan deficiencias en su administración. Igualmente, se pactará la prestación de asesoría técnica por parte del Ejecutivo Federal, a los gobiernos estatales, cuando éstos los soliciten, para la adecuada ejecución de las funciones de que se trate.

SEXTO.—Salvo que exista impedimento legal para ello, la concurrencia de los procesos de disolución y liquidación y de extinción a que se refieren los resolutiveos primero y segundo de esta Resolución, no excederá al presente ejercicio.

SEPTIMO.—A fin de mantener permanentemente informado al Titular del Ejecutivo Federal sobre los procesos de disolución y liquidación y de extinción que esta Resolución autoriza, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, con la intervención de las Secretarías de Educación Pública y de Turismo, elaborará y presentará a la consideración del propio Titular del Ejecutivo, un informe mensual de ejecución y resultados.

OCTAVO.—Por instrucciones del Titular del Ejecutivo Federal, las Secretarías de Educación Pública y de Turismo, continuarán efectuando los trabajos de análisis sectorial a fin de someter a la consideración del propio Ejecutivo, por conducto de esta dependencia, las disoluciones y liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias de entidades paraestatales que resulten procedentes.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—La presente Resolución surtirá efectos a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—Se derogan los Acuerdos de la Secretaría de Programación y Presupuesto por los que se autorizó la participación estatal en CONESCAL, A. C. y la constitución de un Fideicomiso en Loreto, B. C. S., publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1981 y el 30 de marzo de 1983, respectivamente.

SUPRACRO EJECUTIVO, NO RECOLECCION.
Mexico, D. F., a 15 de febrero de 1985.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas Salinas de Gortari.—Rúbrica.

B I B L I O G R A F I A

- 1) Acosta Romero, Miguel. et. al. Fraga y El Derecho Administrativo en México. México INAP. 1978, 88 Págs.
- 2) Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. 7a. ed. México. Editores Mexicanos Unidos, S.A. 1981, 134 Págs.
- 3) Brasdefer, Gloria. et al. Las Empresas Públicas en México. "Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial, Bases Jurídicas de su Acción". México. INAP. 1976, 255 Págs.
- 4) Calzada Falcón, Fernando. et. al. Apuntes para una Crítica de la Política Económica en México 1970-1985. México, Facultad de Economía. Julio-Septiembre 1983, 346 p.p.
- 5) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. Porrúa, S.A. 1980, 274 Págs.
- 6) _____, Fortalecimiento del Pacto Federal y Reforma Administrativa. México. INAP. Serie Praxis. SF, 40 Págs.
- 7) Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Editorial Limusa. 1982, 254 Págs.
- 8) Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. México. Siglo XXI 1982, 271 Págs.
- 9) Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia. Organización de la Administración Pública Paraestatal. México 1977.
- 10) Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Loreto un Nuevo Desarrollo en Baja California Sur. México 1982, 93 Págs.

- 11) _____, San José del Cabo, un Desarrollo Turístico de Cara al Siglo XXI. México INAP, S.A. 175 Págs.
- 12) García Ramírez, Sergio. Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México. México INAP, S.A. 175 Págs.
- 13) González Casanova, Pablo y Florescano Enríquez. México Hoy. México Siglo XXI. 1979, 419 Págs.
- 14) González Reyna, Susana. Manual de Redacción e Investigación Documental. México 2a. ed. Trillas 1982, 181 Págs.
- 15) Pozzi Pardo, Alberto. Los Fideicomisos Estatales de Fomento para la Promoción de Actividades Productivas. Tesis de Administración Pública. México 1982, UNAM 95 Págs.
- 16) Presidencia de la República y C.G.E.A. Manual de Organización de Administración Pública Paraestatal "Sector Turismo" México 1982, 95 Págs.
- 17) Rufz Massieu, José Francisco. "La Empresa Pública" Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana. México INAP. 1980, 239 Págs.
- 18) _____, La Empresa Pública Mexicana "Diez Cabos Sueltos". México INAP. 1980 Serie Praxis No. 33, 13 Págs.
- 19) Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Fideicomiso Público en México. México 1981, 267 Págs.
- 20) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México Porrúa, S. A. 1979.

- 21) Serra Rojas, Andrés. et. al. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Autores Mexicanos. México. Secretaría de la Presidencia D.G.E.A. 1977, 646 Págs.
- 22) Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México 1983, 430 Págs.
- 23) _____, Escenarios Económicos de México. "Perspectivas de Desarrollo por Ramas Seleccionadas" México 1981-1985.
- 24) Secretaría de Turismo. Memoria del Sector Turismo. México 1982
- 25) Spencer Goodspeed, Stephen. et. al. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. (Autores Extranjeros) México. Secretaría de la Presidencia. 1976, 547 Págs.
- 26) Timsit, Gerard et. al. Coordinación Administrativa. México. Presidencia de la República C.G.E.A. 1977, 374 Págs.
- 27) Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1982, 331 Págs.
- 28) _____, El Fideicomiso en México. México Cuadernos -- INAP. Serie Praxis No. 3.
- 29) Economía Informa. José Blanco Mejía. Mensual. México Facultad UNAM. 1982, 24 (12) Págs. No. 94.
- 30) _____, Agosto 1982, 24 (6) Págs. No. 96.

- 31) _____, Septiembre 1982, 24 Págs. No. 97
- 32) _____, Octubre 1982, 32 No. 98.
- 33) _____, Nov-Dic. 1982,
- 34) _____, Octubre 1983, 40 (18) Pág.
- 35) EL MERCADO DE VALORES. S.N.D. Semanal. México. Nacional Financiera, S.A. 14 Septiembre 1981 954-975 (2) Págs. Año XLI. Núm. 37.
- 36) _____, 28 Septiembre 1981 1005-1031 (4) Págs. Año XLI, Núm. 39.
- 37) _____, 5 Octubre 1981 1034-1059 (7) - - Págs. Año XLI, Núm. 41.
- 38) _____, 12 Octubre 1981 1062-1087 (21) Págs. Año XLI, Núm. 41.
- 39) _____, 19 Octubre 1981 1090-1087 (21) Págs. Año XLI. Núm. 41.
- 40) _____, 8 Febrero 1982 138-159 (3) Págs. Año XLII, Núm. 6.
- 41) _____, 22 Marzo 1982 298-319 (5) Págs. Año XLII Núm. 12.
- 42) _____, 5 Abril 1982 346-363 (4) Págs. Año XLII Núm. 14.

- 43) _____, 17 Mayo 1982 498-520 Págs. Año XLII Núm. 20
- 44) _____, 14 Junio 1982 590-615 (10) Págs. Año XLII Núm. 24.
- 45) _____, 12 Junio 1982 702-723 (2) Págs. Año XLII Núm. 28.
- 46) _____, 20 Septiembre 1982 966-987 (6) Págs. Año XLII Núm. 38.
- 47) _____, 6 Diciembre 1982. 1265-1283 (11) Págs. Año XLII Núm. 49.
- 48) _____, 10 Enero 1983 30-55 (15) Págs. Año XLIII Núm. 2.
- 49) _____, 24 Enero 1983, 82-107 (3) Págs. Año XLIII Núm. 4.
- 50) _____, 23 Mayo 1983. 526-551 (3) Págs. Año XLIII Núm. 4.
- 51) _____, 6 Julio 1983 578-603 Págs. Año XLIII Núm. 21.
- 52) _____, 13 Junio 1983 606-631 (4) Págs. Año XLIII Núm. 24.
- 54) _____, 27 Junio 1983 654-675 (13) Págs. Año XLIII Núm. 26.
- 55) _____, 18 Julio 1983 730-755 (12) Págs.

- 56) _____, 8 Agosto 1983 810-831 (5) Págs.
Año XLIII Núm. 32.
- 57) _____, 5 Septiembre 1983 906-931 (18)
Págs. Año XLIII Núm. 36.
- 58) _____, 12 Septiembre 1983 934-959 (7)
Págs. Año XLIII Núm. 37.
- 59) _____, 17 Octubre 1983 1058-1083 (4)
Págs. Año XLIII Núm. 42.
- 60) _____, 14 Noviembre 1983 1166-1191 (7)
Págs. Año XLIII Núm. 46.
- 61) _____, 28 Noviembre 1983 1218-1239 (10)
Págs. Año XLIII Núm. 48.
- 62) _____, 5 Diciembre 1983 1242-1263 (11)
Págs. Año XLIII Núm. 49.
- 64) ESTUDIOS POLITICOS. Germán Pérez Fernández del Castillo
Trimistral. México F. C.P. y S. Enero-marzo 1983 83
Págs. No. 1.

LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS

- 65) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 66) Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimien
tos Bancarios de 1926.
- 67) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.

- 68) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.
- 69) Ley que Crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo de 1974.
- 70) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976.
- 71) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación - Estatal.
- 72) Ley Federal de Turismo 1984.
- 73) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.
- 74) Ley General de Deuda Pública de 1976.
- 75) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.
- 76) Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979.
- 77) Ley de Obras Públicas 1980.
- 78) Ley General de Bienes Nacionales de 1982.
- 79) Decreto del 10 de Enero de 1979 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero del mismo año.
- 80) Decreto del 13 de febrero de 1985 publicado en el Diario Oficial del mismo mes y año.
- 81) Acuerdo de Fecha 13 de enero de 1977 publicado en el Diario Oficial el 17 de enero del mismo año.

82) Acuerdo de fecha 19 de mayo de 1983.

83) Acuerdo de fecha 18 de febrero de 1985 publicado en el Diario Oficial del mismo mes y año.