

43
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO PUBLICO
EN MEXICO: EL CASO DE FONATUR.

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
MANUEL GERARDO MARQUEZ MARTINEZ



ASESOR: LIC. JORGE VALENCIA SANDOVAL

CIUDAD UNIVERSITARIA.

1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27 8899



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

IMAGINACION

DISCONTINUA



A MI PADRE
MANUEL MARQUEZ ENRIQUEZ

A MI MADRE
MARIA DE LOURDES MARTINEZ DIAZ

A LA UNIVERSIDAD Y A MIS MAESTROS.

INDICE

Introducción-----	I - II
Capítulo Uno: Antecedentes Históricos del Fideicomiso-----	1
1.1 En el Derecho Romano-----	1
1.2 En el Derecho Germánico-----	5
1.3 En el Derecho Inglés-----	7
1.3.1 El Trust Anglosajón-----	9
Capítulo Dos: El Fideicomiso en México-----	12
2.1 Concepto de Fideicomiso en México-----	15
2.2 Marco Jurídico del Fideicomiso en México-----	16
2.3 Clasificación de los Fideicomisos-----	25
2.4 El Fideicomiso Público en México-----	28
2.4.1 Marco Jurídico-----	30
2.5 Fideicomisos Públicos en México-----	34
Capítulo Tres: El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo-----	43
3.1 Antecedentes Históricos-----	43
3.2 Marco Jurídico-----	45
3.3 Estructura Administrativa-----	54
3.4 Desarrollos Turísticos-----	57
Capítulo Cuatro: La Importancia de Fonatur-----	60
Capítulo Cinco: Perspectivas de Fonatur-----	75

Conclusiones ----- 86

Anexos ----- 90

Bibliografía

INTRODUCCION

La figura del fideicomiso es tan maleable en su organización que llamó mucho mi atención. Su forma de constitución es simple, pero en su área operativa y relacionándola con los diversos actos jurídicos que implica se hace una complejidad extrema. Creo que su estudio permite enriquecer el acervo de la administración pública.

El fideicomiso público es una figura organizacional relevante para ejecutar las políticas gubernamentales de desarrollo, y hay que reconocer que México necesita fortalecer su capacidad de crecimiento económico y la mecánica distributiva para que se refleje en bienestar social.

Fonatur, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, es el ejemplo óptimo de los fideicomisos públicos que hay en nuestro país. Es la entidad que tiene por objeto participar en la programación, fomento y desarrollo turístico nacional, y no hay que pasar por alto que el sector turístico permite el desarrollo regional y ocupa un importante lugar en captación de divisas para el país.

La presente investigación gira en torno a dos objetivos: En primer lugar, identificar la importancia del Fideicomiso Público en México y, en segundo lugar, identificar el papel del fideicomiso Fonatur en el Desarrollo Económico de México.

Asimismo, las hipótesis que se plantearon fueron:

- 1) Que el fideicomiso facilita la ejecución de las políticas gubernamentales de desarrollo, permitiendo una mejoría económica y social.
- 2) Que el fideicomiso público Fonatur es uno de los más importantes de México porque el sector turismo permite el desarrollo regional y ocupa un importante lugar en captación de divisas para el país.

El desarrollo de la investigación se presenta de la siguiente manera:

En el capítulo primero se hace una reseña, donde se señala al fideicomiso desde el Derecho Romano, en el Derecho Germánico, en el Derecho Inglés, hasta llegar al Trust Anglosajón.

En el capítulo segundo se identifican algunos antecedentes de la aparición del fideicomiso en México. Se menciona el concepto de esta figura en nuestro país, su marco jurídico, la clasificación de los fideicomisos, las características del fideicomiso público en México con su respectivo marco jurídico y la relación de fideicomisos públicos existentes en México.

El capítulo tercero muestra los antecedentes históricos del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el marco jurídico de este fideicomiso público, su estructura administrativa y los desarrollos turísticos.

El capítulo cuatro tiene el objetivo de medir la importancia de Fonatur para nuestro país. Por lo tanto, se establece el papel de Fonatur dentro de los sectores o actividades en los que se desarrolla, para ubicarlos dentro de la conformación económica del país.

El capítulo cinco, denominado "perspectivas de fonatur", muestra las razones de la resectorización de esta entidad, así como la propuesta del rumbo que debe tomar el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

La investigación permitió concluir que es necesario que Fonatur consolide su posición como órgano de financiamiento del Sector Turismo, proponiendo que sea éste el único agente financiero del Estado Mexicano para este rubro.

CAPITULO UNO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

1.1. EN EL DERECHO ROMANO

Como principio de este trabajo académico, tenemos que identificar los orígenes más remotos del fideicomiso. La mayoría de los tratadistas afirman que el antecedente más remoto de esta institución 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.

"Según los tratadistas el origen del fideicomiso en el Derecho Romano es a partir de la intención del testador para imponer su voluntad más allá de su vida y para evitar la serie de restricciones que la legislación de la época señalaba para testar, era la forma de eludir las restricciones al derecho de transmisión testamentaria, considerando que las circunstancias de lugar impedían que los testamentos se realizaran conforme a las leyes romanas, en consecuencia tenía la necesidad de hacer una encomienda a su heredero *ab instetato* o legatario para que entregara a una persona designada por él parte de los bienes o la totalidad de éstos"(1). Existía entonces un principio elemental que era la confianza, pues se trataba que el dueño de los bienes beneficiara a la persona que el testador quería en realidad que fuera su heredero y que por alguna causa era imposible que ésta última heredara los bienes del difunto.

Dentro del antiguo Derecho Romano encontramos que la figura del fideicomiso es una súplica, una persona (fiduciario) debía entregar a un tercero (fideicomisario) algunos bienes de la herencia.

En Roma existieron dos instituciones que son antecedentes del fideicomiso actual. Estas instituciones son: la fiducia y los fideicomisos testamentarios.

(1) Sánchez Sodi, Horacio. "El fideicomiso en México". México, 1996. 1ª edición. Editorial Greca. Pág. 9.

“La fiducia romana consistió en una *mancipatio*, forma solemne de transmitir la propiedad, o una *in jure cessio*, que se acompañaba de un *pactum o fiduciae*, mediante el cual, el *accipiens*, quien recibía la propiedad del bien transmitido, se obligaba a su vez frente al *tradens*, de transmitirlo, después de que se realizaran determinados fines, al propio *tradens* o a una tercera persona” (2).

Es decir, la fiducia es un acto jurídico cuyo cumplimiento se apoya en la buena fe de las partes, una de ellas se compromete a realizar en beneficio de la otra parte o del tercero, que designe, la entrega de una cosa o la ejecución de una obligación.

Existieron dos formas de fiducia: la *fiducia cum creditore* y la *fiducia cum amico*. La primera tuvo gran importancia porque sirvió para garantizar el cumplimiento de determinadas obligaciones. Este tipo de fiducia operaba en la forma siguiente: el deudor para garantizar su adeudo, transmitía determinados bienes a su acreedor, quien los recibía con tal fin y a su vez se obligaba, en virtud del *pactum fiduciae*, a retransmitirlos al deudor, cuando hubiere pagado su crédito. En caso de que el deudor no cumpliera con su obligación, el acreedor tenía el derecho implícito en el pacto, de retener la cosa para sí o para enajenarla. En otras palabras, la propiedad se consolidaba en el acreedor fiduciario si no se pagaba la deuda fiduciariamente garantizada, aún cuando el valor excediera del importe de la obligación principal y además el acreedor no quedaba obligado a devolver diferencia alguna al deudor, y no como ocurre en el contrato de prenda, que nació después de la fiducia. La *fiducia cum amico*, se empleaba para aquella persona que recibía el bien transmitido, pudiera usarlo y disfrutarlo gratuitamente y en su propio provecho; una vez realizados esos fines, quien había recibido los bienes transmitidos, como consecuencia del *pactum fiduciae*, los retransmitía al *tradens*. Como se desprende de lo expuesto, la *fiducia cum amico*, se identificaba con el comodato, que era un préstamo gratuito de uso.

(2) Villagordoa Lozano, José Manuel. “Doctrina General del Fideicomiso”. México, 1976. Asociación de Banqueros de México. Pág.12.

“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 términos *rogo, fideicomitto*. Al heredero gravado se le llamó fiduciario y aquél a quien debía transmitirle los bienes, fideicomisario”. (3)

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.

Es de destacarse que en un principio el cumplimiento del fideicomiso quedó a la buena fe y a la conciencia del heredero fiduciario. El emperador Augusto, en vista de que la inejecución de ciertos fideicomisos ocasionó notables ofensas a la opinión pública, los hizo ejecutar con la intervención de los cónsules. Poco a poco se fue asimilando esta medida en el Derecho Romano hasta que por su importancia hubo necesidad de establecer un *pretor* especial, el *praetor fideicommissarius*.

“Puesto que en sus principios el fideicomiso era la súplica por medio de la cual el testador encomendaba a la buena fe de la persona a quien se dirigía el encargo de entregar a otro la herencia o parte de ella (*fideicommissum*), no existía sanción legal ni acción judicial para hacerlo efectivo. Pero al desarrollarse en la práctica esta institución, la opinión pública se imponía para obligar al fiduciario que cumpliera con su encargo; y ya en tiempos del emperador Augusto se ordenó, primero, a los cónsules que cuidaran del cumplimiento de los fideicomisos, y, después, se creó finalmente el *pretor fideicomisario*,

(3) *Ibidem*. Pág. 13.

con jurisdicción para ordenar la ejecución de esta clase de mandas testamentarias". (4)

"Posteriormente, esta institución del fideicomiso testamentario pasó a los regímenes jurídicos que tomaron sus bases en el derecho romano, donde se les conoció con el nombre de *substituciones fideicomisarias*"(5). Estas substituciones llegaron a tener un auge sorprendente, hasta que el Código Napoleón las vino a prohibir, porque llegaron a vincular grandes riquezas en unas cuantas manos.

Es de aclararse que el fideicomiso en el Derecho Romano sufrió diversas modificaciones que lo fueron restringiendo en función de fiduciarios deshonestos, además la propia evolución del Derecho Romano hizo que la figura que se estudia evolucionara.

Después de lo siguiente, podemos concluir que la fiducia romana y los fideicomisos testamentarios constituyen claros antecedentes, quizás los más remotos, de nuestro fideicomiso actual. Hay un siguiente paso histórico dentro de esta figura que se encuentra registrada en el Derecho Germánico. En el siguiente apartado trataremos de explicarla lo más ampliamente posible.

(4) Sánchez Sodi, Horacio. "El Fideicomiso en México". México, 1996. 1ª Edición. Editorial greca. Pág. 10.

(5) Villagordoa Lozano, José Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". México, 1976. Asociación de Banqueros de México. Pág.14.

1.2. EN EL DERECHO GERMANICO

En el Derecho Germánico se encuentran tres instituciones que son los antecedentes del fideicomiso: la prenda inmobiliaria, el *manusfidelis* y el *salman* o *treuhand*.

En primer término señalaremos a la "prenda inmobiliaria". Esta constituía un medio por el cual el deudor transmitía a su acreedor, para fines de garantía, un bien inmueble mediante la entrega de una carta *venditionis*, y al mismo tiempo se obligaba el propio acreedor, con una *contracarta* a la restitución del primer documento y del inmueble transmitido, en caso de que el deudor puntualmente cumpliera con su obligación.

El "*manusfidelis*" tiene gran relevancia en el desarrollo del derecho germánico de las sucesiones, en el sentido de que se empleaba para contravenir las prohibiciones o limitaciones establecidas en las disposiciones legales para determinar la calidad de los herederos legítimos.

"Quien quería realizar una donación *inter vivos* o *post obitum*, transmitía la cosa materia de la donación a un fiduciario, llamado *manusfidelis*, mediante una carta *venditionis*. El *manusfidelis* inmediatamente después de dicha transmisión —de ordinario el mismo día—, retransmitía al verdadero beneficiario la cosa adquirida, reservando al donante un derecho más o menos amplio de goce sobre la cosa donada, para que durante su vida lo disfrutara"(6). Hay que destacar que la persona que desempeñaba el cargo de *manusfidelis* siempre era escogida entre los que formaban parte del Clero.

En el *salman* o *treuhand* están las personas que desempeñaban el cargo de fiduciario. "El Derecho Germánico ha definido genéricamente al *salman* como la persona intermediaria que realiza la transmisión de un bien inmueble, del propietario original al adquirente definitivo"(7).

(6) Villagordoa Lozano, José Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". 1ª edición. Asociación de Banqueros de México. México, 1976. Pág. 15.

(7) *Ibidem*. Pág. 15.

Se tiene que aclarar que el *salman* en el antiguo derecho es el fiduciario que recibe sus facultades del enajenante y a su vez se obliga frente a él para transmitir los bienes al tercer destinatario de los mismos, y el *salman* en el Derecho Moderno es típico que sea fiduciario del adquirente y no del enajenante, por lo que de aquél no recibe sus poderes jurídicos. Una siguiente explicación histórica de la figura del fideicomiso la daremos en el Derecho Inglés.

1.3. EN EL DERECHO INGLES

En el Derecho Inglés son dos las instituciones que forman los antecedentes más importantes de nuestro fideicomiso: el antiguo *use* y el moderno *trust*.

Villagordoá Lozano define que "el *use* estaba formado de una relación jurídica mediante la cual una persona (*feoffee 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*)"(8).

Los acontecimientos más importantes que vinieron a dar auge al empleo del *use*, fueron la Ley de Manos Muertas (*Statute of Mortmain*) de 1217 y las guerras dinásticas, más comúnmente conocidas por la Guerra de las Dos Rosas.

La Ley de Manos Muertas, que se dictó en el siglo XII, 1217, se promulgó porque la Iglesia adquirió grandes propiedades territoriales recibidas para la realización de fines benéficos, dando lugar al acaparamiento de grandes riquezas, sin atender a los fines de beneficio social al que estaban destinados, dando lugar al empleo del *use*.

Durante la Guerra de las Dos Rosas, 1344-1485, la nobleza terrateniente, para proteger a sus herederos de la confiscación de sus propiedades por parte de sus enemigos, ponían éstos en manos de un fiduciario, existiendo sólo el compromiso moral, pero no el legal de entregar los beneficios obtenidos de estas propiedades a las personas designadas por el fideicomitente, por tal motivo se presentaron muchas irregularidades en su manejo. Es decir, los bienes de los vencidos estaban expuestos a ser confiscados por los vencedores, como pena por el delito de alta traición que se les imputaba. Para prevenir esas confiscaciones, los que participaban en esas contiendas

(8) Villagordoá Lozano, José Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". 1ª edición. Asociación de Banqueros de México. México, 1976. Pág. 16.

transmitían sus bienes a una persona, quedando el cesionario en posesión de los mismos, para uso exclusivo del otorgante o de sus herederos.

El empleo del *use* se encaminó también para tratar de defraudar a los acreedores, ocasionando una aparente insolvencia del deudor quien transmitía sus bienes a un fiduciario, a fin de que éste los poseyera en su propio beneficio.

“Para acabar de un golpe con todos los inconvenientes y de paso con la práctica ya convertida en Derecho Consuetudinario de los *uses*, que privaban al Rey y a los grandes terratenientes del país, de sus cuantiosos privilegios y prerrogativas que disfrutaban durante el régimen feudal, el Parlamento Inglés expidió durante el reinado de ENRIQUE VIII, la Ley sobre Usos del año de 1534, disponiendo sencillamente, que quien gozaba de un *use* sería considerado en lo sucesivo como propietario de pleno derecho”(9).

Esta ley no logró su objetivo, ya que vino a vigorizar la práctica del *use*, pero con el nombre de *trust*. En este apartado mostramos cómo se sentaron las bases para la formación del *trust*.

Destacamos que el *trust* anglosajón es el antecedente más próximo que tenemos desde el surgimiento del fideicomiso en México. Por lo que, trataremos de ser lo más explícito posible en el siguiente punto.

(9) *Ibidem*. Pág. 25.

1.3.1. EL TRUST ANGLOSAJON

Según Jorge Serrano, el *trust* es "una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes, por la cual la persona que los posee (*trustee*) está obligada en derecho y equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (*cestui que trust*). Este negocio surge como resultado de un acto volitivo expreso de la persona que crea el *trust* (*settlor*)"(10).

Es decir, el beneficiario está obligado a depositar su entera confianza en el fiduciario, quien es denominado como *trustee*, en virtud de la relación tan estrecha e íntima que une a ambas partes y porque el segundo tiene gran influencia y control sobre los bienes e intereses del primero. El fiduciario está obligado a no delegar a otra persona su deber de ejecutar y alcanzar el fin que se le encomendó al constituir el *trust*. Es indiscutible el carácter de confianza que se involucra en este acto.

Las personas que intervienen en el *trust* son las siguientes:

En primer término el "*settlor* o fideicomitente, quien es el creador del *trust* expreso, y como tal es también llamado *creator* o *trustor*"(11). Puede tener carácter de fideicomitente cualquier persona que tenga la capacidad de hacer testamento, de contratar, de gozar y ejercitar sus derechos patrimoniales, que pueda disponerlos a su arbitrio.

En segundo término, "el *trustee* o fiduciario es la persona que se convierte en el titular legal del bien o derecho que se fideicomite"(12). En una época se pensó que una corporación no podía ser un *trustee*, por la razón de que no podía cometer un delito, porque no tenía conciencia o alma; pero en la actualidad se ha establecido lo contrario, es muy común que una corporación sea el *trustee*.

(10) Serrano Trasviña, Jorge. "Aportación al Fideicomiso". México, 1950. Págs. 88-89

(11) Villagordoa Lozano, José Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". 1ª edición. Asociación de Banqueros de México. México, 1976. Pág. 29.

(12) *Ibidem*. Pág. 29.

En tercer término se encuentra el "*cestui que trust*", que significa: "El individuo para quien existe el beneficio del *trust*"(13). Es decir, el beneficiario. En los *trusts* de carácter público o de beneficencia, los numerosos *cestuis* serán indeterminados, forman un grupo nutrido de personas a quienes se le imparte un servicio social o de caridad por lo que se les denomina *charitable trust*, y por el hecho de ser indeterminados, los beneficiarios no pueden ser designados individualmente con precisión, basta señalar un grupo de personas a quienes se pretende beneficiar. Cualquiera que hubiera sido capaz de tener propiedad para sí podía ser el beneficiario; en el tiempo de la esclavitud, un esclavo no podía tener propiedad y además era incapaz de ser un *cestui*.

Existen dos categorías fundamentales de *trusts*: el *express trust* y el *implied trust*.

El "*express trust* se constituye con la voluntad expresa del fideicomitente, a quien se le ha denominado *settlor*"(14). Es decir, es condición indispensable que el *trust* se declare categóricamente formalizado y se defina con toda claridad la disposición de los bienes o derechos que se destinen al negocio. El *express trust* puede ser privado cuando se define al beneficiario, o público cuando el beneficiario es indefinido o el beneficio es encaminado al bienestar social.

Los "*implied trust* deben su existencia a los tribunales de equidad"(15). En todas las clases de fideicomisos, la equidad tomó jurisdicción y administró justicia exclusivamente, debido a que el derecho común no reconoció el derecho o título del beneficiario. La equidad apoyó y protegió el derecho del beneficiario, quien desde su punto de vista, es el propietario real.

"En Inglaterra, hasta el año de 1667, los *trusts* no requerían documento alguno para la transmisión de los bienes respectivos, tratándose de muebles o inmuebles..."(16).

(13) *Ibidem*. Pág. 35.

(14) *Ibidem*. Pág. 38.

(15) *Ibidem*. Pág. 39.

(16) *Ibidem*. Pág. 43.

El *trust* termina porque un individuo no puede ser fiduciario para sí mismo o tener un título en equidad que represente derechos de acción en contra de sí mismo.

Es menester señalar que en los Estados Unidos de Norteamérica se incorpora el *trust* a la actividad bancaria y al Derecho Mercantil.

"A partir de 1822 se origina en los Estado Unidos el *trust cooperativo*. En la actualidad se dispone de diversos tipos de *trust*. Tal es el caso del *investment trust*, el *voitin trust*, el *holding trust* y el *trust de garantía*"(17).

Hay que destacar que es el *trust* anglosajón el que sentó las bases para el origen del Fideicomiso en México. Así mismo, lo que procede es a explicar cómo se concibe el Fideicomiso en México, pasando por la inclusión de la figura del fideicomiso a nuestro país y cómo surge la ley.

(17) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". México, 1988. 14ª Edición. Editorial Porrúa. Pág. 812.

CAPITULO DOS

2. EL FIDEICOMISO EN MEXICO

Antes de entrar en materia, es conveniente identificar las razones de la inclusión del fideicomiso en México. Hay que reconocer que son pocos los antecedentes doctrinales que hemos hallado en el curso de nuestra indagación, pero habremos de referirnos a ellos por el valor que tienen sobre el ulterior desarrollo del fideicomiso mexicano.

En primer lugar, citamos un estudio sobre "Los instrumentos de "trust" y los Ferrocarriles Nacionales", de EMILIO VELASCO (Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, 1932, T. III, págs. 383 y sigs.). En él asienta: "El desarrollo material de la República Mexicana ha exigido la inversión de cuantiosos capitales que casi en su totalidad han sido traídos del extranjero, especialmente de los Estados Unidos y de Inglaterra. La forma que ha tomado la mayoría de esas inversiones es la de bonos hipotecarios, forma particularmente empleada para reunir los fondos que requería la construcción de los ferrocarriles. El estudio, pues, de las cuestiones jurídicas sobre las hipotecas que se constituyen en ferrocarriles, ofrecen, en las relaciones jurídicas internacionales de la República Mexicana, una importancia excepcional...Bajo el nombre de "trust" (fideicomiso), se comprende un contrato complejo que siendo descompuesto en sus varios elementos y comparado con la ley mexicana, origina un contrato de préstamo, un mandato y una hipoteca. El contrato de "trust" se otorga entre la compañía del ferrocarril por una parte, y otra persona o compañía llamada "trustee". Este último no contrata por su cuenta ni para su beneficio, sino por cuenta y para beneficio de los futuros tomadores de las obligaciones. Su misión es cuidar y vigilar los intereses de los obligacionistas y esta misión se ejerce desde que se intenta otorgar el contrato de "trust"...El préstamo pues, contenido en el contrato de "trust" es un contrato entre la compañía del ferrocarril y los tenedores de las obligaciones, pero esas obligaciones son títulos cuya propiedad se transmite con rapidez, cuyos propietarios cambian de día a día. Además de este elemento movable con el cual no es posible que la compañía tenga relaciones jurídicas directas, se necesita otro elemento fijo y permanente con el cual se mantengan las relaciones jurídicas a que da lugar el contrato, que funcione y proceda en nombre y representación y para la protección de los tenedores de

obligaciones. Este elemento es el "trustee" y la parte del contrato a virtud de la cual él gestiona o funciona en representación de los obligacionistas, calificada conforme a la ley mexicana, constituye un mandato. Pero es un mandato que tiene ciertas formas especiales y que lo hacen diferir del mandato de derecho civil. El mandatario "trustee" comienza a funcionar antes de que existan los mandantes o tenedores de obligaciones...Una vez tomadas las obligaciones por terceros, existe el contrato de préstamo entre la compañía del ferrocarril y los tomadores de aquéllas y quedó constituido el mandato...ratificación tácita de los actos del "trustee" anteriores a la emisión y toma de obligaciones...Para garantía (de las obligaciones), de los intereses que sobre ellas se deban pagar y del cumplimiento de las demás obligaciones que contrae la compañía del ferrocarril, ésta enajena al "trustee" todos los bienes con los cuales se garantizan aquellos adeudos y obligaciones: esta parte del contrato contiene la hipoteca que se da para la seguridad de los obligacionistas y es lo que constituye el "trust". El principio fundamental del "trust" es, en efecto, la confianza que se tiene en una persona llamada "trustee" respecto de los bienes que se le enajenan, para beneficio de un tercero. Su naturaleza es análoga a los fideicomisos de las leyes romanas...la enajenación o venta no tiene en el "trust" la significación que tiene en el derecho civil mexicano; ella no se hace para que las cosas, objeto de la enajenación o venta se usen y posean por el "trustee" y para que este disponga libremente de ellas". El esfuerzo de Emilio Velasco no fue en vano: gracias a él pudo lograr que la institución anglosajona se aplicara en nuestro medio, valiéndose de técnicas nuestras, el financiamiento extranjero de nuestros ferrocarriles, para su construcción primero y su nacionalización después.

Según Toribio Esquivel Obregón, "Carácter legal de lo que la Ley Bancaria llama Fideicomiso" (Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, 1930, T. I, págs 601 y sigs.), afirma que "la palabra "fideicomiso" tiene en nuestro derecho una significación bien definida y arraigada en antiquísima tradición que viene del Derecho Romano. Es término que va siempre enlazado con la idea de sucesión testamentaria, y se aplica a la herencia o parte de ella que el testador manda al heredero que transmita a otro...últimamente se ha dado en usar aquella palabra en relación con instituciones bancarias; pero se le

da una significación que no tiene de común su origen y que le es propia, más que el de que ella implica confianza en determinada persona para cumplir algún encargo o administrar ciertos bienes en beneficio del dueño o de la persona que él designe, sin que tal encargo se haga especialmente en un testamento ni tenga efecto precisamente después de la muerte de quien lo hace. Se ha dado a la palabra esta nueva acepción con el deseo de castellanizar la palabra trust del idioma jurídico y práctico de los pueblos anglosajones. La palabra fideicomiso, sin embargo, no tiene con la palabra trust más analogía que la meramente etimológica de confiar algo a otro...”.

Son estos los antecedentes que pudimos encontrar sobre la inclusión del fideicomiso en México. Asimismo, continuamos con el planteamiento del concepto actual que se tiene de esta figura y, a su vez, señalar el Marco Jurídico correspondiente.

2.1 CONCEPTO DE FIDEICOMISO EN MEXICO.

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece la principal característica del fideicomiso, al señalar que:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria”(18).

Con lo siguiente se puede afirmar que el fideicomiso es un negocio constituido mediante un acto unilateral de la voluntad de un sujeto al que se le denomina fideicomitente, que produce efectos de derecho mediante la afectación de bienes encomendados a una fiduciaria autorizada a operar como tal (afectación patrimonial) para la realización de un fin lícito determinado en beneficio de un fideicomisario.

Es decir, el fideicomiso es un contrato en el que los bienes se encuentran destinados a una finalidad del negocio.

El diccionario de Legislación y Jurisprudencia Escriche, define al fideicomiso como: “Todo lo que deja el testador a uno para que lo entregue a otro, o bien, la herencia o parte de ella que el testador ruega, encarga o manda al heredero restituir a otro (19).

Posterior a esto, el estudio nos obliga a señalar el Marco Jurídico del Fideicomiso Mexicano.

(18) CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 330.

(19) DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA ESCRICHE. Cárdenas Editores y Distribuidores. 2ª Edición. México, 1985. Pág. 680.

2.2. MARCO JURIDICO DEL FIDEICOMISO EN MEXICO.

En nuestro país, es hasta 1925, en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de enero de ese año, que nace a la vida el primer antecedente del fideicomiso mexicano.

Es de aclararse que resulta complejo enmarcar el régimen legal aplicable a las operaciones de fideicomiso, esto debido a que está supeditado como institución y figura jurídica a:

“Los fines y objetivos que persiguen los interesados en aprovecharla.

Los lineamientos legales referentes a su estructura.

Los sujetos que intervienen en su nacimiento, desahogo y extinción.

Al ejercicio de las instituciones que gozan de concesión para operar como fiduciarias.

A que la única limitante para llevarse a cabo es la licitud”(20).

Asimismo, es necesario que se comprendan las personas que conforman el fideicomiso:

FIDEICOMITENTE.- Es la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.

(20) BOLETIN DE LA COMISION DE INVESTIGACION FISCAL. Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. Núm. 63. 31 de marzo de 1996. Pág. 15.

FIDUCIARIO.- Es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitidos y que se encarga de la realización o cumplimiento de los fines por medio del ejercicio obligatorio de los derechos que le ha transmitido el fideicomitente.

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

La reglamentación más importante aplicable a dicha figura jurídica es la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Podemos considerar que en importancia de aplicación de los lineamientos el orden se daría de la siguiente manera:

a) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

"ART. 346.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

ART. 347.- El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado...

ART. 348.- Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica...

ART. 349.- Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.

ART. 350.- Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito...El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el

fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, cesará el fideicomiso.

ART. 351.- Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular. Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros...

ART. 353.- El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de la propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso sufrirá efectos contra tercero, en el caso de este artículo, desde la fecha de inscripción en el Registro.

ART. 354.- El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes muebles, surtirá efectos contra tercero desde la fecha en que se cumplan los requisitos siguientes:

- I. Si se tratare de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;
- II. Si se tratare de un título nominativo, desde que éste se endose a la institución fiduciaria y se haga constar en los registros del emisor, desde que estén en poder de la institución fiduciaria.
- III. Si se tratare de cosa corpórea o de títulos al portador, desde que estén en poder de la institución fiduciaria.

ART. 355.- El fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le conceden por virtud del acto constitutivo del fideicomiso el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le correspondan, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso. Cuando no exista fideicomisario determinado o cuando éste sea incapaz, los derechos a que se refiere el párrafo anterior corresponderán al que ejerza la patria potestad, al tutor o al Ministerio Público, según el caso.

ART. 356.- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar a su cargo, sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas que los bienes sufran por su culpa.

ART. 357.- El fideicomiso se extingue:

- I. Por la realización del fin para el cual fue constituido;
- II. Por hacerse imposible;
- III. Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución;
- IV. Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;

VI. Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso;
y

VII. En el caso del párrafo final del artículo 350.

ART. 358.- Extinguido el fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente o a sus herederos. Para que esta devolución surta efectos tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, bastará que la institución fiduciaria así lo asiente en el documento constitutivo del fideicomiso y que esta declaración se inscriba en el Registro de la Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito.

ART. 359.- Quedan prohibidos:

- I. Los fideicomisos secretos;
- II. Aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban substituirse por muerte de la anterior, salvo el caso de que la substitución se realice a favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente; y
- III. Aquellos cuya duración sea mayor de treinta años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro”(21).

“b) Después las demás leyes especiales. (Estas deberán observarse en su aspecto estrictamente material ya que es imposible mantener un orden de jerarquía).

(21) CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Capítulo V. 65ª Edición. Editorial Porrúa. Págs. 330-334.

c) En su defecto por la legislación mercantil general. (Esta supletoriedad deberá atender a la existencia de que por su contenido y por estar sustentadas en principios, fundamentalmente del derecho mercantil, cobran importancia particular y determinan su aplicación prioritaria con respecto a disposiciones de "las demás leyes especiales").

d) A falta de la anterior por los usos bancarios. (En cuanto a fideicomiso, cuyo origen sólo puede estar en la actividad de las instituciones del ramo, por lo que tienen preferencia que deriva de su especialidad sobre los usos generales).

e) Luego por los usos mercantiles. (Cuando por el carácter general de fideicomiso, deban verse postergados por los especiales o particulares, como son los bancarios).

f) En su defecto por derecho común, para lo cual se considera como tal, aplicable en toda la República, el del Distrito Federal, aunque sólo para los fines de la ley"(22).

Otras leyes que intervienen son:

"Ley General de Instituciones de Crédito.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

(22) BOLETIN DE LA COMISION DE INVESTIGACION FISCAL. Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. Núm. 63. 31 de marzo de 1996. Pág. 15.

Ley Orgánica de Nacional Financiera.

Código de Comercio.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley de Inversión Extranjera.

Reglamento para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Ley General de la Deuda Pública.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

Ley sobre el Régimen de Propiedad en condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto al Activo".(23)

Asimismo, hay diversas corrientes que explican la naturaleza jurídica del fideicomiso, que son: la del fideicomiso-mandato; el fideicomiso-institución; el negocio fiduciario; el fideicomiso como acto unilateral; el fideicomiso es un contrato bilateral y sanalagmático y la ecléctica.

(23) Ibidem. Pág. 15.

Estos señalamientos enriquecen este trabajo, que en materia de consulta o para posteriores investigaciones serán de mucha utilidad, además permitirán al lector facilitarle la comprensión del fideicomiso, por lo tanto señalamos que:

"A) El fideicomiso-mandato.- El fideicomiso es un contrato que crea un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordene el que los transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

B) El fideicomiso-institución.- Trata de entender la naturaleza jurídica del fideicomiso atribuyéndole a este el carácter de institución, cosa que realiza en base a la concepción de institución de Hauriou; este último señala las características de una institución, que son: a) la permanencia: la permanencia es una idea relativa a la duración en relación a la existencia de un ente dentro de un medio social, existe una idea de obrar, que tenga un determinado término en la realización (el artículo 359 de la LGTOC, establece como plazo máximo de duración del fideicomiso de treinta años, salvo algunas excepciones); b) la idea de comunidad institucional: entre los diversos miembros que conforman la institución, se haya un fin común, que es la realización de la obra mediante la organización del poder que a su vez crea órganos, órganos de poder; y c) órganos sujetos a un régimen estatutario: la forma de organizar el poder y de ejercerlo, conlleva necesariamente a un estatuto, que puede derivar de la propia ley o de un acuerdo de voluntades entre los diversos miembros.

C) El fideicomiso como operación bancaria.- Las únicas instituciones autorizadas por la ley para realizar operaciones de fideicomiso son las instituciones de crédito; éstas son las encargadas de realizar la captación de capitales internos mediante los diversos mecanismos señalados en la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito, los mecanismos de captación son esencialmente el ahorro y la inversión; existe dentro del fideicomiso una transmisión de patrimonio, los cuales son destinados a un fin lícito y determinado, dichos bienes pasan a ser parte de la captación pública, ésta última reservada exclusivamente a

las Instituciones de Crédito, de lo que se advierte que el fideicomiso puede ser una operación bancaria.

D) Negocio fiduciario: La doctrina en general suele definir al negocio fiduciario como el acuerdo de voluntades cuya finalidad es la transmisión de ciertos bienes o derechos de un otorgante a otro, con la obligación adquirida por este último, de destinar el objeto transmitido a una finalidad específica”(24).

Sobre si el fideicomiso es un contrato bilateral o un acto unilateral; existen tres corrientes dentro de la doctrina sobre su acto constitutivo: a) Unilateral; b) Bilateral y c) Ecléctica.

“a) Unilateral.- En esta corriente, la constitución del fideicomiso es siempre una declaración unilateral de la voluntad, contrato, pero no será el acuerdo de voluntades el que lo constituya, sino que se constituirá por la voluntad del fideicomitente...

b) Bilateral.- Que la constitución del fideicomiso se realiza mediante un contrato, lo que hace que el acto sea bilateral, pues siempre será necesaria la concurrencia del fideicomitente y de la institución fiduciaria para que se constituya el fideicomiso...

c) Ecléctica.- Algunos estudiosos señalan que es necesario hacer una separación entre la constitución del fideicomiso y el contrato que permite su operación práctica...”(25).

También consideramos necesario mencionar la clasificación de los fideicomisos en México, esto en función de señalar el entorno que comparte el Fideicomiso Público, que más adelante veremos.

(24) Sánchez Sodi, Horacio. “El fideicomiso en México”. México, 1996. 1ª edición. Editorial Greca. Págs. 22-28.

(25) *Ibidem*. Págs. 28-34.

2.3. CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS

Con el objeto de contar con un orden de agrupación de los diferentes servicios fiduciarios para efectos de su contabilización, la H. Comisión Nacional Bancaria estableció en 1970 la clasificación siguiente:

- A) "Fideicomisos de Administración.- La particularidad de los fideicomisos de administración es que mediante ellos, el fideicomitente entrega los bienes que constituyen su patrimonio al fiduciario para que los administre en capacidad jurídica para manejar los bienes y/o usufructo del fideicomiso.

- B) Fideicomisos de Garantía.- Son aquellos donde el deudor fideicomitente, transmite la titularidad de los bienes afectos en garantía (inmuebles, muebles o derechos) a una institución fiduciaria, que actúa como intermediaria para garantizar al acreedor fideicomisario el cumplimiento de una obligación contraída por el fideicomitente. Mediante este fideicomiso se asegura el cumplimiento de obligaciones contraídas por quien lo constituye o por un tercero.

- C) Fideicomisos de Inversión.- Es aquél mediante el cual el fideicomitente destina ciertos bienes a la Institución Fiduciaria para que los invierta de acuerdo a sus instrucciones o en forma discrecional, procurando alcanzar los mayores rendimientos a favor del fideicomisario. Es decir, en estos fideicomisos la institución fiduciaria administra los bienes fideicomitados con el objeto de obtener réditos a favor del fideicomisario; en este sentido no debemos olvidar que las instituciones de créditos son los medios mediante los cuales se fomenta la captación de capitales y el ahorro interno del país, por lo que, la fiduciaria garantiza el rendimiento de las transacciones que realice con los bienes fideicomitados, dando origen a los fideicomisos de inversión garantizada, con la característica básica de que al momento de liquidar el fideicomiso, el fideicomisario recibirá el patrimonio fideicomitado en su totalidad mas un rendimiento fijo"(26).

(26) BOLETIN DE LA COMISION DE INVESTIGACION FISCAL. Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. Núm. 63. 31 de marzo de 1996. Pág. 21.

En función de la naturaleza del fideicomitente, los fideicomisos pueden ser:

- A) "Públicos.- Son aquellos constituidos por el Gobierno Federal sobre bienes de dominio público, donde el Ejecutivo Federal es el fideicomitente.
- B) Privados.- Son fideicomisos privados aquellos donde los sujetos que intervienen y los bienes fideicomitados son particulares, la regulación de estos se encuentran como ya se dijo antes, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito" (27).

En función de quien ordena su constitución, pueden ser:

- A) "Por mandato de ley.- Son aquellos que su constitución y funcionamiento están señaladas en una ley especial. Tal es el caso del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO "FONATUR", establecido en los artículos 26 y siguientes de la Ley Federal de Turismo.
- B) Por testamento.- Son aquellos en donde el testador solicita que sus bienes sean fideicomitados con un fin lícito y determinado, esta tarea es encargada al albacea de la sucesión, quien tendrá en términos de la legislación común la personalidad y las facultades necesarias para contratar, con la institución fiduciaria, el fideicomiso testamentario" (28).

En función del origen de los bienes, los fideicomisos pueden ser:

- A) "De fondos públicos.- Cuando los bienes fideicomitados son bienes del dominio público o privado de la Federación, Estado o Municipios.

(27) Sánchez Sodi, Horacio. "El fideicomiso en México". México, 1996. 1ª edición. Editorial Greca. Págs. 37-40.

(28) Ibidem. Pág. 40.

- B) De fondos privados.- Son aquellos donde los bienes fideicomitidos son del dominio privado.
- C) De fondos mixtos.- Estos fideicomisos tienen una mezcla en su fondo, la finalidad puede ser de interés público, pero los bienes fideicomitidos son tanto del dominio público como de capital privado, esto es, los sectores público y privado aportan bienes; en este sentido, podríamos tener un fideicomiso público de fondo mixto o bien un fideicomiso privado de fondo mixto, dependiendo de la forma en que opera y sobre todo de quien hace el papel de fideicomitente. Si los bienes aportados al fondo son públicos y los aporta la Secretaría de Hacienda federal o local o la tesorería municipal, es un fideicomiso público; si los bienes públicos se entregan al fideicomiso mediante una entidad pública diversa a las señaladas, el fideicomiso es privado.

La naturaleza de los fondos mixtos permite pensar en la forma de actuar de las autoridades constituidas, pues si bien es cierto, los órganos de gobierno tienen una doble función: cuando actúan con todo el poder estatal, poder de imperio, y cuando actúan como particulares, no hay que pasar por alto que las entidades públicas como las Secretarías de Estado tienen una personalidad jurídica propia y un patrimonio propio; en este sentido, cuando las autoridades se comportan con poder de imperio deberán de acatar toda la legislación que su proceder conlleva, sin embargo, cuando actúa como particular el acatamiento del ordenamiento normativo es diferente, pues en el caso de los fondos mixtos, no tendrán que apegarse a los señalados en el articulado de la Ley Federal para Entidades Paraestatales”(29).

Ya que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo es un Fideicomiso Público, obliga a hacer algunas reflexiones en torno a este punto, con su respectivo marco jurídico, ya que viene siendo como la columna vertebral del estudio.

(29) Ibidem. Pág. 40.41].

2.4. EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO.

Miguel Acosta Romero señala que "Será fideicomiso público aquel en donde el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitentes, transmiten la titularidad de determinados bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, entidad o municipio, afecta fondos públicos a una institución fiduciaria para realizar determinado fin lícito, de interés público".(30)

Es el Estado el que constituye el Fideicomiso Público, representado por sus órganos administrativos, en carácter de fideicomitente, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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.

Entiendo por Fideicomiso Público cuando el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o una entidad paraestatal, sea fideicomitente en un negocio fiduciario.

Existen fideicomisos públicos en los tres niveles de gobierno. En los de la Administración Pública Federal Centralizada la SHCP siempre tendrá el carácter de fideicomitente; en los Estatales, la Secretaría de Desarrollo Económico Estatal o su homólogo tendrán a cargo la personalidad de fideicomitente del Estado; por reflejo de lo anterior, en los fideicomisos municipales es fideicomitente el Ayuntamiento, por medio de la dependencia encargada de la Tesorería Municipal.

(30) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Pág. 57.

Los elementos fundamentales del fideicomiso público, pues en caso de faltar alguno no podría existir, son los siguientes:

- "A) Siempre habrá un comité técnico.
- D) Su finalidad es de interés público o social.
- E) Los bienes fideicomitidos son bienes del dominio público o privado de la Federación, Estados o Municipios.
- F) La aportación se realiza vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando es de la Administración Pública Federal Centralizada; Secretaría de Desarrollo Económico o su homólogo para el caso de los Estados y por la Tesorería del Ayuntamiento cuando es municipal"(31).

En todo Fideicomiso Público habrá un Órgano de Gobierno denominado Comité Técnico. El Comité Técnico se constituye para el mejor funcionamiento del fideicomiso público, que regulan la inversión de los bienes fideicomitidos para que el fiduciario pueda cumplir con las finalidades expresas en la disposición jurídica que crea el fideicomiso correspondiente.

(31) Sánchez Sodi, Horacio. "El fideicomiso en México". México, 1996. 1ª edición. Editorial Greca. Pág. 39.

2.4.1. MARCO JURIDICO

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3º, dice lo siguiente:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de la siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos" (32).

En el artículo 47, se menciona:

"Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos:

En los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada"(33).

(32) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 3. Editorial Sista. Pág. 3.

(33) Ibidem. Pág. 35.

Es en lo antes mencionado donde se determina a los Fideicomisos Públicos como entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Dentro la Ley Federal de Entidades Paraestatales se encuentra la regulación de los fideicomisos públicos, y dice lo siguiente:

"ARTICULO 40. Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren Entidades Paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los Directores Generales de los Fideicomisos Públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los Organos de Gobierno y para los Directores Generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

ARTICULO 41. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije su caso, el Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

ARTICULO 42. Las instituciones fiduciarias, a través del Delegado Fiduciario General, dentro de los 6 meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector a que pertenezca, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

ARTICULO 43. Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otra circunstancia de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector, instruirán al delegado fiduciario para:

- I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución.
- II. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico.
- III. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como al propio Comité Técnico.
- IV. Presentar a la Fiduciaria información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso.
- V. Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de sector, le fije la fiduciaria.

ARTICULO 44. En los contratos de los fideicomisos a los que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece el Capítulo V de esta Ley para los Organos de Gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato del fideicomiso, debiendo responder a los daños y perjuicios que se causen, en caso de ejecutar actos en acatamiento

de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al Comité Técnico, por cualquier circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del coordinador de sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

ARTICULO 45. En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita" (34).

Posterior a esto, aunque no es exigible, si es admisible enriquecer un trabajo académico de estas características. Por lo consiguiente, hacer mención de los Fideicomisos Públicos existentes en México orientará al lector sobre la ubicación de Fonatur dentro de la Administración Pública Federal.

(34) Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Capítulo IV. Editorial Sista. Págs. 59-61.

2.5 FIDEICOMISOS PUBLICOS EN MEXICO.

Me pareció importante mencionar la relación de Fideicomisos Públicos existentes en México, con el afán de que se logre entender con mayor amplitud las características del fideicomiso, además de que se enriquece este trabajo académico.

Aunque no se describan todos los fideicomisos mencionados, nos damos cuenta que muchas dependencias gubernamentales, como: SEDENA, SHyCP, SEDESOL, SECOFI, SAGAR, SCT, SEP, STyPS, SRA, SECTUR, etc., se apoyan en este tipo de instrumentos para lograr cumplir sus objetivos.

A continuación los señalamos:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

El Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) fue constituido el 6 de junio de 1966, en donde el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Fideicomitente Unico de la Administración Pública Federal constituyó a este fideicomiso cuyo objeto actual es manejar los créditos que el Gobierno Federal destine o haya destinado para otorgar su apoyo financiero a las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito, así como la celebración de todos los actos necesarios para la recuperación de tales créditos, bien sea que las Instituciones se rehabiliten o se liquiden; efectuar las funciones de Síndico en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos; liquidar toda clase de sociedades mercantiles, sociedades o asociaciones civiles y fideicomisos a que se refiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, previa instrucción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; comercializar las

mercancías de comercio exterior que pasen a ser propiedad del Fisco Federal, así como otros bienes que le determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.

El Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) fue constituido el 30 de octubre de 1972, mediante Contrato de Fideicomiso, celebrado entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario. Su principal objetivo es operar un sistema de prestaciones de servicios técnicos y de otorgamiento de garantías que faciliten la realización de proyectos de producción agropecuaria en ejidos y pequeñas propiedades y en general todas aquellas actividades de desarrollo agropecuario.

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO) fue constituido por Ley del 31 de diciembre de 1954, instrumentándose posteriormente como un fideicomiso del Banco de México, mediante contrato de fecha 24 de junio de 1955, celebrado entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, y el Banco de México como fiduciario. El objeto básico del FONDO es prestar apoyo a programas de crédito del Gobierno Federal, consistente en la canalización de recursos financieros a las Instituciones de Crédito y Banca de Desarrollo, para que éstas a su vez lo hagan llegar a través de créditos de avío y refaccionarios a los agricultores, ganaderos y avicultores del país. Establecer Centros de Demostración y Adiestramiento en Técnicas Agropecuarias, Agroindustriales y Pesqueras, así como establecer programas permanentes de capacitación para la

operación y administración del crédito, para su personal, el de la Banca, de otras Dependencias, así como de productores acreditados.

Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.

El Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA), se creó el 28 de julio de 1988 mediante contrato de Fideicomiso que celebraron, por una parte el Gobierno Federal representado por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, y por otra parte el Banco de México, como fiduciario, iniciando operaciones hasta abril de 1989. Su objetivo principal es la promoción y financiamiento de las actividades pesqueras, actuando como Organización Auxiliar de Crédito, mediante la canalización de recursos financieros a través de las Sociedades Nacionales de Crédito, para las empresas cooperativas y pequeños pescadores del país.

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), es un fideicomiso público constituido en 1963 en el Banco de México. Tiene como objetivos el otorgar recursos a los intermediarios financieros, destinados al financiamiento de la construcción, adquisición y mejoras de vivienda de interés social; emitir dictámenes y aprobaciones técnicas a proyectos habitacionales, así como controlar y supervisar la ejecución de éstos; otorgar garantías a los intermediarios financieros y, evaluar y ayudar al desarrollo del mercado financiero de vivienda, así como planear, coordinar y supervisar programas especiales de vivienda a solicitud de la SHCP.

Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

El Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) fue constituido el 26 de agosto de 1965, mediante Contrato de Fideicomiso celebrado entre el Gobierno Federal, representado

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como fideicomitente, y el Banco de México como fiduciario. Su principal objetivo es apoyar programas de capitalización al campo, instrumentados por el Gobierno Federal, mediante la canalización de recursos financieros a las Instituciones de Crédito y Banca de Desarrollo, para que éstas a su vez otorguen préstamos refaccionarios, con el fin de elevar el nivel de industrialización y producción del campo.

Fondo para el Desarrollo Comercial.

El contrato de Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), celebrado entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Banco de México, S.A., se firmó el 7 de mayo de 1980, y se integró el Comité Técnico del Fideicomiso. Tiene como objetivo el fomentar la modernización y competitividad del comercio, sobre todo de aquel cuya actividad principal sea la venta directa de bienes y servicios de consumo básico y generalizado; así como facilitar a productores la mejor comercialización de sus productos y la adquisición de insumos relacionados con la comercialización de los productos.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

Mediante Acuerdo Presidencial del 2 de abril de 1981, se constituye el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), con la finalidad de financiar la construcción y el mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales. Tiene como objetivos el atender las necesidades de vivienda de la población informal con ingresos superiores a un salario mínimo pero menores a 2.5; canalizar financiamientos con tasas blandas para programas de vivienda popular; desarrollar programas específicos de vivienda popular que con carácter de temporal le sean encomendados por las autoridades correspondientes y, apoyar la producción y distribución de materiales.

Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla.

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Fideicomiso de Fomento Minero.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

Fideicomiso para Construcciones Militares.

*SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO
RURAL.*

Fideicomiso de Riesgo Compartido.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Fideicomiso de Formación y Capacitación para el personal de la
Marina Mercante Nacional.

Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

El Fideicomiso para la Cineteca Nacional (FICINE) se constituyó en 1974 en el Banco Nacional Cinematográfico S.A., con el objeto de cubrir los gastos de la Cineteca Nacional y administrar los recursos provenientes de los fondos que percibieran por

concepto de recaudación de taquilla. En 1987 se suscribe el Convenio Modificatorio al contrato de Fideicomiso en el cual BANOBRAS, S.N.C. se establece como fiduciario. Tiene como objetivo actuar como instrumento de apoyo financiero a las actividades realizadas por la Cineteca Nacional mediante la explotación comercial de las instalaciones de la Cineteca, misma que tiene a su cargo la conservación e incremento del acervo filmico, la promoción y difusión de la cultura cinematográfica, tanto nacional como extranjera.

Fondo de Información y Documentación para la Industria.

Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores fue constituido el 2 de mayo de 1974, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente del Gobierno Federal, procederá a la constitución de un fideicomiso de carácter social y duración indefinida, cuyo desempeño encomendará a Nacional Financiera, S.A.. Tiene como objetivos el garantizar los créditos institucionales otorgados a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duradero; garantizar los créditos, o en su caso, otorgar financiamiento, para la operación de los almacenes y tiendas; fomentar el ahorro de los trabajadores; facilitar a los trabajadores la obtención de condiciones adecuadas de crédito y precios que les procuren un mayor poder adquisitivo; operar como institución descontadora para el sistema bancario respecto de operaciones de crédito relativas a la adquisición de bienes de consumo duradero o de servicios; coadyuvar al establecimiento y desarrollo de procedimiento que tiendan a elevar la calidad,

disminuir el precio y facilitar la adquisición de bienes y la obtención de servicios; establecer y operar mecanismos destinados a orientar y proteger a los consumidores y, promover entre los usuarios el mejor aprovechamiento del salario y contribuir a la orientación de su gasto familiar de manera que satisfaga, en la mayor medida posible las necesidades de una vida digna.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

SECRETARIA DE TURISMO

Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

El 28 de Enero de 1974, por Decreto Presidencial, se creó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que tiene como objetivo participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo.

* De conformidad con el artículo décimo primero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, esta entidad paraestatal se encuentra en proceso de resectorización.

FIDEICOMISOS PUBLICOS EN PROCESO DE DESINCORPORACION

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas.

El 7 de octubre de 1971 se constituyó la Comisión Nacional de Caminos alimentadores y Aeropistas (CONACAL), con el fin de coordinar y promover en la República Mexicana la cooperación de los sectores público, privado y social, para la construcción de caminos alimentadores y aeropistas. En 1972 el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único constituyó en BANOBRAS un fideicomiso para manejar los bienes que la Federación, los Estados, los Municipios, otras instituciones y personas físicas que decidieran aportar recursos para apoyar las acciones de coordinación y promoción de la Comisión antes citada, así como para destinarlos a la construcción y conservación de Caminos Alimentadores y Aeropistas. El 22 de diciembre de 1982 por Decreto del Ejecutivo Federal se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, correspondiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes construir y conservar los caminos y puentes, construir aeropuertos federales y cooperar con los Gobiernos de los Estados y las Autoridades Municipales en la construcción de obras de su género. Por lo anterior, el Fideicomiso quedó integrado en el Sector Comunicaciones y Transportes. El 28 de junio de 1991, quedó abiertamente formalizado el convenio modificatorio al contrato del Fideicomiso "Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas", con lo que se ampliaron los fines del Fideicomiso y se estableció la posibilidad de poder contratar Créditos Externos para el mejor cumplimiento de sus fines.

Entre lo más relevante que podemos destacar es el hecho de que Fonatur está en proceso de resectorización. Esto exige hacer un análisis, en un posterior apartado, sobre las razones que obligaron a resectorizar, pero antes hablaremos con profundidad sobre este fideicomiso, sus Antecedentes Históricos, Marco Jurídico, Estructura Administrativa y sus Desarrollos Turísticos.

CAPITULO TRES

3. EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.

3.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

El 14 de noviembre de 1956, por Decreto Presidencial, se creó el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo (FOGATUR), habiéndose encargado su manejo a Nacional Financiera, S.A., con el objeto de otorgar créditos para estimular la inversión turística nacional.

Por contrato del fideicomiso del 22 de mayo de 1969 entre el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A., se constituyó el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (INFRATUR). Sus objetivos eran de promoción y realización de obras de infraestructura turística, relacionados con el programa diseñado por el Gobierno Federal para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia y la mejora substancial de otros que habían mostrado su potencialidad como focos de atracción.

Con fundamento en la Ley Federal del Fomento al Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974, fue creado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y formalizado mediante contrato de fideicomiso el día 29 de marzo del mismo año, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente único del Gobierno Federal y Nacional Financiera, S.A., como fiduciaria encargada del manejo del patrimonio fideicomitado, fusionándose de esta forma los dos fideicomisos mencionados.

Cabe mencionar que este fideicomiso quedó constituido por la fusión de dos fideicomisos ya existentes: el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) y el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR).

De acuerdo con el Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal forman parte del Sector Público Paraestatal, consecuentemente y con

fundamento en el Decreto Presidencial de Sectorización del 13 de septiembre de 1982, FONATUR forma parte del Sector Turismo, cuya coordinación reside en la Secretaría de Turismo. Asimismo, el Fondo ajusta sus acciones al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa de Modernización del Turismo, que recoge y sistematiza la política del Sector.

De conformidad con los ordenamientos legales antes mencionados, FONATUR cuenta con un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, Organo de Gobierno que estudia y aprueba en su caso, los Programas para el cabal cumplimiento de los fines del Fideicomiso.

De acuerdo con el convenio Modificatorio, su objetivo es participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo, con base en lo dispuesto en la Ley Federal de Turismo, la Ley de Planeación y en las normas, políticas y prioridades que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

En 1970 los Centros Integralmente Planeados (CIP) iniciaron su construcción, logrando su auge y desarrollo a partir de la constitución de Fonatur, debido al apoyo brindado en infraestructura y superestructura turística.

Las actividades realizadas por el Fondo prácticamente se han orientado a promover el crecimiento de los CIP de Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco, enfocándose básicamente a la adquisición de terrenos, la construcción de infraestructura básica y urbanización de los mismos para su venta posterior, financiamiento a prestadores de servicios turísticos y la participación en empresas hoteleras.

Dentro de los CIP se identifican proyectos exitosos, rentables y de contenido social como Cancún, Los Cabos e Ixtapa, sin embargo Loreto y Huatulco representan centros con un alto costo de oportunidad, de inversión y de mantenimiento, los cuales siguen requiriendo de un apoyo permanente a fin de lograr su consolidación.

3.2. MARCO JURIDICO

El Gobierno Federal, por Ley del 29 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974, creó el "Fondo Nacional de Fomento al Turismo", cuyo patrimonio fue entregado en fideicomiso a Nacional Financiera, S.A. (actualmente S.N.C.), mediante contrato celebrado al efecto con fecha 29 de marzo de 1974. Dicho contrato fue modificado por convenio de fecha 21 de enero de 1987. La vigente Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1992, regula los objetivos y funciones de este Fondo.

La Ley Federal de Turismo, en su Capítulo III, hace mención de:

"ART. 26.- El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo a lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.

ART. 27.- El patrimonio que constituye el Fondo se integrará con:

- I. Las aportaciones que efectúen el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las entidades paraestatales y los particulares;
- II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales;
- III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos; y
- IV. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

ART. 28.- El Fondo tendrá las siguientes funciones:

- I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos;

- II. Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región;
- III. Coordinar con las autoridades federarles, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios;
- IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos;
- V. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al fomento del turismo;
- VI. Participar con los sectores público, social y privado, en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;
- VII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades y las del turismo en general;
- VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;
- IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias;
- X. Operar con los valores derivados de su cartera;

- XI. Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas que contribuyan al fomento de la actividad turística;
- XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados para actividades relacionadas con el turismo;
- XIII. Garantizar frente a terceros las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas;
- XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones del sistema financiero, con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que de ellos se obtengan;
- XV. Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados; y
- XVI. En general, todas aquellas que permitan la realización de su objeto.

ART. 29.- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá un Comité Técnico que estará integrado por representantes de cada una de las siguientes dependencias y entidades:

- I. Secretaría de Turismo;
- II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Secretaría de Desarrollo Social, y
- IV. Banco de México.

El Comité Técnico será presidido por el titular de la Secretaría. La institución fiduciaria dentro de la cual se encuentre constituido el

fideicomiso, contará con un representante dentro del mismo, quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el director general del Fondo. Cada representante propietario acreditará ante el Comité a sus respectivos suplentes. El Fideicomiso contará con un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación”(35).

Asimismo, el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* establece que el Programa de Desarrollo del Sector Turismo:

Habrà de reconocer que la actividad turística es la opción de crecimiento más rápida y viable para ciertas regiones del país, y que el empleo turístico es de generación rápida, menor costo, y que incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos.

Definirá una estrategia que desregule y simplifique la normatividad en materia turística.

Contendrá un plan detallado para promover el mercado nacional turístico y atraer a un más alto número de visitantes de mayor nivel de gasto.

A su vez, el *Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000* define a Fonatur como un instrumento de financiamiento con la perspectiva del beneficio a las comunidades, mediante el uso racional y ordenado de los recursos, y el fomento a la participación de las comunidades en un desarrollo turístico integral.

Le atribuye las funciones de diversificar la oferta de productos turísticos, promover mecanismos de inversión y reinversión, fomentar el desarrollo regional, apoyar la creación de empleos y promover un programa de desincorporación y de coinversión.

Especifica que unas de las acciones estratégicas de Fonatur son vender, liquidar o traspasar empresas que le signifiquen altos costos

(35) LEY FEDERAL DE TURISMO. Capítulo III. Editorial Porrúa. México, 1993.

operativos; buscar eficiencia operativa y financiera y promover una competente política crediticia.

También nos permitimos hacer mención de otras leyes que intervienen en el marco jurídico de Fonatur:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial de la Federación: 5 de Febrero de 1917.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial de la Federación: 29 de Diciembre de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Diario Oficial de la Federación: 14 de Mayo de 1986.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 1976.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
Diario Oficial de la Federación: 30 de Diciembre de 1993.

Ley General de Bienes Nacionales.
Diario Oficial de la Federación: 8 de Enero de 1982.

Ley Federal de Turismo.
Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 1982.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 1982.

Ley de Planeación.
Diario Oficial de la Federación: 5 de Enero de 1983.

Ley General de Deuda Pública.
Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 1976.

Ley de Expropiación.
Diario Oficial de la Federación: 25 de Noviembre de 1976.

Ley de Puertos.

Diario Oficial de la Federación: 19 de Julio de 1993.

Ley Agraria.

Diario Oficial de la Federación: 26 de Febrero de 1992.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Diario Oficial de la Federación: 26 de Febrero de 1992.

Ley de Aguas Nacionales.

Diario Oficial de la Federación: 1 de Diciembre de 1992.

Ley Federal de Derechos.

Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 1982.

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación: 27 de Julio de 1931.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Diario Oficial de la Federación: 27 de Julio de 1931.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Diario Oficial de la Federación: 21 de Julio de 1993.

Ley Federal del Trabajo.

Diario Oficial de la Federación: 1 de Abril de 1970.

Ley del Seguro Social.

Diario Oficial de la Federación: 12 de Marzo de 1973.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Diario Oficial de la Federación: 24 de Abril de 1972.

Ley Orgánica de Nacional Financiera.

Diario Oficial de la Federación: 26 de Diciembre de 1986.

Código Fiscal de la Federación.

Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 1981.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Diario Oficial de la Federación: 30 de Diciembre de 1980.

Código de Comercio.

Diario Oficial de la Federación: Octubre 7-13 de 1889.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Diario Oficial de la Federación: 4 de Agosto de 1934.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Diario Oficial de la Federación: 27 de Agosto de 1932.

Ley de Instituciones de Crédito.

Diario Oficial de la Federación: 18 de Julio de 1990.

Ley del Banco de México.

Diario Oficial de la Federación: 23 de Diciembre de 1993.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Diario Oficial de la Federación: 14 de Enero de 1985.

Ley de Inversión Extranjera.

Diario Oficial de la Federación: 27 de Diciembre de 1993.

Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Diario Oficial de la Federación: 4 de Agosto de 1994.

Código Civil.

Diario Oficial de la Federación: 26 de Marzo de 1928.

Código Penal.

Diario Oficial de la Federación: 14 de Agosto de 1931.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación: 1-21 de Septiembre de 1932.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Diario Oficial de la Federación: 24 de Febrero de 1943.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Diario Oficial de la Federación: 26 de Enero de 1990.

Reglamento de la Ley Federal de Turismo.

Diario Oficial de la Federación: 2 de Mayo de 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Diario Oficial de la Federación: 22 de Febrero de 1994.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Diario Oficial de la Federación: 18 de Noviembre de 1981.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Diario Oficial de la Federación: 13 de Febrero de 1990.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Diario Oficial de la Federación: 13 de Febrero de 1985.

Reglamento para el uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

Diario Oficial de la Federación: 21 de Agosto de 1991.

Reglamento de la Ley Agraria.

Diario Oficial de la Federación: 6 de Enero de 1993.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Diario Oficial de la Federación: 4 de Enero de 1996.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Diario Oficial de la Federación: 20 de Julio de 1993.

Reglamento de la Ley de Puertos.

Diario Oficial de la Federación: 21 de Noviembre de 1994.

Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Diario Oficial de la Federación: 29 de Febrero de 1984.

Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Diario Oficial de la Federación: 29 de Febrero de 1984.

Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

Diario Oficial de la Federación: 2 de Abril de 1991.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Diario Oficial de la Federación: 31 de Mayo de 1995.

Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal correspondiente.

Reglamento Interior de Trabajo del personal de Nacional Financiera, S.A.

Aprobado por el entonces Consejo de Administración de NAFIN el 5 de Noviembre de 1979 y por la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros el 14 de Diciembre de 1979.

Contrato constitutivo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Diario Oficial de la Federación: 29 de Marzo de 1974.

Convenio modificadorio del Contrato de Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Diario Oficial de la Federación: 21 de Enero de 1987”(36).

(36) FONATUR. Manual de Organización. 1996.

3.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Para conocer un poco más de la Estructura de Fonatur, consideramos conveniente explicar las responsabilidades de cada área.

DIRECCION GENERAL.- "El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Organo de Gobierno"(37). Entre sus atribuciones se encuentran el representar a la Fiduciaria para el cumplimiento de los fines del Fideicomiso; ejecutar las resoluciones del Comité Técnico y de Distribución de Fondos; ejecutar los programas, proyectos, presupuestos y estados financieros anuales del Fondo; contratar el personal necesario para la realización de la finalidad del Fideicomiso; las demás que le atribuyen las normas aplicables, el Contrato del Fideicomiso y las Reglas de Operación; celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la Ley o Decreto de Creación y el Estatuto Orgánico; emitir, avalar y negociar títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo; comprometer asuntos de arbitraje y celebrar transacciones; otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial y sustituir y revocar poderes generales especiales.

DIRECCION ADJUNTA DE PLANEACION Y FOMENTO A LA INVERSION.- Tiene como objetivo el fijar los objetivos y cursos de acción más adecuados del Fondo, definiendo e instrumentando el Plan Estratégico y el Plan Rector, que dé respuesta a los planes de acción

(37) Ley Federal de las Entidades Paraestatales Art. 21. D.O.F. 14 de mayo de 1986.

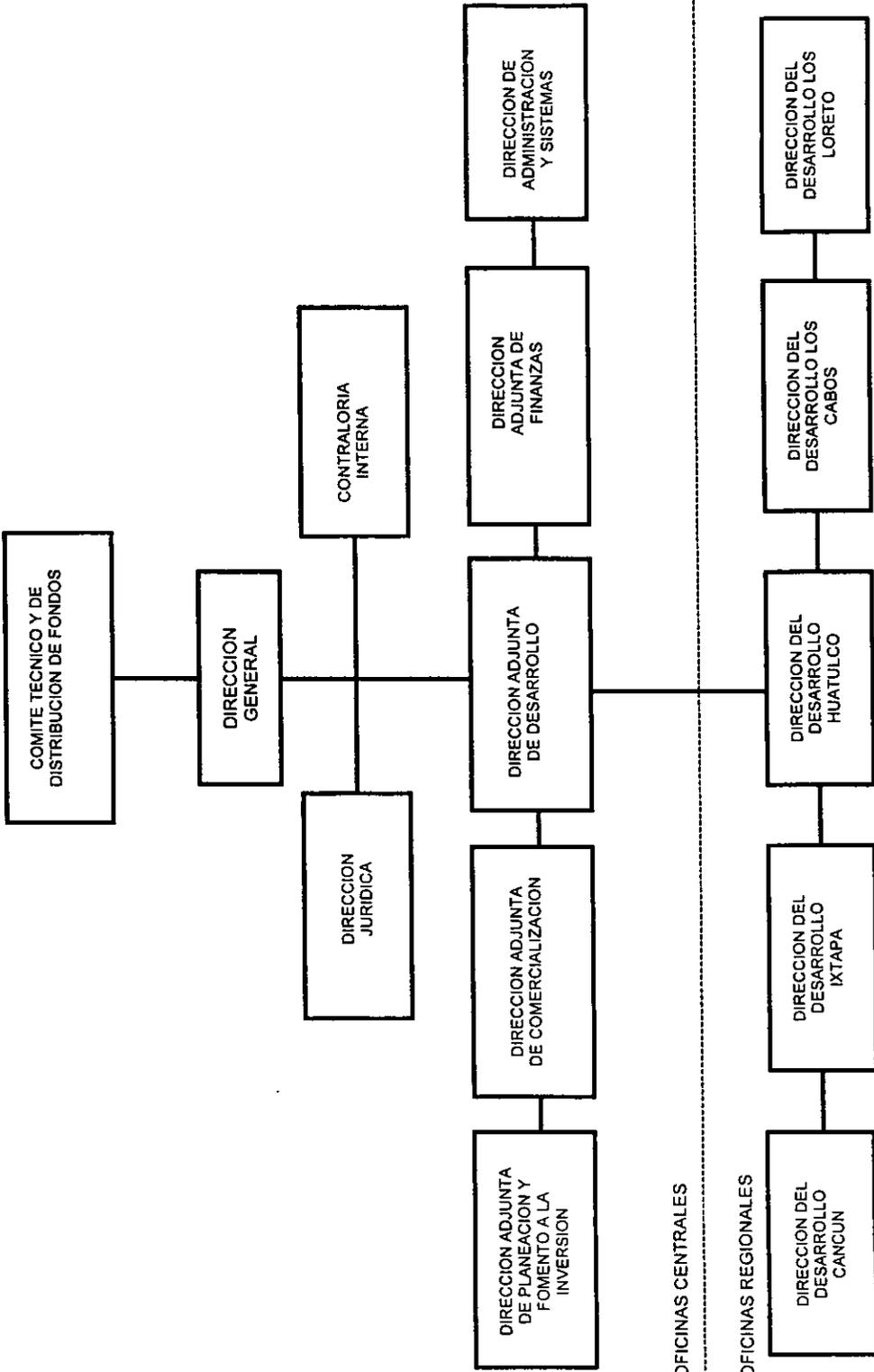
señalados en el Programa Sectorial, determinando los objetivos, prioridades y las Políticas que normarán a FONATUR, para cumplir los objetivos del fomento y desarrollo a la actividad Turística Nacional.

DIRECCION ADJUNTA DE COMERCIALIZACION.- Tiene como objetivo el desarrollar las actividades de negocios necesarias que dirijan eficientemente la corriente de bienes y servicios que el FONATUR tiene disponibles hacia el consumidor o usuario.

DIRECCION ADJUNTA DE DESARROLLO.- Tiene como objetivo el desarrollar los Planes Maestros de los Centros Turísticos Integralmente Planeados de FONATUR y controlar su evolución, hasta su consolidación de desarrollo; proyectar y coordinar la ejecución de las obras de infraestructura y superestructura, turística y de servicios, necesarios para el desarrollo y consolidación de los Planes Maestros de los Centros Turísticos Integralmente Planeados de los Desarrollos Turísticos de las coinversiones de FONATUR; coordinar la ejecución de los programas presupuestales asignados a las Subdirecciones Regionales de FONATUR y, enlazar la gestión administrativa y operativa que se establece entre las diversas áreas centrales con las regionales y viceversa.

DIRECCION ADJUNTA DE FINANZAS.- Tiene como objetivo lograr el óptimo equilibrio, máximo beneficio y eficiente control de la captación, distribución, aplicación e inversión de los recursos financieros del Fondo.

DIRECCION DE ADMINISTRACION Y SISTEMAS.- Tiene como objetivo el planear, dirigir, coordinar y controlar los recursos humanos, materiales y técnicos del Fondo, para el mejor cumplimiento de los programas presupuestales y operativos asignados a las áreas que constituyen el Fondo.



OFICINAS CENTRALES

OFICINAS REGIONALES

3.4 DESARROLLOS TURISTICOS

Así mismo, describiremos los Desarrollos Turísticos a manera de ampliar detalles, como se dijo en la Primera Reunión de Planeación Estratégica del Cuerpo Directivo de Fonatur. Los cinco Centros Integralmente Planeados (CIP'S) tienen diferentes problemáticas derivadas de su ubicación geográfica, de su composición social, su antigüedad y de su grado de madurez.

La intervención de Fonatur ha sido de gran importancia para la consolidación del sector turístico en México, desde su formación en 1974 ha financiado el 55% de la oferta turística generada. También en cuanto a captación de divisas los CIP'S en su conjunto han captado más del 30% de las divisas que genera esta actividad económica.

CANCUN

Es el primer CIP, ubicado en el Estado de Quintana Roo, en sus 24 años de existencia tiene un rango de 21,683 cuartos. Es el 2º en dimensión con 13,231 Has., de las cuales sólo 9.4% (1,245 Has.) corresponden a suelo turístico, el 68% son zonas de preservación ecológica o cuerpos de agua y el 22% corresponde a suelo urbano. Su imagen es la de un Destino Turístico de competencia internacional, de alta calidad, cuyos visitantes son mayoritariamente extranjeros (79% extranjeros vs 21% nacionales).

IXTAPA

Fue el 2º CIP de Fonatur, localizado en el Estado de Guerrero, tiene un rango de 4,317 cuartos (incluyendo Zihuatanejo), con una superficie de sólo 2,016 Has, es el cuarto CIP en tamaño, superior tan solo a Los Cabos; cuenta con un 44% (893.20 Has.) de suelo turístico, 45% de preservación ecológica y cuerpos de agua, y 9.20% de suelo urbano. Se ha posicionado como un mercado de "Segunda Casa", con un visitante eminentemente nacional (55% nacionales vs 45% extranjeros).

LOS CABOS

Es el más pequeño de los CIP'S, ubicado en el Estado de Baja California Sur. Arrancó en dos diferentes zonas con diez años de diferencia, inicialmente en San José del Cabo en 1975, con una reserva de 794 Has., y en 1985 en Cabo San Lucas con solo 56 Has. (de las cuales 22 Has. corresponden al cuerpo de agua de la dársena) totalizando 850 Has., separados por un corredor de 33 Km. Cuenta con una oferta de 3,906 cuartos (totalizando también los de corredor turístico). Este destino ha tenido los últimos tres años un impresionante crecimiento, basado en la pesca deportiva y en sus Campos de Golf de categoría internacional. La mayoría de sus visitantes son de origen extranjero (12% nacionales vs. 88% extranjeros).

LORETO

Localizado en Baja California Sur, tiene 18 años de antigüedad, distribuido en polígonos: Loreto con 684 Has., Nopoló con 3,267 Has. Y Puerto Escondido con 6,172 Has., totalizando 10,123 Has., se encuentra a 356 Km. al norte de la Ciudad de la Paz y a 1,211 Km. de Tijuana, es el más rezagado de los destinos entre otros aspectos por la dificultad para llegar a él; a pesar de la impresionante belleza de la Sierra de la Giganta y de su cercanía a cinco islas con gran biodiversidad en el Mar de Cortés (Coronado, Del Carmen, Danzantes, Montserrat y Santa Catalina). Tiene una oferta hotelera de tan solo 435 cuartos y sus visitantes son en su mayoría extranjeros (73% extranjeros vs. 27% nacionales) retirados que llegan en casas rodantes o pescadores que en estancias de una semana se llevan decenas de kilos de pescado en contenedores.

HUATULCO

Es el más grande de los CIP'S (20,975 Has.), localizado en el Estado de Oaxaca, es también el más reciente, con 12 años de antigüedad. Cuenta con 9 Bahías de las cuales sólo se han desarrollado 3. Tiene una importante infraestructura de protección hidráulica que demostró su eficacia el año pasado cuando azotó el Huracán Paulina. La vocación del destino es ecológica y cuenta con 2,029 cuartos, predominando el turista nacional (71% nacionales vs. 29% extranjeros).

Posterior a esto, la secuencia del estudio nos permitirá demostrar hasta dónde es importante para el país el Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Reconocemos que tendremos que ser muy cuidadosos, ya que la objetividad debe ser uno de los ejes rectores del presente trabajo académico. El siguiente apartado, denominado "La Importancia de Fonatur", nos dará la pauta para sugerir, en un posterior apartado, hacia donde debe ir el Turismo en el país, ya que debido a la caída del precio del petróleo, creemos que el país debe darle un giro al sector turismo para que siga siendo y se incremente como uno de los principales generadores de divisas al interior del país.

CAPITULO CUATRO

4. LA IMPORTANCIA DE FONATUR

El presente apartado tiene como objetivo el establecer el papel de Fonatur dentro de los sectores o actividades en los que se desarrolla, para ubicarlo dentro de un marco de competencia, destacando las ventajas y limitaciones que presenta.

En los últimos 10 años el sector turismo ha manifestado un importante crecimiento dentro de la conformación económica del país. Su participación en el PIB pasó de 3.8% en 1986 al 5.0% en 1996.

El sector turismo se ha venido incrementando cada año en visitantes extranjeros, hasta llegar a 2818.6 millones de turistas en 1997. No tanto así en relación a visitantes nacionales en el total de desarrollos, que ha sufrido algunos declives a lo largo de los años, pero en 1997 alcanzó 958.4 millones de turistas en el año.

El sector turismo absorbe el 6.4% del crédito destinado al sector servicios. En 1995 el financiamiento al sector alcanzó 16,633 millones de pesos, de los cuales el 3.1% fue otorgado por la Banca de Desarrollo, es decir, 521 millones de pesos, de los cuales correspondió a Fonatur el 48.8% de esta cifra.

En 1998, Fonatur generó 1017 empleos directos. Hay que mencionar que ha sido variable a lo largo de los años, pero es en 1981 cuando se produjo el mayor impacto (12,320). En total, desde 1974 a 1998 se han generado 96,030 empleos directos.

Es importante destacar que los Centros Integralmente Planeados construidos por Fonatur, tienen actualmente 32,370 habitaciones, hasta 1997.

La actividad de financiamiento al sector turismo ha sido para Fonatur una función sustantiva, atribución que le fue conferida en el instrumento jurídico que le dio origen y que actualmente tanto la Ley Federal de Turismo vigente, como el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, le han reiterado.

En este contexto, Fonatur desde su creación en 1974, ha apoyado el crecimiento de la industria turística mediante el otorgamiento de créditos, mismos que han sido destinados para la construcción y la remodelación de unidades hoteleras, así como para la realización de productos complementarios como: marinas, campos de golf, albercas, balnearios y campamentos entre otros, que en su conjunto han provocado beneficios comprobados tanto en el desarrollo social y económico de las localidades, como en la generación de empleos para el país.

En este sentido, la generación de inversión productiva a través de los créditos han llegado a toda la República Mexicana, principalmente al Distrito Federal y a los Estados de Baja California Sur, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Jalisco.

Actualmente, Fonatur participa en el financiamiento de la actividad turística como banca de segundo piso, ya que de acuerdo a las políticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, el riesgo crediticio debe de ser tomado por la banca comercial.

Fonatur, junto con la banca comercial privada y entidades públicas de fomento, como Bancomext, Nafin y Fidec, participa en el mercado de financiamiento de servicios turísticos.

La competencia creciente en el sector, así como limitados presupuestos y poca promoción de sus productos han provocado que Fonatur participe poco en el otorgamiento de créditos, por no contar con recursos que le permitan operar sus propios programas, aún cuando presenta condiciones más atractivas de pago que las de la banca comercial.

Fonatur cuenta actualmente con 2 líneas de crédito externas: una proveniente del Banco Nacional de Comercio Exterior, y la otra del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las cuales tienen las siguientes características:

Bancomext: Línea revolvente por 100 millones de dólares, condicionada a la tasa de interés que ésta cobre en su momento y al plazo que otorgue el banco de primer piso al inversionista.

Es importante señalar que Bancomext suspendió los puntos de intermediación que ofrecía a Fonatur, por lo que su actividad se limita a transferir dichos fondos a la tasa que le fueron entregados, ya que cobrar puntos adicionales por esta acción de intermediación lo colocaría fuera del mercado.

BID: Línea por 150 millones de dólares, dirigida a la creación de infraestructura en los Centros Integralmente Planeados de Fonatur y para la construcción de obras de cabeza de Proyectos Turísticos Integrales, a una tasa variable revisada semestralmente por el mismo BID, la cual en promedio asciende al 8% anual.

Por otra parte, Fonatur no ha logrado obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fondearse directamente al exterior; sin embargo, actualmente trabaja en coordinación con la dependencia para lograr la colocación de bonos en el extranjero, que permitan obtener recursos financieros con costos bajos.

Hay que reconocer que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo ha jugado un papel relevante en el sector y en la economía nacional, ha sido detonador de desarrollo regional, participante importante en la generación de divisas, creador de infraestructura y superestructura turística, sin embargo, a través del tiempo no ha presentado una situación estable.

Los principales logros a los que nos podemos referir de Fonatur, desde 1974 hasta 1997, como lo señala la "Estrategia General para el redimensionamiento de Fonatur", de la Dirección adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión, de mayo de 1998, son los siguientes:

Ha sido generador activo del desarrollo regional de las comunidades.

Logros sociales: El beneficio social que ha representado Fonatur, se ve reflejado en los siguientes logros:

1. Empleos Generados

En los cinco CIP de Fonatur:

Directos: 34,250.*

Indirectos: 109,203.*

Por empresas financiadas por Fonatur en otros destinos:

Directos: 71,902**

Indirectos: 179,764.**

* Cifras a 1996. Fuente: Fonatur, Dirección Adjunta de Finanzas.

** Cifras a 1994. Fuente: Fonatur, Indicadores Básicos, Subdirección General de Desarrollo.

2. Población inducida hacia los cinco CIP de Fonatur:

455,000 Habitantes.

3. Construcción de Infraestructura.

Cinco aeropuertos con una longitud total de pistas de 12,650 m.

Doce plantas de tratamiento de aguas negras con capacidad de 1,216 litros por segundo y la ampliación de 4 de las existentes por un total de 350 litros por segundo.

Cinco subestaciones eléctricas con capacidad de 280 MVA, aumentando la capacidad de transmisión en 36 MVA con 24 líneas de transmisión eléctrica.

480 Km. de redes de agua potable, 437 Km. de alcantarillado, 196 Km. de redes eléctricas aéreas, 87 Km. de redes eléctricas subterráneas, 55 Km. de redes de telefonía aérea y 83 Km. de red telefónica subterránea.

Se incrementó la capacidad de acueductos y líneas de conducción en 120 Km. y 5,564 m³ de almacenamiento.

Se construyeron 29 Km. de canales de protección pluvial.

Existen 27,326 líneas para las centrales telefónicas.

Rehabilitación integral de cuatro poblados.

4,550 hectáreas urbanizadas y 350 Km. en vialidades.

Logros Turísticos

En el aspecto turístico Fonatur ha alcanzado los siguientes logros:

1. Construcción de superestructura.

Instalación en los 5 CIP de 231 hoteles y 32,370 cuartos a 1997.

2. Captación de turistas.

Captación de 3,777,000 turistas de los cuales 958,400 (25%) fueron nacionales y 2,820,000 (75%) extranjeros.

A nivel nacional los 5 centros participan con el 30% de la captación de visitantes extranjeros y con el 35% de la generación de divisas a 1997.

3. Construcción de infraestructura turística.

Cinco campos de golf con 18 hoyos y uno de 9 hoyos.

21 instalaciones hoteleras.

Un centro tenístico.

4. Obras Marítimas.

10,780 m. de canales de navegación.

770 m. de obras de protección.

28 has. de áreas de aguas abrigadas.

4,762 m. de malecones.

Dársena con capacidad de 1,200 embarcaciones.

Una instalación de terminal marítima.

78,910 m² de edificaciones de equipamiento.

Logros Económicos

El fondo ha contribuido a la reactivación de la economía del país a través de los siguientes logros:

1. Generación de divisas.

Los visitantes internacionales a México generaron divisas por 2,911.2 millones de dólares en 1997 en los cinco CIP, que representan el 30% de este tipo de visitantes.

2. Financiamientos.

Financiamientos total a nivel nacional durante 1974-1996 por 40,790 millones de pesos.

Este financiamiento generó una inversión total de 81,660 millones de pesos.

Otros Beneficios

Apoyo a la descentralización de la población hacia zonas en proceso de desarrollo.

Crecimiento económico en entidades federativas de escaso desarrollo: Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Baja California Sur, propiciando el desarrollo regional.

Creación de centros urbanos-turísticos de importancia regional y estatal que se han constituido en ciudades de nivel medio.

Venta de Terrenos

Durante el periodo de análisis, Fonatur ha vendido 901 lotes con una superficie de 1.2 millones de m², con un valor actualizado a 1996 de 690 millones de pesos.

A continuación señalamos las fortalezas y debilidades que existen al interior del Fondo, para de esa manera sentar las bases que nos permitan tener la visión adecuada con lo que contamos y posterior a eso, hacer las propuestas correspondientes que permitan darle un giro al sector turismo.

Fortalezas:

- Cuenta con recursos disponibles a través de las líneas de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo para la construcción de infraestructura urbana y obras de cabeza en los proyectos del Fondo, permitiendo la facilitación para la instalación de inversiones, la detonación de proyectos y el desarrollo comunitario y regional.
- Existe confianza por parte del inversionista en el Fondo como órgano de crédito y fomento al turismo, que garantiza la seriedad y el respaldo de las operaciones comerciales realizadas.
- Cuenta con una amplia reserva territorial e inmobiliaria que permite, contar con los elementos necesarios a través de la generación de

recursos económicos para la formulación de negocios turísticos, para la participación en coinversiones y para la concepción de nuevos proyectos de impacto regional.

- Cuenta con un sistema integral de información de terrenos en los CIP, que permite la estructuración de una eficiente administración de estos recursos, así como la definición de las estrategias idóneas para su comercialización o para su participación como parte integral de los proyectos turísticos.
- Ser la única institución gubernamental dedicada a la planeación y al desarrollo de centros turísticos a nivel nacional, le ha permitido distinguirse y sobresalir en la actividad sectorial, destacando de igual manera a nivel internacional, aprovechando esta ventaja mediante la institucionalización de sus proyectos y tecnología de acuerdo a sus necesidades y experiencia en el medio.
- Como parte fundamental del turismo planificado, Fonatur cuenta con los Planes Maestros de los CIP, mismos que contemplan de manera integral su ordenamiento, crecimiento y consolidación dentro de periodos determinados, lo que permite estructurar programas orientados al cumplimiento y atención a dichos planes.
- La experiencia del Fondo en el desarrollo y construcción de infraestructura y superestructura turística, así como en la estructuración y evaluación de proyectos orientados al sector, le permiten sentar las bases para consolidar su actuación como una institución líder en la materia y modelo exitoso a seguir por empresarios privados e instituciones públicas.
- A través de su existencia, Fonatur ha logrado posicionar su nombre como una institución de primer nivel dentro de la actividad que realiza, razón por la que sus relaciones institucionales con el sector gubernamental, la banca de desarrollo comercial e inversiones nacionales e internacionales es buena y le permite enmarcar su actuación dentro de los parámetros de eficiencia y productividad.
- El desarrollo y construcción de ambiciosos proyectos macroeconómicos y de alto impacto social le han permitido obtener

el reconocimiento nacional e internacional, así como adquirir la experiencia necesaria para convertirse en una organización líder en materia de planeación y desarrollo turístico.

- Cuenta con instalaciones físicas adecuadas para el desempeño de las funciones asignadas, así como con el apoyo de recursos materiales adecuados que permiten que éstas sean realizadas bajo los esquemas programáticos previstos.
- Actualmente la preocupación por el cuidado y conservación del medio ambiente, ha pasado a formar parte integral y fundamental de cualquier proyecto turístico.

Debilidades

- Presenta una falta de competitividad en materia crediticia, actividad fundamental de la institución, debido a las tasas de interés manejadas y a la escasa diversificación de fondeo de la institución, situación representada por la necesidad operativa de solicitar recursos a Bancomext para el desarrollo de la función, sin embargo, ésta se realiza sin la posibilidad de obtener puntos adicionales de ganancia para el Fondo, ya que de hacerlo encarecería el crédito quedando en niveles superiores a los de otras instituciones.
- Excesiva rigidez de las políticas operativas de crédito y ventas, lo cual obstaculiza la eficiencia de estas funciones sustantivas que significan fuentes de recursos institucionales.
- La actividad de fomento requiere valerse de múltiples estrategias para la captación y establecimiento de inversiones productivas, no obstante lo anterior, en Fonatur se carece de una definición para la estructuración de planes de coinversión en negocios detonantes, así como de la voluntad política e institucional por parte de los generadores de la política macroeconómica a nivel nacional.
- Fonatur ha diseñado productos exitosos durante su existencia, sin embargo las tendencias y el entorno han cambiado, por lo que para este momento los productos manejados presentan débiles ventajas

competitivas ante otros destinos internacionales, debiendo cambiar el paradigma sol y playa, por conceptos alternativos de mayor actualidad y conveniencia.

- Los cambios en los niveles directivos que ha sufrido Fonatur a lo largo de su existencia, han contribuido a que se presente una falta de continuidad en planes, programas y proyectos que en su momento fueron analizados y autorizados, requiriendo la implantación de un mecanismo que permita asegurar la permanencia y agilización de la acción iniciada.
- Carece a nivel institucional de un sistema de inducción al puesto para los empleados de nuevo ingreso, en el cual se les proporcionen las bases mínimas para conocer el ámbito de actuación del Fondo, así como las principales funciones y áreas que lo conforman.

Hasta la década de los setenta, el desarrollo del turismo en México se circunscribió a la realización de algunos esfuerzos aislados, que sin una visión prospectiva se impulsaban de manera limitada y empírica, sin bases metodológicas y sistematizadas, sometiéndose a las reacciones del entorno, cuyas acciones no denotaban tendencias de incorporarse a ningún plan o circunstancia estratégica para el país.

Durante estos años se sienta el principal precedente para transitar de la manera tradicional en que se venían desarrollando las acciones turísticas, hacia un proceso enmarcado dentro de las políticas económicas y de crecimiento del país, cuyo elemento principal fue conformado por la creación del concepto de "Centros Turísticos Integralmente Planeados".

La presencia de Fonatur, como promotor importante del desarrollo turístico del país, ha disminuido en los últimos años debido a diversos problemas externos e internos que impactan en la vigencia de la política de fomento a la inversión del sector.

En este sentido, es conveniente señalar también que la actividad

turística, al igual que el resto de la economía, resulta vulnerable a la apertura y globalización de la economía mundial, a las nuevas tendencias de la demanda de los servicios turísticos, al rezago de la evolución tecnológica y a la creciente competencia internacional.

Esta situación se traduce en una disminución de inversionistas del exterior, ya que se distribuyen en un mayor número de países demandantes, así como en el flujo potencial de visitantes que tienen una mayor posibilidad de sitios.

La evolución de la economía nacional en los últimos años, también provoca diversos efectos sobre el Sector Turismo. Si bien la posición del peso frente a otras divisas internacionales produce un resultado favorable en una mayor afluencia de turistas del exterior, el incremento de las tasas de interés, la inestabilidad económica del país, el desequilibrio en las finanzas públicas y los grandes montos que demanda la infraestructura de vías de comunicación, de servicios básicos, así como el costo de la oferta inmobiliaria turística, provocan una disminución de la inversión nacional, y consecuentemente en las actividades de la institución.

Es conveniente precisar que esta situación afectó principalmente la construcción y desarrollo de nuevos Proyectos Turísticos Integrales, ya que en el caso de los CIP, principalmente Huatulco y Loreto, se conjuntaron, además una serie de factores tanto de mercado como sociales y de estrategia, dificultando su consolidación.

La inercia proveniente del exitoso desarrollo de Cancún, provocó que realizaran grandes esfuerzos por establecer infraestructura que fomentara la inversión privada en otros CIP; sin embargo, factores como la localización en cuanto al mercado y una sobrevaloración de los atractivos naturales, desde el sólo punto de vista destino sol y playa, provocó un permanente inventario de terrenos urbanizados sin mercado, con un alto costo de oportunidad de inversión y social y que representan de manera directa competencia entre sí.

Esta contradicción entre la visión de los CIP y la vocación turística natural de cada lugar, se acentúa debido al cambio de las tendencias

turísticas mundiales, que buscan una mayor diversidad de atractivos más apegados a lo natural, la historia, la aventura y la cultura, sin embargo, los planes maestros de estos centros presentan poca flexibilidad para adaptarse a las nuevas tendencias.

Lo anterior reduce significativamente el potencial para la atracción de inversiones y para la formulación de proyectos de impulso que permitan su conversión en elementos que signifiquen ventajas competitivas contra destinos a nivel mundial.

Como resultado del crecimiento demográfico en los destinos, la demanda creciente de servicios públicos representa una solicitud permanente por parte de las comunidades, sin embargo, éste aspecto no ha podido ser atendido por las autoridades municipales. Este factor debe tomarse como un foco sensible que en el corto plazo puede convertirse en un problema social, cuyo impacto puede afectar el crecimiento y desarrollo de los propios centros.

Los cambios en los niveles directivos de la institución, así como ajustes y modificaciones realizadas a las políticas sexenales, han obstaculizado la continuidad de los proyectos, mismos que se sujetan a las prioridades del momento sin respetar planes y programas definidos anteriormente.

Dentro de estas importantes actividades de política nacional, el Ejecutivo Federal creó en el año de 1974 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, con el objeto de concebir en el tiempo y en el espacio una nueva tendencia de turismo planificado, cuyos frutos logrados a la fecha aseveran el éxito alcanzado, convirtiéndolo para México, en una de las principales fuentes generadoras de divisas, empleo y de desarrollo económico y social a nivel regional.

Las acciones emprendidas por Fonatur a partir de su creación, se reflejan en la puesta en marcha de los Planes Maestros de Desarrollo de los CIP, mismos que han permitido adquirir una ventaja notable en materia de desarrollo sobre otros centros turísticos tradicionales, en donde el crecimiento se ha presentado de manera anárquica, sin el diseño de un Plan de Desarrollo Urbano que le permita regir su

crecimiento y en el cual se contemplen las acciones de mantenimiento por parte de las autoridades municipales.

Un caso relevante se encuentra representado por Acapulco y Cancún. El primero es un centro turístico tradicional que durante varios lustros acaparó la atención de turistas nacionales y extranjeros, sin embargo es un centro que requiere de una renovación integral, hecho que se refleja en que en el periodo de 1986 a 1997 los visitantes internacionales disminuyen a una tasa promedio del 3.5% anual; su promedio de ocupación en el periodo ha descendido del 50% al 42.6% y la estadía de visitantes bajó de 4.0 noches promedio a 2.9 en 1997.

Para el Centro Turístico Integralmente Planeado de Cancún, el panorama difiere ya que la política desarrollada de planeación integral le ha permitido madurar con una perspectiva favorable.

Durante el mismo periodo, presenta una tasa promedio de crecimiento anual en visitantes extranjeros y nacionales del 11.2% y 9.6% respectivamente; su promedio de ocupación en estos años se ubica en el 81.0%; la estadía promedio es de 5.4 noches para visitantes extranjeros y para nacionales de 4.4. En lo que respecta a la evolución de la oferta hotelera, la tendencia en el periodo presenta una tasa de crecimiento del 10.4%, presentando en 1997 un total 21,863 habitaciones.

Lo anterior es una muestra fehaciente del impacto que para la actividad ha representado el definir una política clara en materia de turismo planificado; Fonatur propició que el turismo, las inversiones, el desarrollo económico de cada región y su ecología encontraran la forma ideal para su crecimiento, con lo que se reconoce como promotor e instrumento de financiamiento turístico y un Fondo que fomenta las inversiones, lo cual debe generar una nueva actitud hacia el aprovechamiento integral de las tendencias turísticas internacionales, bajo esquemas detonantes de actividad y desarrollo regional.

Como resultado del análisis del entorno realizado, se identificaron las oportunidades potenciales para FONATUR, definiendo éstas como

situaciones de carácter interno o externo que de lograrse aportan un valor agregado significativo a la institución y en algunos casos proporcionarán una ventaja sobre los competidores, que se encuentran:

En nuestro país, una de las mayores lagunas del sector turístico, es la carencia de una información básica sólida, exhaustiva e internacionalmente uniforme sobre las repercusiones económicas del turismo. En general, la información estadística disponible es escasa e incompleta, y en su mayor parte, se centra en simples cálculos de llegadas internacionales, sin un análisis posterior de la incidencia que tiene la actividad turística en las economías de los países y, por extensión, en la economía internacional.

Esta situación, priva a las autoridades y empresas turísticas de información esencial para su política pública o para crear estrategias empresariales y aumenta a la vez, la lamentable falta de conocimiento social sobre la importancia del turismo como factor que promueve el incremento económico y como fuente de empleo.

Estamos muy conscientes que la importancia de Fonatur radica en la medida que se le de importancia al turismo. El turismo ha surgido como la mayor actividad económica a escala mundial, y su significación para la vida económica y social de los países es ahora indiscutible. No obstante, esta importancia económica no está apropiadamente reflejada en el marco de contabilidad nacional existente y, por tanto, es inadecuadamente considerada en el desarrollo político gubernamental.

Actualmente, la Secretaría de Turismo, conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), están trabajando en identificar el verdadero peso específico que tiene el sector turístico dentro de la economía nacional.

La participación de las actividades turísticas en el Producto Interno Bruto (PIB) total del país, es del 8.2%, lo que equivale a 30 mil millones de dólares.

De igual manera, el turismo se constituyó como la segunda fuente de divisas para el país después de las manufacturas, al alcanzar en este año alrededor de 8 mil millones de dólares, que dejarán los 20 millones de turistas internacionales que se estima visitarán el país. Es de destacarse que el Sector Energético ocupa el tercer lugar, después de haberse mantenido durante mucho tiempo en el segundo; esto a raíz de la caída del precio del petróleo.

El PIB del turismo creció en 7.4% en 1997, en tanto que el total de la economía lo hizo en 7.0%.

Por último, veamos en el siguiente apartado cuáles son las perspectivas de Fonatur. En ese apartado explicaremos las razones de la resectorización y haremos las propuestas pertinentes.

CAPITULO CINCO

5. PERSPECTIVAS DE FONATUR

El proceso de resectorización llevado a cabo en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo consistió en el hecho de que la Secretaría de Turismo dejó de ser la "cabeza" de sector de Fonatur. Ahora la coordinadora de sector es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La razón de fondo por el que Fonatur pasó a tener como coordinadora de sector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es por su carácter financiero.

Como antecedente al acuerdo de resectorización presentamos que en el Diario Oficial de la Federación, con fecha Jueves 27 de Junio de 1996, se publicó: "...las nuevas tendencias del turismo mundial, demandan de Fonatur una adecuación de sus políticas y programas. En este contexto el esquema de cambio estratégico adoptado por FONATUR, está orientado a su consolidación y posicionamiento en el sector como organismo de fomento turístico, que coadyuva en la captación de recursos económicos, generación de empleos y desarrollo de regiones turísticas.

FONATUR contempla dentro de las acciones de planeación estratégica del organismo, el financiamiento a la actividad turística, comercialización y promoción de inversiones, planeación, desarrollo de proyectos integrales y de regiones turísticas, entre otros.

Las acciones estratégicas de FONATUR son:

- 1) Vender, liquidar o traspasar aquellas empresas en donde participa FONATUR y que significan costos operacionales.
- 2) Trasladar a los municipios los centros integralmente planeados que se ubican dentro de su jurisdicción, de manera gradual y con base a su nivel de consolidación.
- 3) Buscar la eficiencia operativa y financiera en aquellas inversiones donde FONATUR participa, a través del cambio de operador, concesión a inversionistas privados, cobrando FONATUR una renta o una participación de los ingresos.

- 4) Optimizar la operación regional de los centros integralmente planeados, incrementando su rentabilidad por medio de la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad en los servicios. Aumentando negocios ancla y promoviendo mayor flujo turístico.
- 5) Consolidar financieramente al organismo, dentro de un esquema autosuficiente y productivo con fórmulas de inversión modernas y flexibles.
- 6) Establecer una estrategia de comercialización y promoción, con un enfoque de negocios, que permita sustituir las ventas simples de terrenos por las de proyectos integralmente planeados.
- 7) El estado debe asumir el compromiso de promover una política crediticia dirigida al financiamiento de los nuevos productos turísticos, orientando con ello la inversión y el financiamiento de los sectores público, privado y social, hacia nichos de mercado más competitivos, creando flujos de capital internacional.
- 8) Procurar la mayor rentabilidad del Fondo y su mejor posicionamiento frente a otros organismos en el sistema financiero de fomento, por medio de un intenso programa de coinversiones, de desincorporación de activos, de establecimiento de nuevos esquemas de fondeo, de generación de recursos vía asesorías nacionales y extranjeras, y de un programa de fomento a las inversiones, sustentado en una base amplia de promoción y difusión"(38).

El planteamiento de la resectorización corresponde a lo dispuesto por el Artículo Décimo Primero Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, del Lunes 29 de diciembre de 1997, que dice lo siguiente: "El Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Turismo, a más tardar el 28 de febrero de 1998, en congruencia con las medidas de austeridad y racionalidad, deberá realizar las acciones conducentes para eliminar

(38) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. (Primera Sección). Jueves 27 de junio de 1996. Pág. 65.

aquellas delegaciones en el exterior de esta última, donde existan representaciones diplomáticas, consulares o del Banco Nacional de Comercio Exterior. Asimismo, el Ejecutivo Federal deberá realizar las acciones conducentes para reagrupar al Fondo Nacional de Fomento al Turismo y sus respectivas filiales, bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”(39).

Creemos que la razón de fondo por el que Fonatur pasó a tener como coordinadora de sector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es por su carácter de financiero.

Sustento mi afirmación en el siguiente criterio: Dentro de la Ley Federal de Turismo, en el Capítulo III que corresponde al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en el Artículo 28, menciona que Fonatur ejecutará obras de infraestructura y urbanización, y realizará edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos. Además de adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al Fomento del Turismo. Aunado a eso, gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objetivo, otorgando las garantías necesarias. También tiene como objetivo el otorgar todo tipo de créditos que se enfoquen al fomento de la actividad turística.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dice: “Por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleos y la captación de divisas, así como por sus características especiales, el turismo es otra actividad que requiere de un programa sectorial específico. El Programa de Desarrollo del Sector Turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerzas de trabajo joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su

(39) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. (Primera Sección). Lunes 29 de diciembre de 1997. Pág. 33.

vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos. Este programa definirá una estrategia interinstitucional que facilite, desregule y simplifique la normatividad en la materia; dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurran el gobierno y el sector privado; definirá una estrategia precisa para atraer a mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; y pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el sector turismo. El programa contendrá también un plan detallado para promover en mucho mayor medida el mercado nacional para esta actividad.”(40).

A lo anterior debemos sumar el criterio básico de un proceso de racionalidad y razonabilidad en la existencia de funciones distribuidas en diversas instituciones. El tiempo de concentrar recursos, estructuras, estrategias, políticas de alto impacto, para tener un solo criterio en la aplicación de recursos financieros nacionales destinados al desarrollo sostenible en el sector turístico y financiero.

Son estos los argumentos con que contamos para sostener que el ser agente financiero lo obliga a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A su vez, Los lineamientos del Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, así como las atribuciones plasmadas en el Reglamento Interior de la Sectur, circunscriben la participación del Fondo como órgano financiero de la actividad, limitando las funciones conferidas por la Ley Federal de Turismo a Fonatur como órgano de fomento.

Continuando con esta investigación y reflexionando sobre cuál debe ser el camino a seguir tanto de Fonatur como de la actividad turística en general, hemos aterrizado en algunas sugerencias que se irán reseñando durante el transcurso del apartado.

(40) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Pág. 170.

Estamos convencidos de que es urgente un giro destacable en el sector turismo que permita la concentración organizacional a fin de conjuntar lo común, debemos eficientar políticas públicas y recursos; a raíz de la caída del precio del petróleo, la industria maquiladora y el turismo ocupan un lugar importante para el país, en un sentido económico.

En principio, haremos mención de las atribuciones de la Secretaría de Turismo:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.

II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva.

III. Participar con voz y voto en las comisiones consultivas de tarifas y la técnica consultiva de vías generales de comunicación.

IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos en los términos señalados por las leyes.

V. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes de servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

VII. Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado.

VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística.

IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos.

X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales.

XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XII. Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística.

XIII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del Gobierno Federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúen los sectores social y privado.

XIV. Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial para atracción turística.

XV. Fijar, y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas.

XVI. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo.

XVII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XVIII. Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos.

XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado.

XX. Fijar e imponer de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos”(41).

Los incisos II y IX (con negrillas), se podrían asimilar a las actividades de Fonatur. Asimismo, Bancomext es otro caso a analizar en el sentido de la prestación de créditos en materia turística, por lo tanto señalaremos algunas de sus atribuciones que pudieran tener similitud con alguno de los objetivos de Fonatur.

“...ARTICULO 3º.- El Banco Nacional de Comercio Exterior, en su carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, prestará el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial de los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo, y de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en su propia Ley Orgánica.

(41) DIARIO OFICIAL. Primera Sección. Viernes 29 de abril de 1994. Pág. 71.

ARTICULO 4º.- El Banco Nacional de Comercio Exterior, como Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto financiar el comercio exterior de bienes y servicios del país, así como participar en la promoción de dichas actividades..."(42).

En ningún momento hace mención de financiar la actividad turística, su papel se remite a las exportaciones. Pero Bancomext ha tenido la tarea de otorgar créditos en materia de turismo. Los apoyos que ofrece Bancomext al sector turismo están dirigidos a desarrolladores y operadores.

A la construcción, ampliación o remodelación de hoteles, marinas, villas, campos de golf, áreas de diversión y esparcimiento, entre otros.

Los apoyos están diseñados para cubrir integralmente los requerimientos de las empresas del sector:

- Inversión fija.
- Capital de trabajo.
- Capital de riesgo.
- Campañas de publicidad y promoción.
- Estudios de mercado.
- Capacitación, asesoría y eventos internacionales.

Dentro de sus principales destinos se encuentran **Cancún**, Isla Mujeres, Cozumel, **Cabo San Lucas**, **San José del Cabo**, Puerto Vallarta y **Huatulco**.

Aunque tenemos que mencionar que Fonatur, comparándolo con

Bancomext, presenta una debilidad significativa en materia crediticia, porque cuando Bancomext resuelve financiamiento en 48 Horas, Fonatur requiere hasta 45 días, y sin poder fondearse directamente, lo que deja sin una posibilidad real de competencia impidiendo su fortalecimiento como entidad financiera.

Nacional Financiera presenta una situación similar a Bancomext, aunque entre sus objetivos tampoco lo especifique, también otorga créditos para el sector turismo. Señalaremos los objetivos de Nafin y nos daremos cuenta que no debe realizar funciones de esas características.

"...ARTICULO 3º.- Nacional Financiera, en su carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, prestará el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar los sectores que le son encomendados en su propia Ley Orgánica.

ARTICULO 4º.- Nacional Financiera, como Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto: promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país..."(43).

Con todo lo antes mencionado, hemos demostrado que la Secretaría de Turismo y Fonatur tienen algunos puntos en común, el de la promoción y publicidad; aunque en la realidad, Fonatur se avoca a promocionar y publicitar los Cip's y Sectur el turismo en general.

En el caso de los créditos, Bancomext lleva la delantera a Fonatur, por citadas razones; tal es la situación de Nafin.

La propuesta va en el sentido de que sea Fonatur el único responsable del Desarrollo Turístico en México. Que se consolide

como "punta de lanza" en aportación de divisas al interior del país y sea el generador de empleos provenientes de esta fuente, no sólo en los Desarrollo Turísticos sino en el ámbito nacional.

En materia crediticia creemos que Bancomext y Nafin ya no deben proporcionar los créditos, sino este nuevo organismo que proponemos. Que absorba el capital que se tiene contemplado por Bancomext y Nafin para este rubro, y que lo anterior fortalezca el nuevo Fonatur para crear una entidad que afronte las exigencias del Siglo XXI.

También consideramos de mucha relevancia el que la actividad turística se posicione como una prioridad nacional. Es decir, hay que crear una nueva conciencia sobre la importancia del sector, y esto debe abarcar a las autoridades en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), y que se extienda a la sociedad en general.

Asimismo, el Gobierno Federal debe darse cuenta de que el turismo es una "mina de oro" a la que le falta mucho por explotar. México es un país muy rico en recursos naturales, rebasando el concepto del "sol-playa", hay atractivos turísticos para toda clase de gustos. Estamos seguros que se debe incrementar la captación de divisas para el país; la alternativa que sugerimos es el diseño y el impulso de proyectos turísticos diversificados acordes con las tendencias mundiales que permitan atraer capital extranjero e incrementar el gasto promedio por visitante al ofrecer servicios de alta calidad.

Es obligatorio señalar que Fonatur está trabajando en la explotación turística de zonas como "Mundo Maya", que comprende la planeación de una región de 240 mil Km², equivalente a la octava parte del territorio nacional y casi la mitad del Mundo Maya Internacional. Esta región cuenta con más de 100 centros arqueológicos visitables.

A su vez, también hay proyectos en Palenque Cascadas de Agua Azul, Chiapas, y Barrancas del Cobre, Chihuahua. Es destacable señalar que Fonatur también se ha abierto a otras opciones turísticas, que no necesariamente son "sol-playa", y esto es muestra de la riqueza de nuestro país en atractivos turísticos.

El abrir nuevos centros turísticos contribuye a la generación de empleos, con el claro convencimiento de que el turismo, además de crear empleos directos, dinamiza un número importante de actividades laborales indirectas y por tanto beneficia a grandes núcleos de familias mexicanas.

Se tiene que fomentar el desarrollo regional sustentable, influyendo para que un porcentaje elevado de las inversiones del sector apoyen el crecimiento de aquellas zonas del país rezagadas pero con clara vocación turística, respetando su ecología y medio ambiente, protegiendo la cultura y costumbres de las comunidades adyacentes y considerando en el proceso de planeación el crecimiento urbano y el bienestar de sus pobladores.

Básico resulta replantear una estrategia de difusión para el mercado turístico internacional que permita dar a conocer la riqueza con que contamos, fundamental es el fortalecimiento de la identidad nacional, garantizando seguridad nacional, seguridad pública, servicio y costo. Es tiempo de retomar valores nacionales que permitan enaltecer nuestro orgullo nacional frente al exterior y no en aras de falsos conceptos como libertad, democracia, juego de partidos, etc. estemos propiciando falsas imágenes. No es conveniente continuar propiciando el turismo guerrillero.

CONCLUSIONES

Efectivamente, tal como se dijo en las hipótesis, el Fideicomiso facilita la ejecución de las políticas gubernamentales de desarrollo permitiendo una mejoría económica y social del país. El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo ha sido el ejemplo óptimo que permitió demostrar la anterior aseveración.

A su vez, se logró identificar que realmente el Fideicomiso Fonatur es uno de los más importantes de México, porque el Sector Turismo permite el desarrollo regional y ocupa un privilegiado lugar en captación de divisas para el país. A raíz de la caída del precio del petróleo, el Gobierno se ve obligado a depender de otras fuentes económicas, por lo tanto, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo es una entidad que permite ser la "punta de lanza" en la explotación de la rama turística.

Se propone la creación de una forma de organización estratégica para el desarrollo sustentable y una mecánica de distribución de riqueza que cumpla los requisitos que exige el siglo XXI. Optamos por que Fonatur sea transformado en el agente financiero del Estado Mexicano, único canal promotor de inversión y de fomento turístico, capaz de crear, promover e invertir en todos los centros turísticos nacionales, tanto en los actuales como en los futuros, concentrando todos los recursos de que dispone el Estado para producir un alto impacto económico en las zonas de prioridad estratégica por su potencial natural y por su potencial económico.

Se debe tener muy claro que es necesario que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) consolide su posición como órgano de financiamiento del Sector Turismo, con características de agilidad y competitividad.

El diseño y la búsqueda de los esquemas idóneos para el desarrollo de nuevos productos turísticos y financieros acordes a las necesidades actuales, será un pilar fundamental para el logro de los objetivos estratégicos.

La comunicación e integración de las áreas del Fondo hacia la consecución de un fin común, deberá traer aparejada la definición de responsabilidades y la agilidad de los procesos.

Se requiere desarrollar estrategias y líneas de acción básicas, que le permitan lograr su misión y objetivos, cumplir con el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 y con las atribuciones que le confiere la Ley de la materia.

La importancia que reviste la instrumentación de estrategias y programas específicos, que permitan la consecución de la misión y objetivos institucionales, requiere que todos los niveles jerárquicos y personal en general, conozcan y se comprometan con su aplicación y logro.

Es necesario replantear y optimar la estructura orgánica, de manera que permita desarrollar los planes estratégicos que requiere Fonatur para reorientar su misión, modernizar sus procesos y dar eficiencia a sus funciones sustantivas.

La instrumentación de sistemas, políticas y procedimientos operativos ágiles, modernos y simplificados, debe permitir a la institución transitar hacia la modernidad y consolidación de su función integral, por lo que se hace necesario replantear las políticas de ventas de terrenos, coinversiones, fondeo y otorgamiento de créditos.

La descentralización de funciones y facultades hacia los CIP, permitirá la agilización de los procesos, el incremento de la productividad y el logro de la eficiencia institucional.

Vinculado al creciente desarrollo socio-económico actual de los países, el turismo, entendido como actividad económica y de viajes en el contexto mundial de la comunidad humana, es un factor indispensable de la vida moderna que impacta directamente los sectores sociales, culturales y educativos de las sociedades.

El comercio internacional, inducido por la cada vez mayor inclusión de países al proceso de intercambio de bienes y servicios, ha

coadyuvado para que el turismo de las mayorías se incorpore crecientemente como un elemento dinámico y complementario en los objetivos del desarrollo económico de las naciones que han decidido explotar sus riquezas turísticas.

La evolución favorable de la actividad turística, está asociada directamente al grado de desarrollo socio-económico de las naciones, el cual propicia el incremento del bienestar social de la población, proporcionándole, entre otros, mejores y mayores accesos a sistemas de seguridad social y salud pública, así como el derecho al descanso obligatorio remunerado.

El derecho al tiempo libre y especialmente el derecho de acceso a las vacaciones, ha permitido que el turismo se vaya transformando al pasar del ámbito limitado de un placer de minorías, al ámbito general de la vida social, cultural y económica de las mayorías, las cuales en forma creciente, demandan el disfrute de esta actividad.

Esta demanda creciente para la práctica del turismo presupone la ampliación de una oferta diversificada pero integral de las instalaciones turísticas, que puedan satisfacer las necesidades de la actual sociedad en su afán por participar de la actividad recreativa.

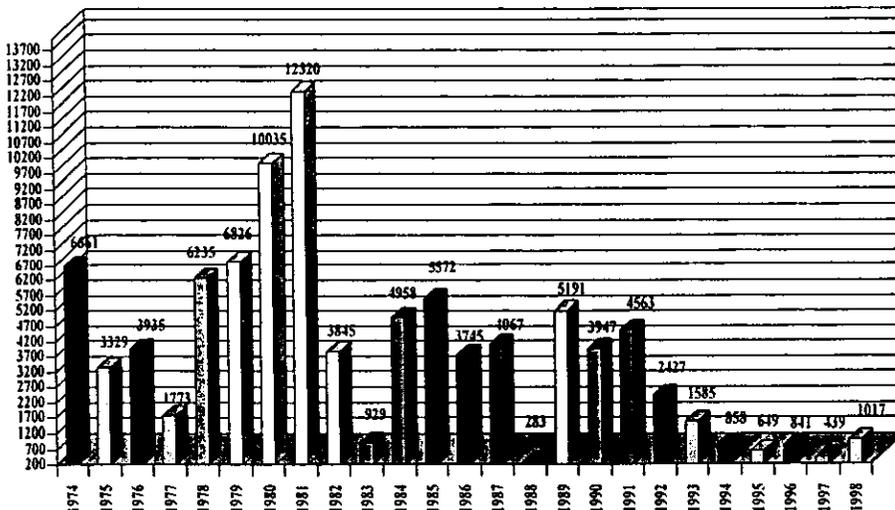
En congruencia con los anteriores planteamientos específicos del desarrollo turístico, México, país en franco desarrollo e inmensamente rico en recursos turísticos, y conciente del papel relevante que el turismo ha desempeñado como elemento estimulador de las actividades económicas y sociales en los ámbitos local, regional, nacional y externo, tiene que realizar una serie de cambios institucionales en el Sector, a fin de planear, regular, promover y financiar integralmente la actividad turística y aprovechar en mayor medida sus beneficios en materia de integración nacional, empleo y captación de divisas.

El desarrollo regional armónico es fundamental para corregir la excesiva concentración de las actividades económicas en algunas zonas del país, evitando, asimismo, el anárquico crecimiento urbano que congrega a la población mexicana en unas cuantas ciudades. En

este sentido, la planeación de la actividad turística contribuirá a una mejor ubicación de la población y de las actividades económicas.

ANEXOS

TOTAL DE DESARROLLOS



EMPLEO DIRECTO

TOTAL: 96, 030

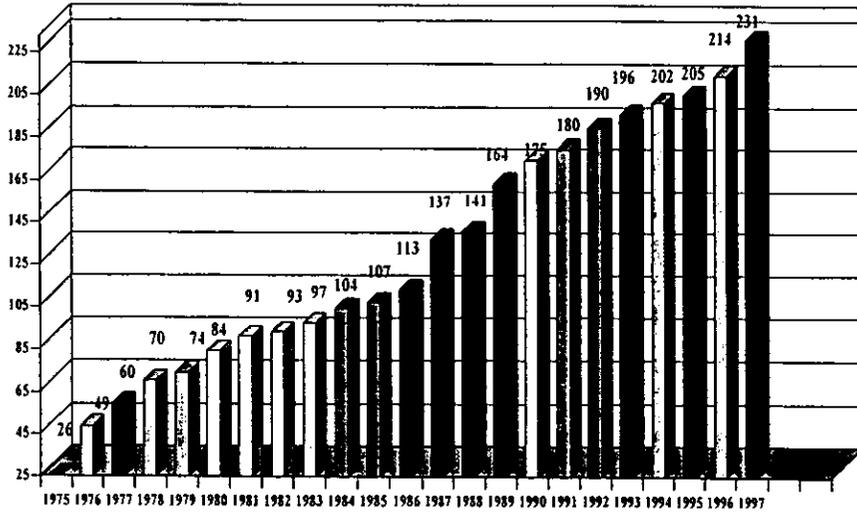
FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1974/1998)

CIFRAS AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1998:

INFLACION AL 31 DE DICIEMBRE DE 1997

TIPO DE CAMBIO UTILIZADO PARA EL CALCULO: 10.15

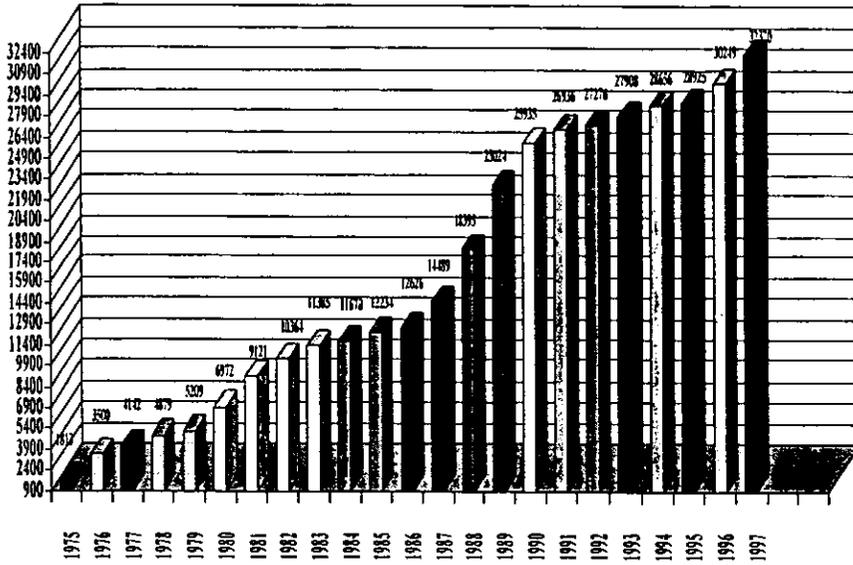
TOTAL DE DESARROLLOS



NUMERO DE HOTELES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

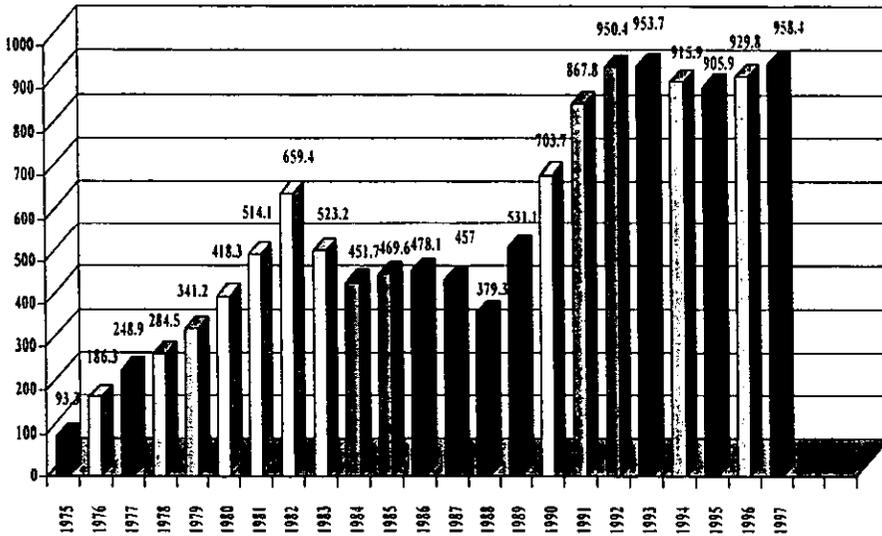
TOTAL DE DESARROLLOS



TOTAL DE CUARTOS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

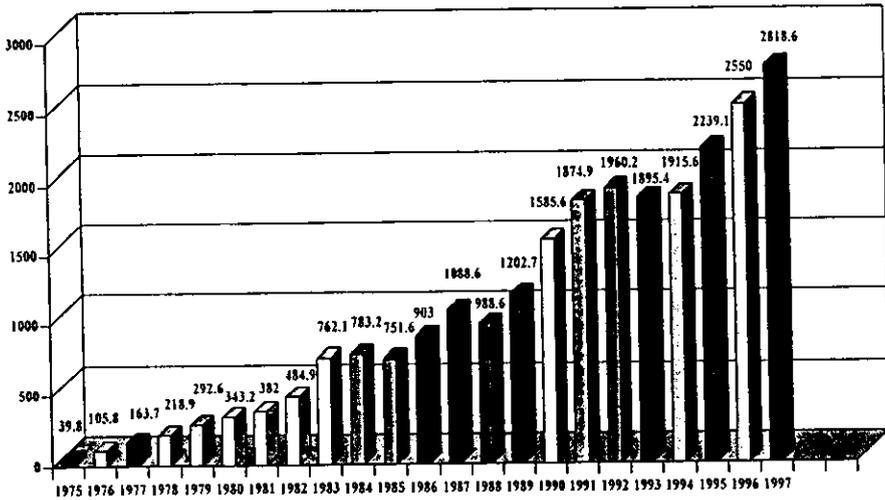
TOTAL DE DESARROLLOS



VISITANTES NACIONALES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

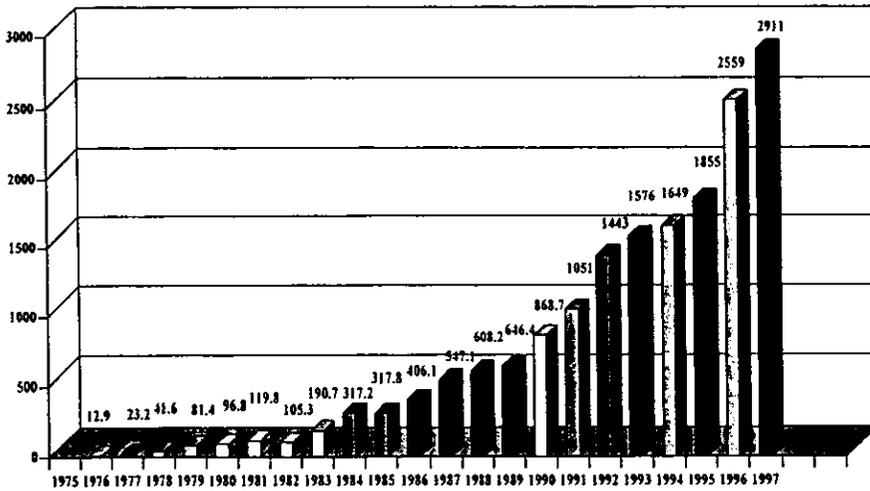
TOTAL DE DESARROLLOS



VISITANTES EXTRANJEROS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

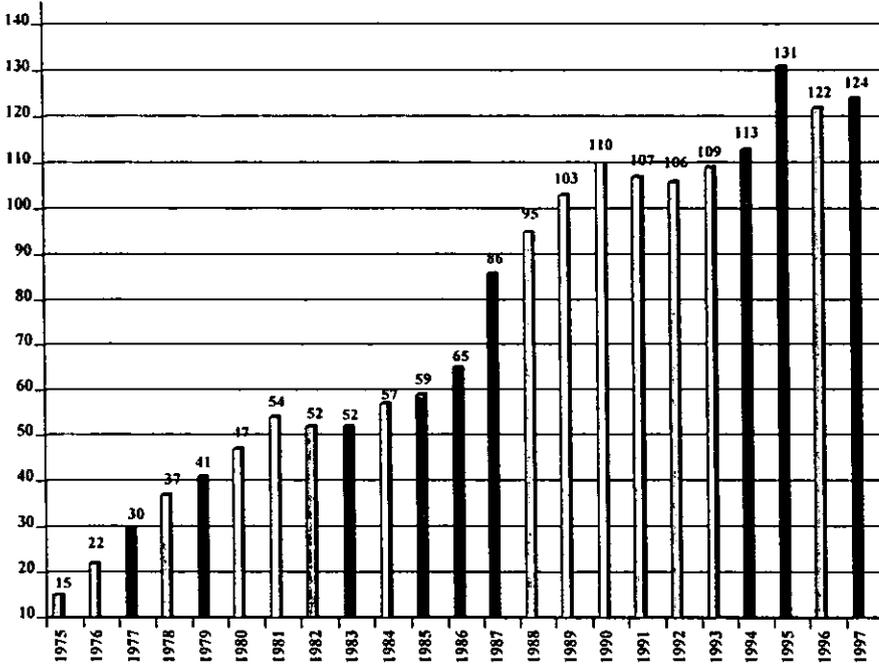
TOTAL DE DESARROLLOS



DIVISAS V. AEREA (MILL. DLLS.)

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

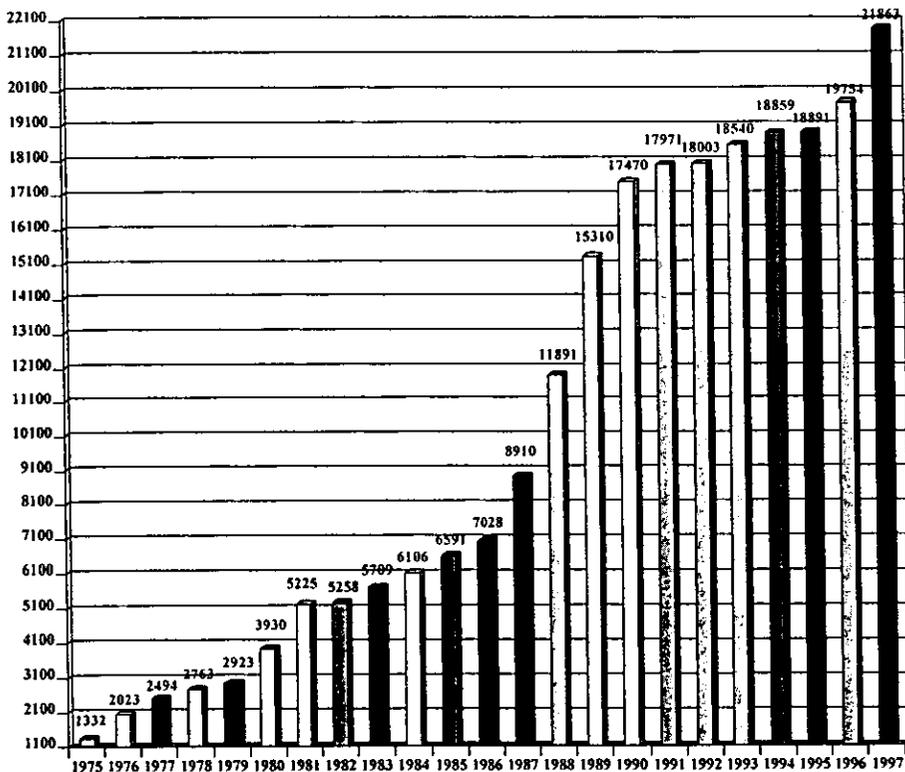
DESARROLLO CANCUN



TOTAL DE HOTELES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

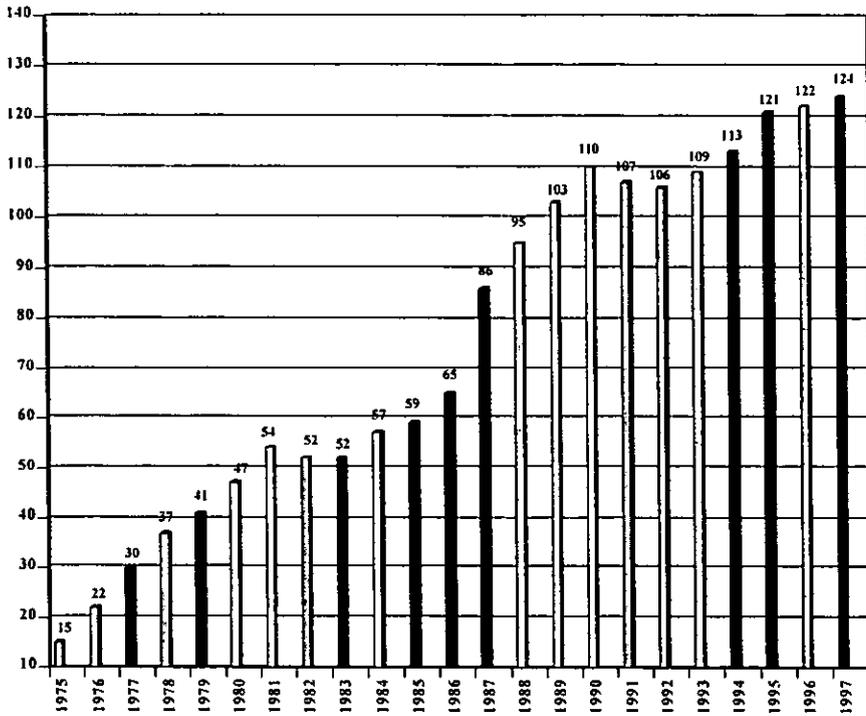
DESARROLLO CANCUN



TOTAL DE CUARTOS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

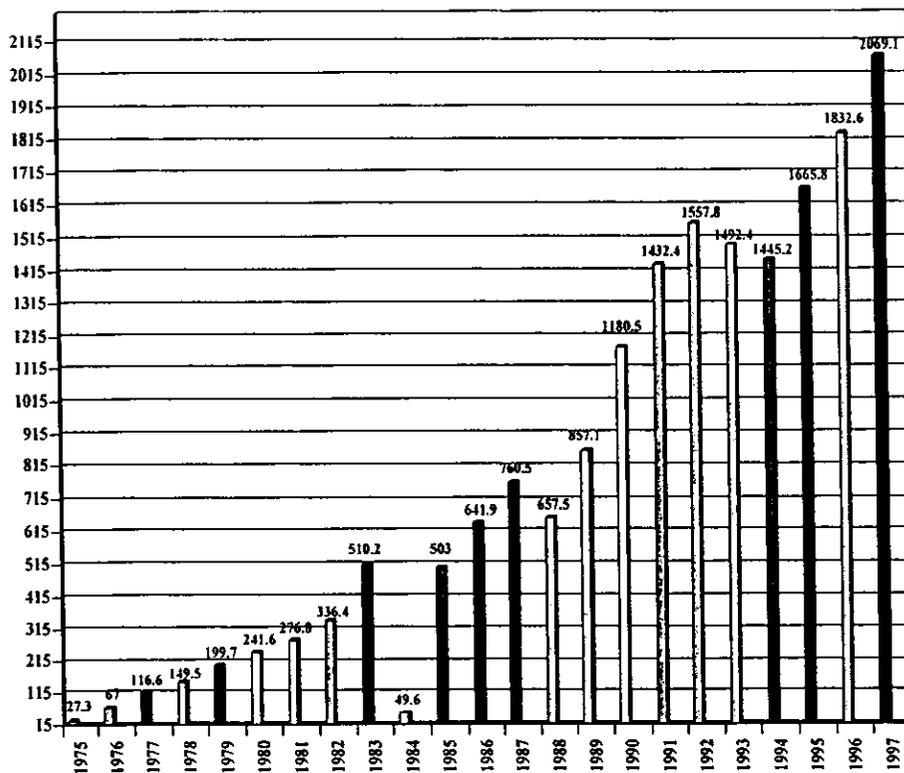
DESARROLLO CANCUN



VISITANTES NACIONALES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

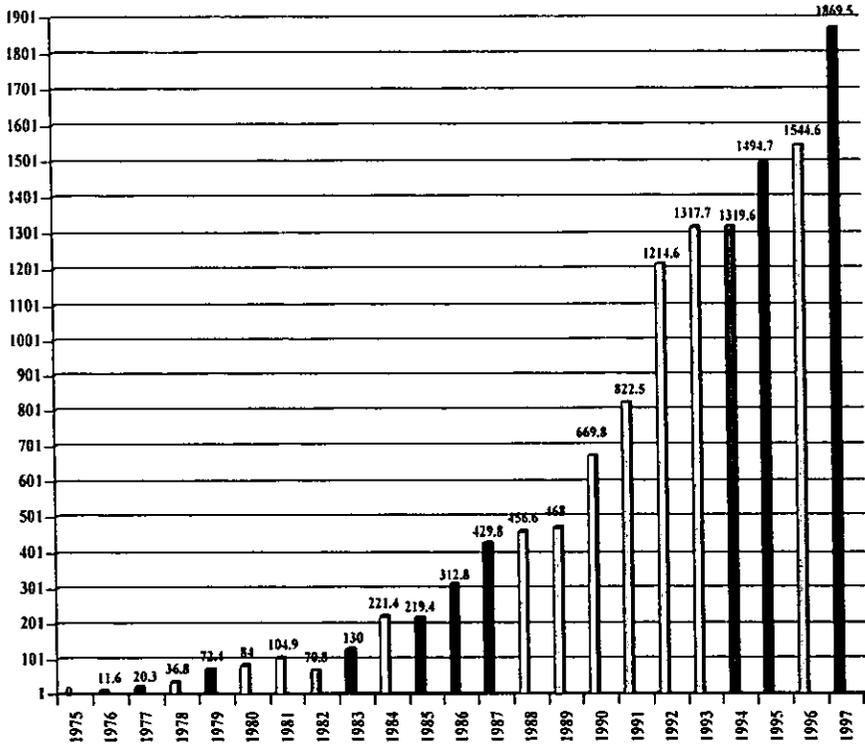
DESARROLLO CANCUN



VISITANTES EXTRANJEROS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

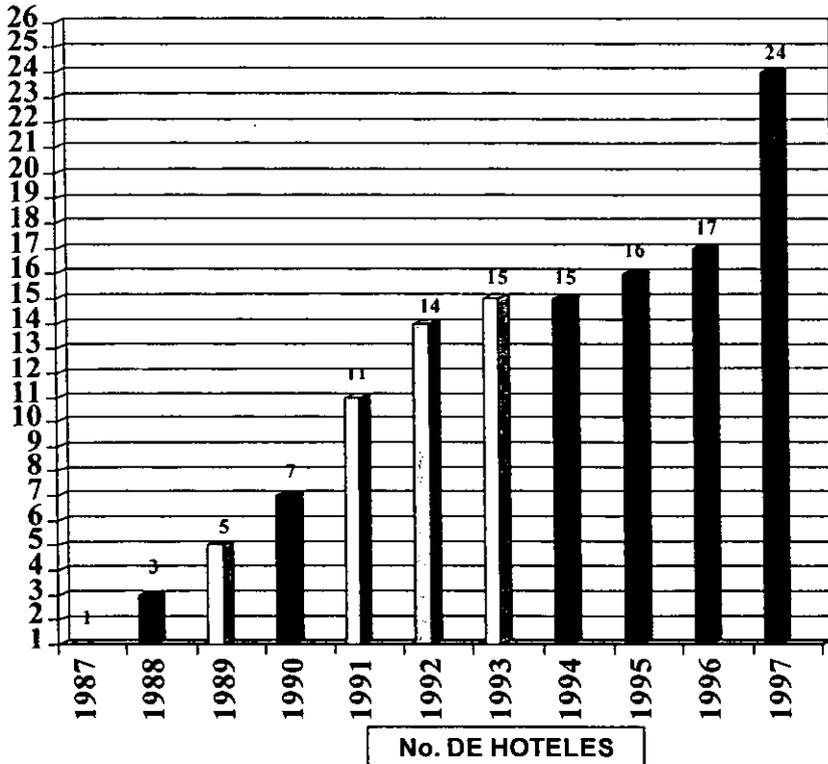
DESARROLLO CANCUN



DIVISAS V. AEREA (MILL. DLLS)

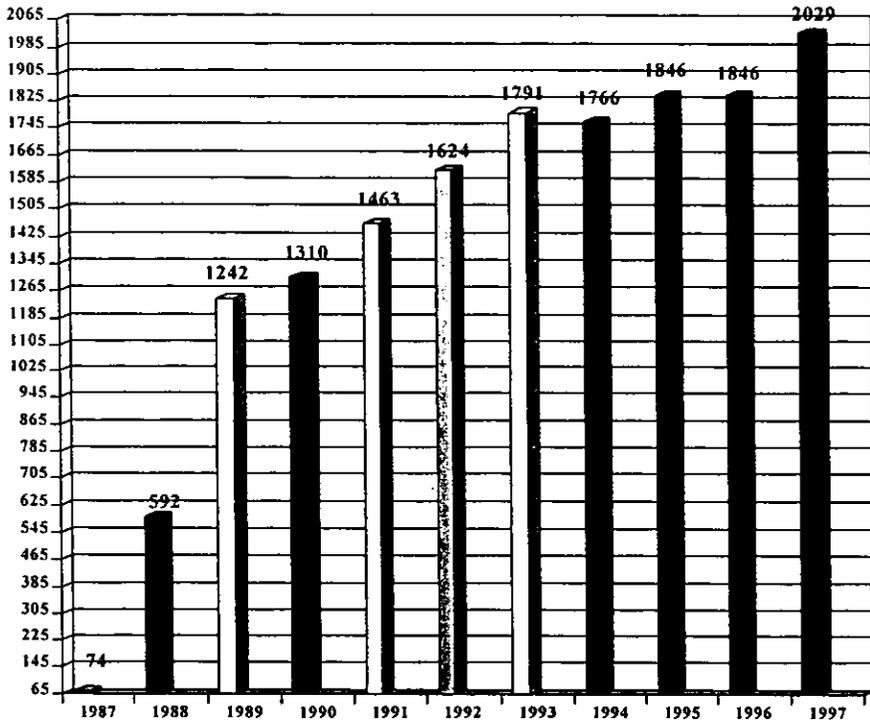
FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

DESARROLLO BAHIAS DE HUATULCO



FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1987/1997)

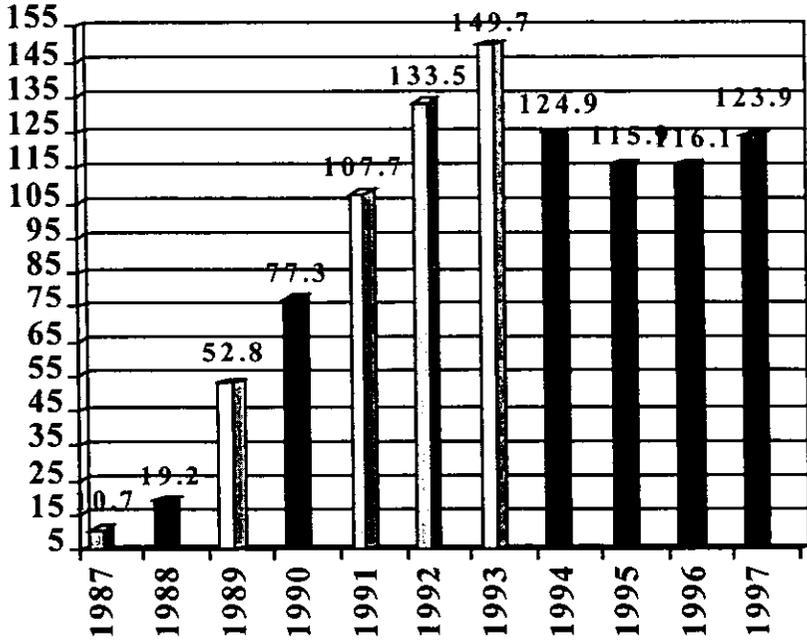
DESARROLLO BAHIAS DE HUATULCO



NUMERO DE CUARTOS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1987/1997)

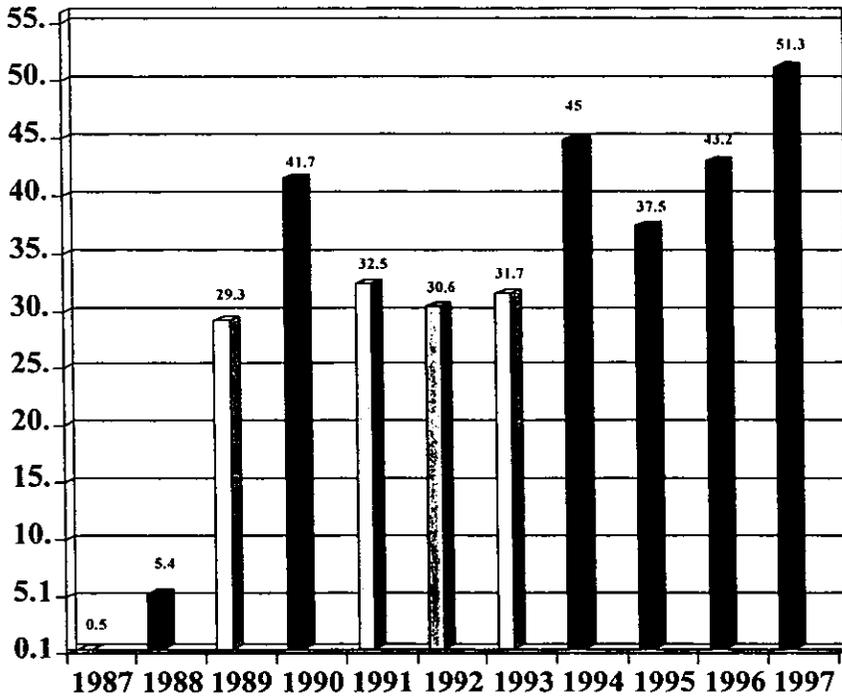
DESARROLLO BAHIAS DE HUATULCO



VISITANTES NACIONALES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1987/1997)

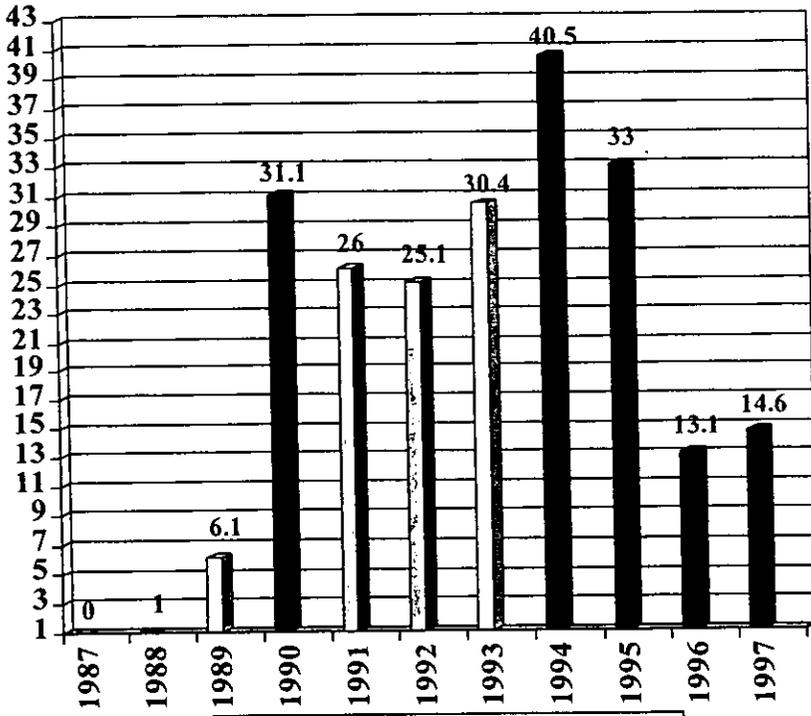
DESARROLLO BAHIAS DE HUATULCO



VISITANTES EXTRANJEROS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1987/1997)

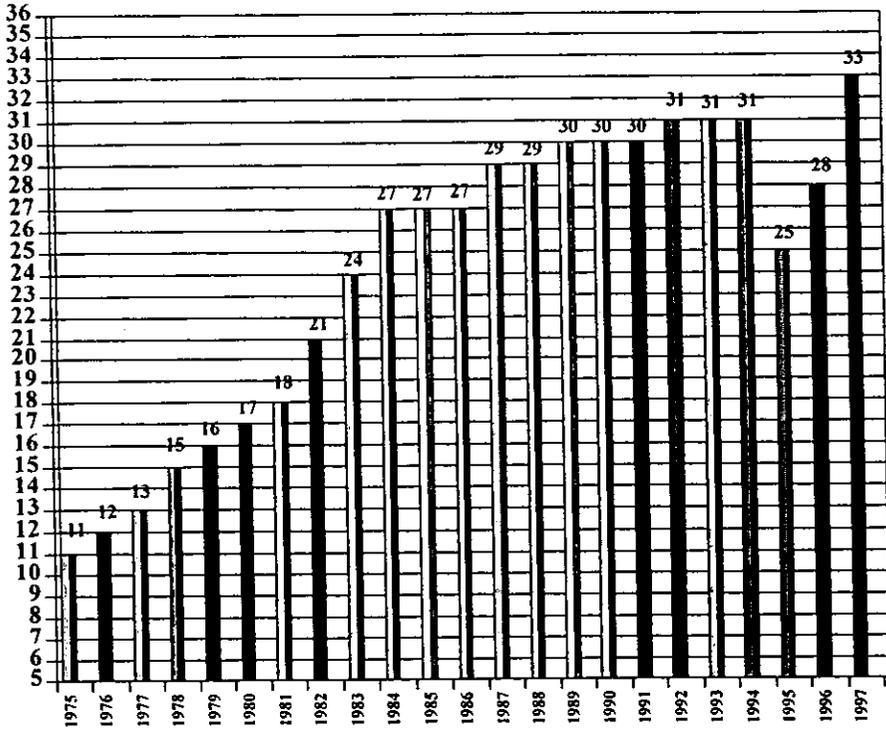
DESARROLLO BAHIAS DE HUATULCO



DIVISAS V. AEREA (MILL. DLLS)

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1987/1997)

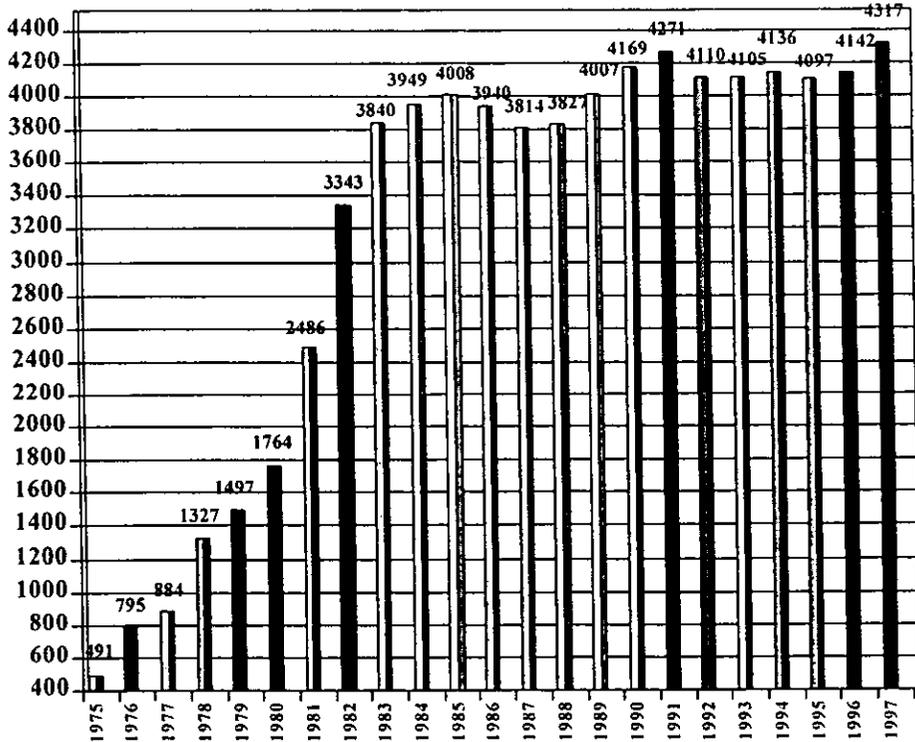
DESARROLLO IXTAPA



NUMERO DE HOTELES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1998)

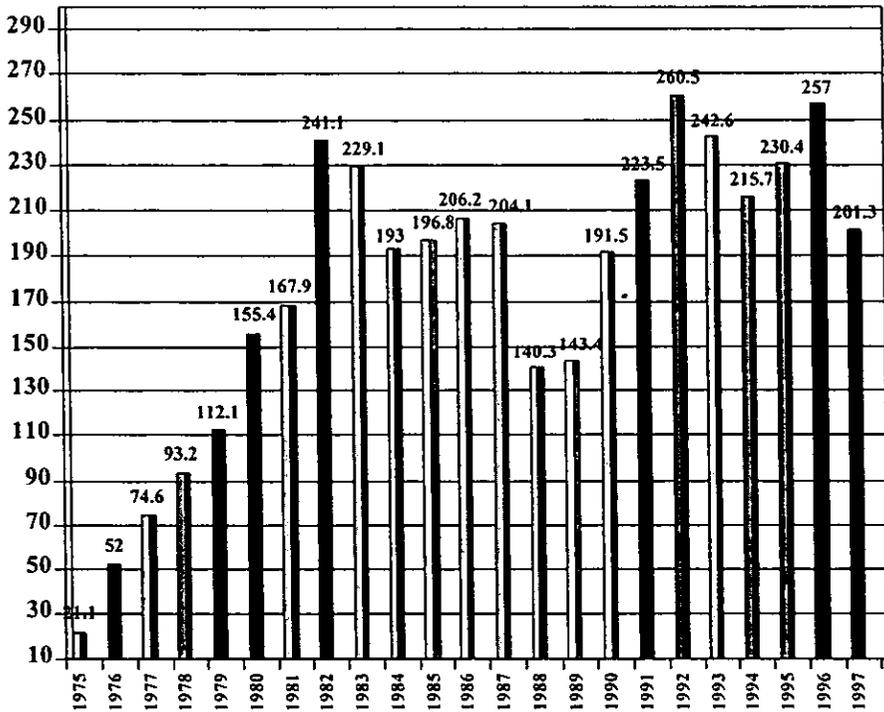
DESARROLLO IXTAPA



NUMERO DE CUARTOS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

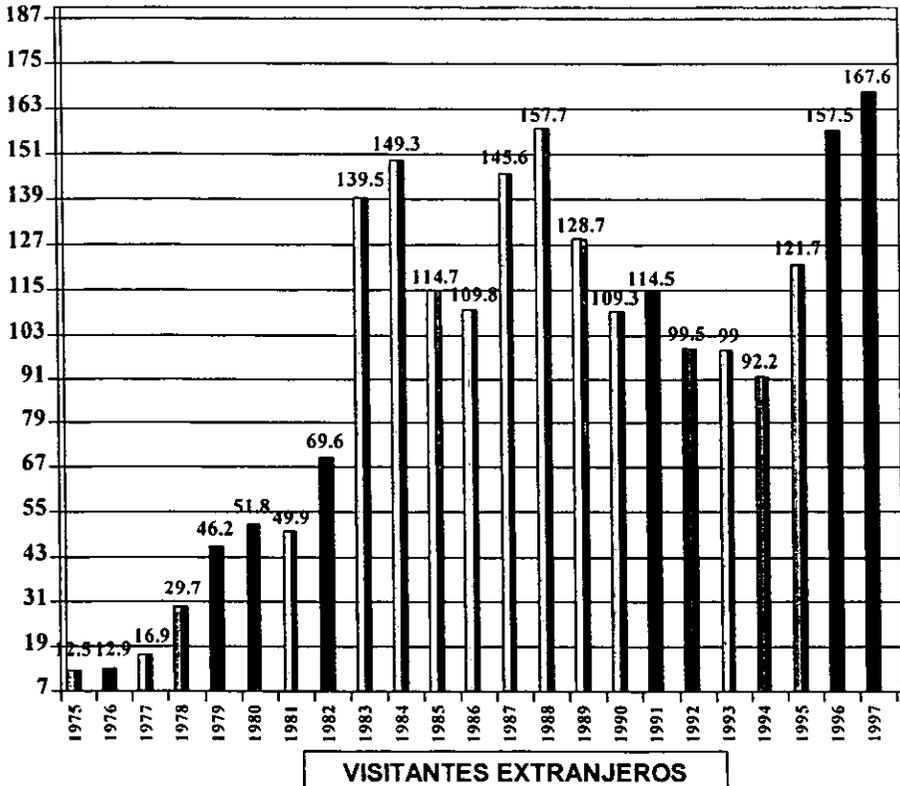
DESARROLLO IXTAPA



VISITANTES NACIONALES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

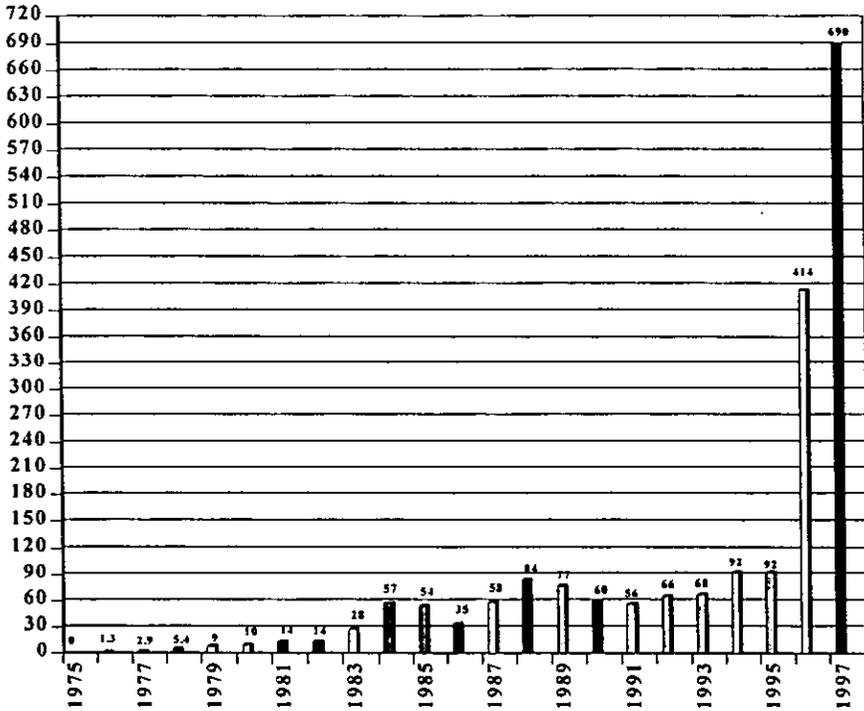
DESARROLLO IXTAPA



VISITANTES EXTRANJEROS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

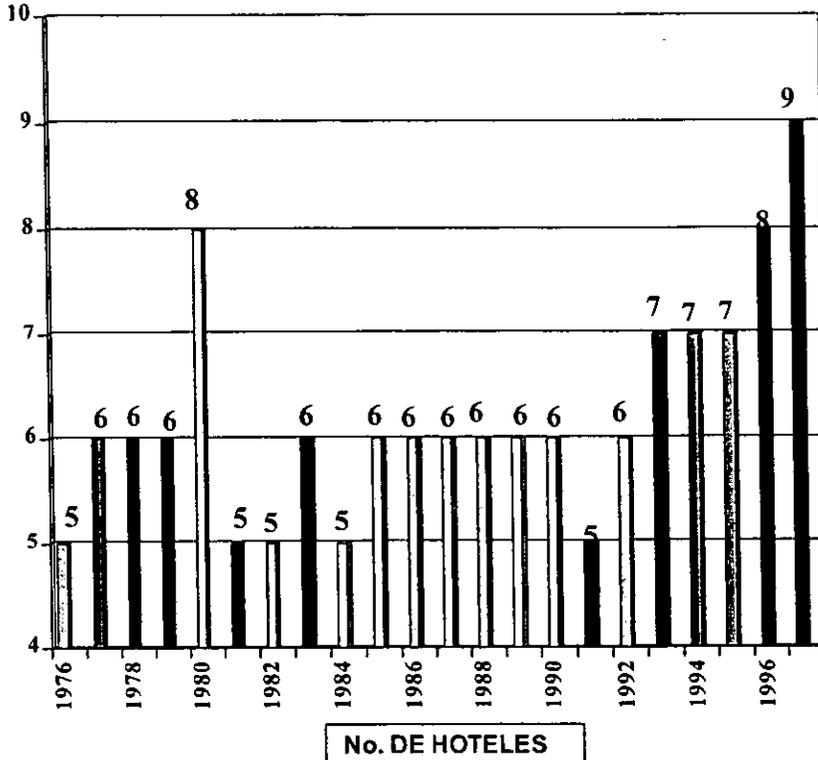
DESARROLLO IXTAPA



DIVISAS V. AEREA (MILL. DLLS)

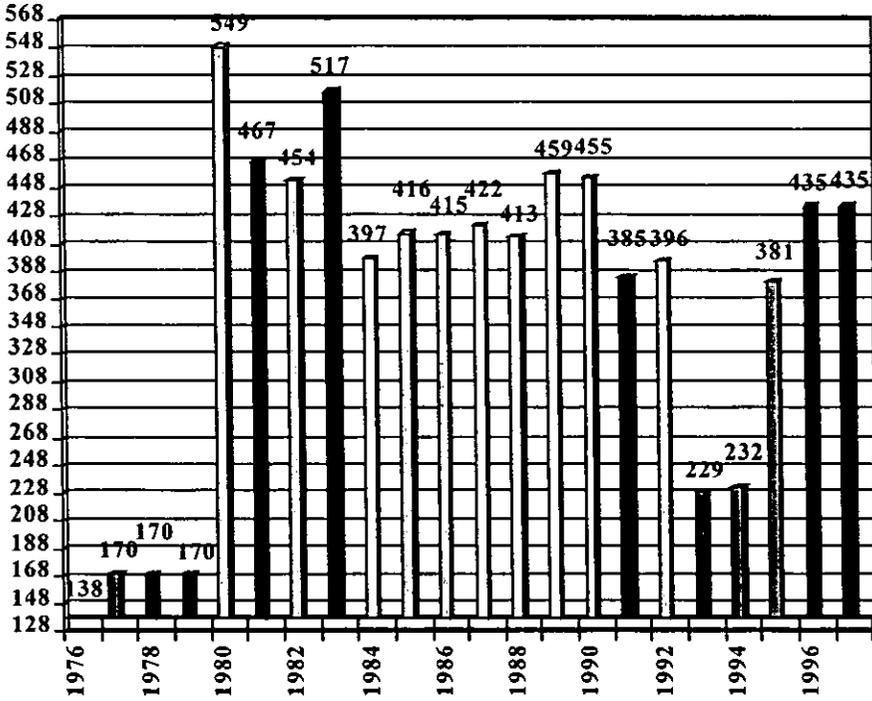
FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1975/1997)

DESARROLLO LORETO



FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1974/1998)

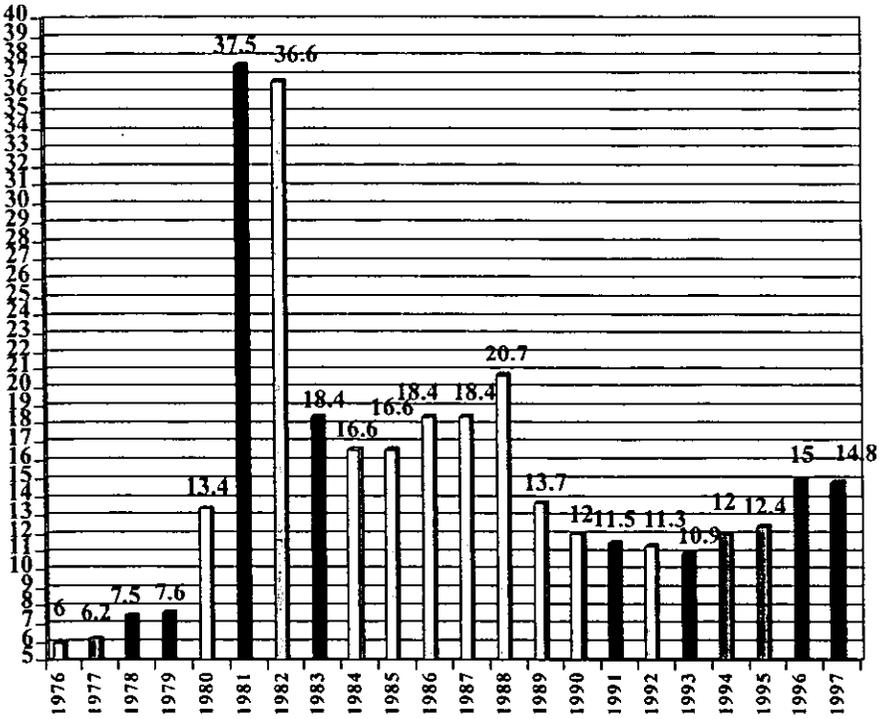
DESARROLLO LORETO



NUMERO DE CUARTOS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1996)

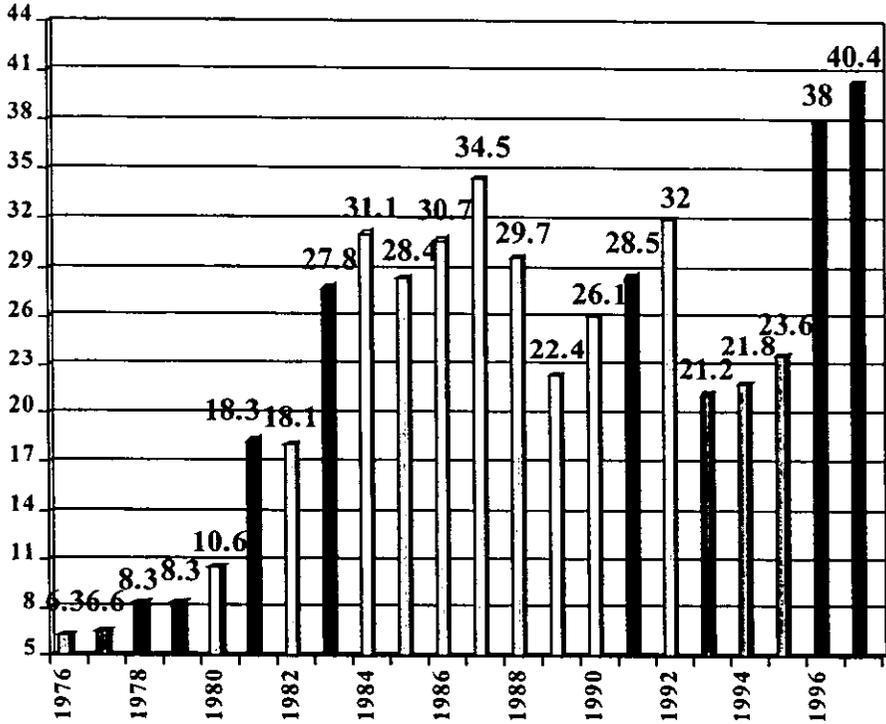
DESARROLLO LORETO



VISITANTES NACIONALES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1996)

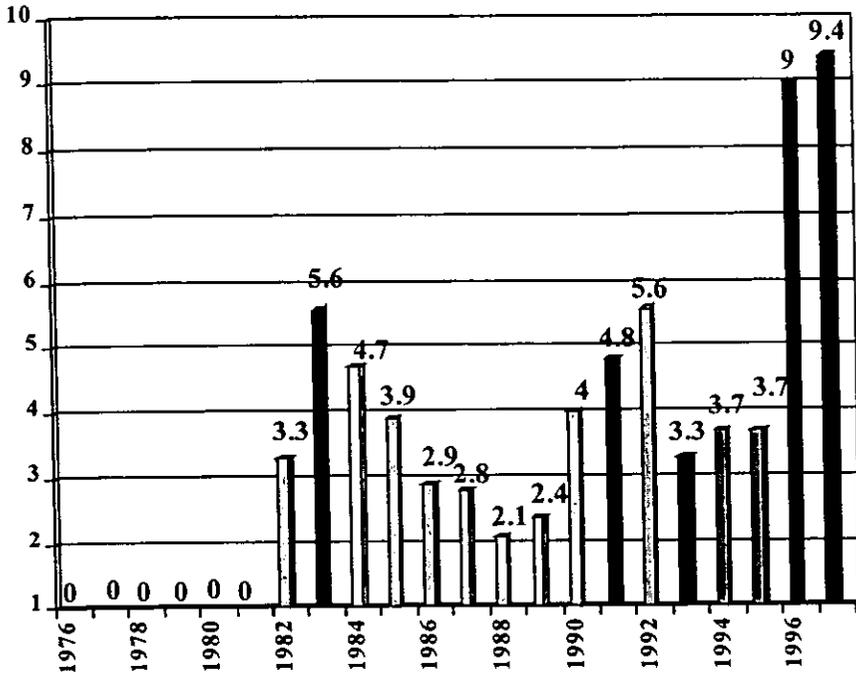
DESARROLLO LORETO



VISITANTES EXTRANJEROS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1998)

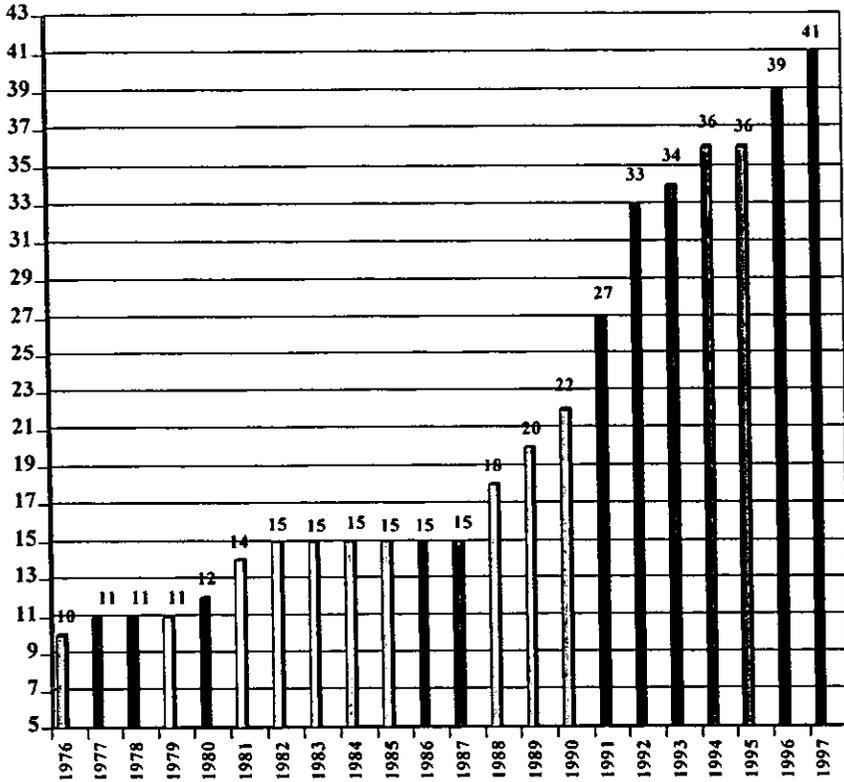
DESARROLLO LORETO



DIVISAS V. AEREA (MILL. DLLS)

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1998)

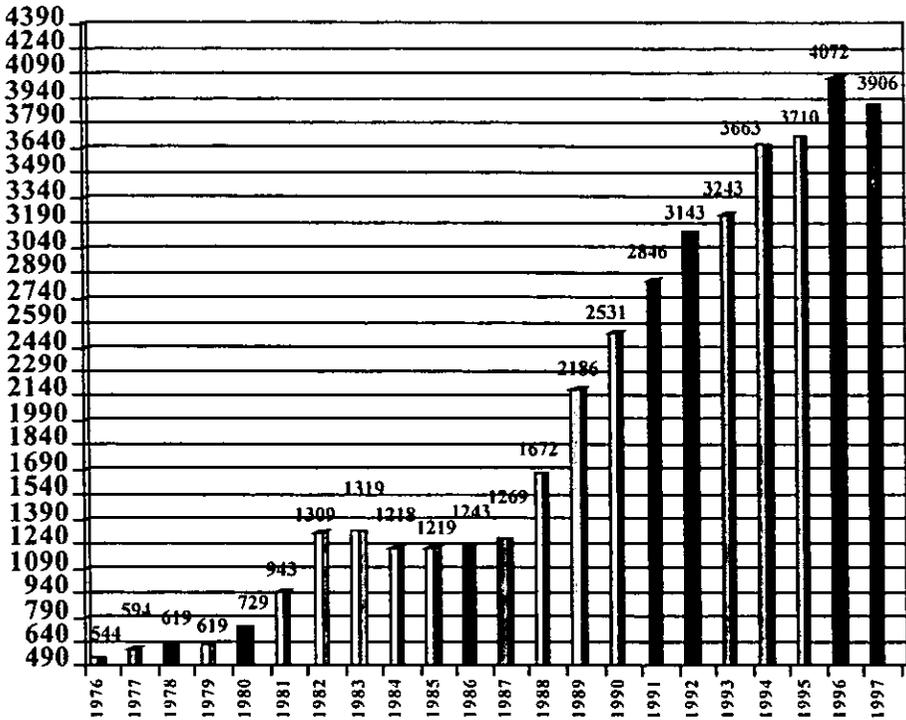
DESARROLLO LOS CABOS



NUMERO DE HOTELES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1997)

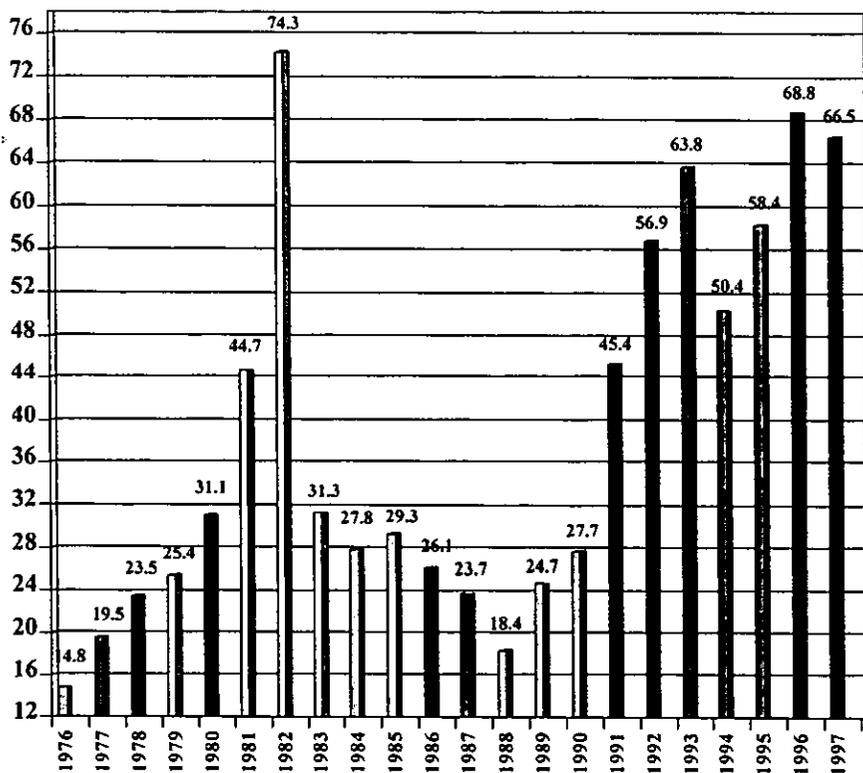
DESARROLLO LOS CABOS



NUMERO DE CUARTOS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1997)

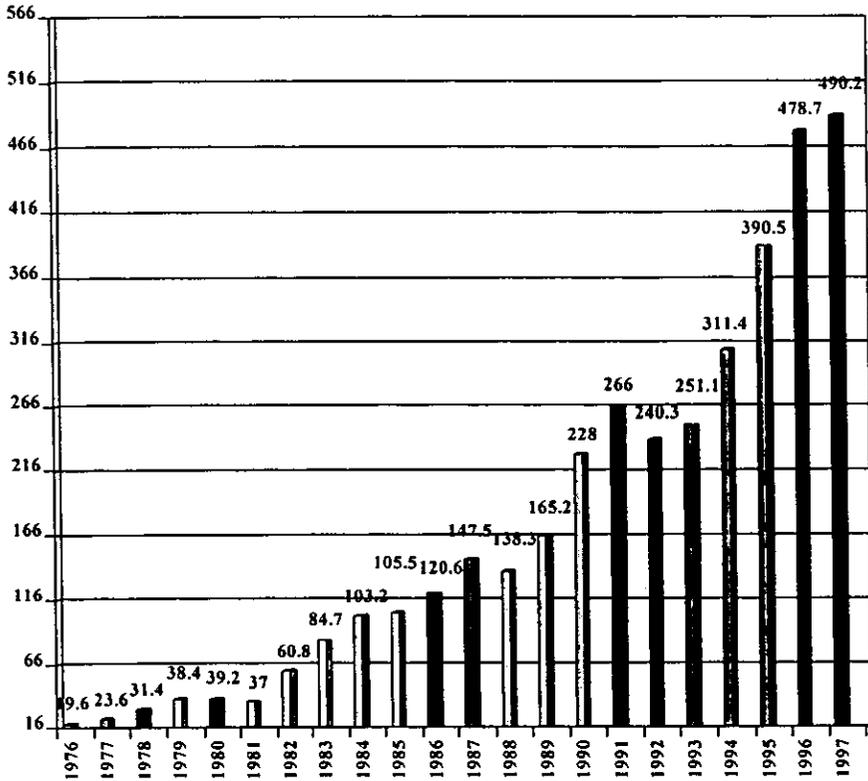
DESARROLLO LOS CABOS



VISITANTES NACIONALES

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1997)

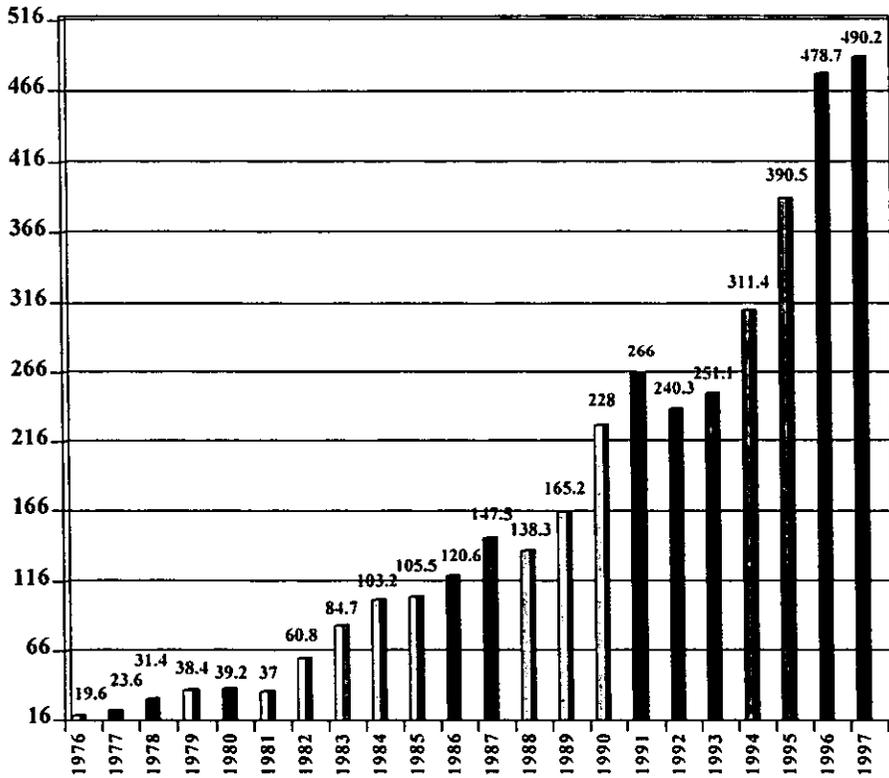
DESARROLLO LOS CABOS



VISITANTES EXTRANJEROS

FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1997)

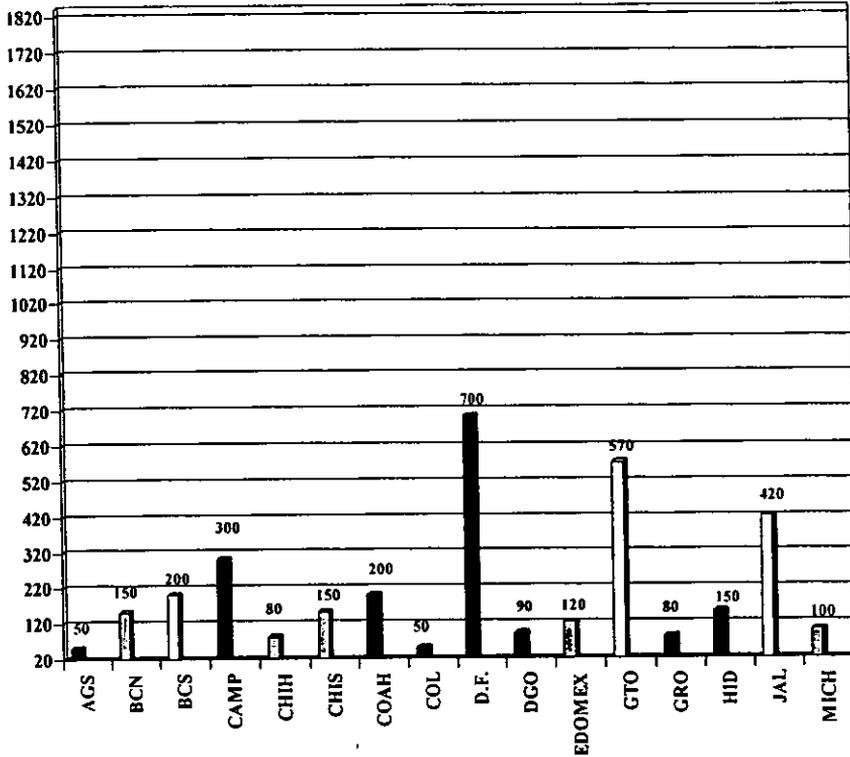
DESARROLLO LOS CABOS



DIVISAS V. AEREA (MILL. DLLS)

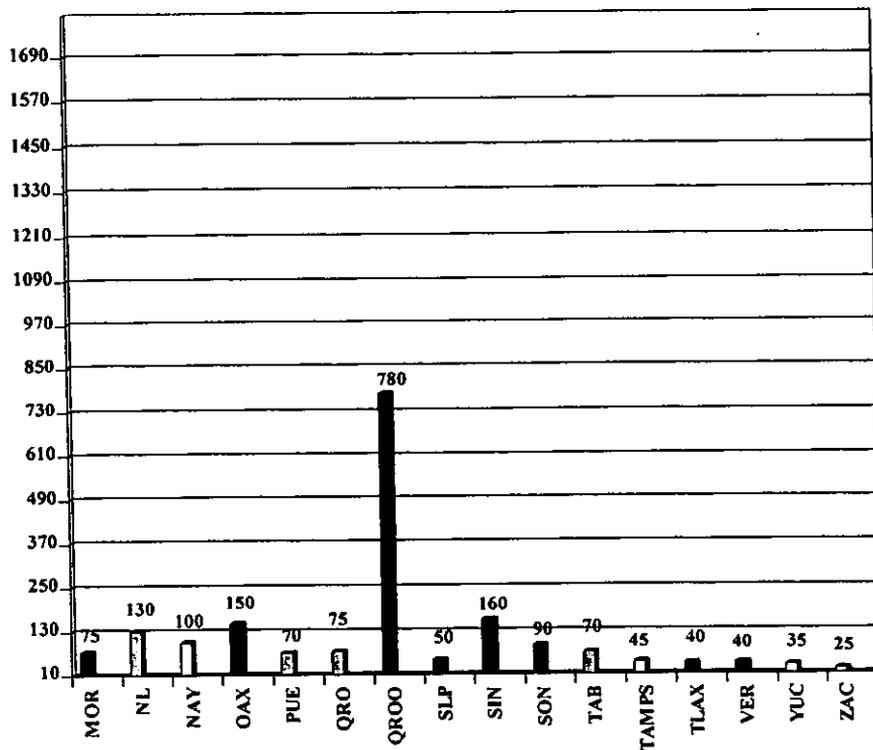
FUENTE: BAROMETRO TURISTICO FONATUR Y ASA (1976/1996)

DISTRIBUCION REGIONAL DEL FINANCIAMIENTO



FUENTE: DIRECCION ADJUNTA DE FINANZAS

DISTRIBUCION REGIONAL DEL FINANCIAMIENTO



FUENTE: DIRECCION ADJUNTA DE FINANZAS

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO por el que se resectoriza el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

=====

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 90 de la propia Constitución; 31, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, y undécimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, y

CONSIDERANDO

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para determinar el agrupamiento de las entidades de la administración pública paraestatal por sectores, con el objeto de que la relación de las mismas con el Ejecutivo Federal se realice a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que, en cada caso, designe como coordinador del sector.

Que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo es un fideicomiso previsto en la Ley Federal de Turismo, cuyo objeto es coadyuvar en la programación, fomento y desarrollo del turismo, y el cual tiene una participación accionaria mayoritaria en diversas empresas del sector público.

Que tanto el Fondo como las empresas a que se refiere el considerando anterior se encuentran agrupados en el sector coordinado por la Secretaría de Turismo, y

Que conforme a lo dispuesto por el artículo décimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y las empresas en las que éste participa deben reagruparse en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo Único.- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo y las empresas denominadas Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.; Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.; Terrenos Recreo, S.A. de C.V., y Recromex, S.A. de C.V., así como las demás en que dicho fondo tenga participación accionaria mayoritaria, quedan agrupadas en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TRANSITORIO

Único.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho.- **Ernesto Zedillo Ponce de León.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurría Treviño.-** Rúbrica.- El Secretario de Turismo, **Óscar Espinosa Villarreal.-** Rúbrica

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 7ª Edición. México, 1986. 750 pp.

ACOSTA Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 725 pp.

BATIZA, Rodolfo. "El Fideicomiso: teoría y práctica". Editorial Porrúa. México, s/f. 427 pp.

BOLETIN DE LA COMISION DE INVESTIGACION FISCAL. Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. Núm. 63. 31 de marzo de 1996. 23 pp.

CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa. México, 1997. 837 pp.

CONFEDERACION NACIONAL DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO (CONCANACO). "Desarrollo del comercio servicios y turismo". Año III. Edición 23. Boletín Mensual. Febrero de 1999.

CONFEDERACION NACIONAL DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO (CONCANACO). "Boletín de Información Económica". México, D.F. Febrero de 1999.

CONTRATO de FIDEICOMISO que celebran. EL GOBIERNO FEDERAL Y NACIONAL FINANCIERA, S.A., por el que se constituyó el Fideicomiso relativo al FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR). México, D.F. a 29 de marzo de 1974.

DIARIO OFICIAL. Primera Sección. Martes 2 de Abril de 1991.

DIARIO OFICIAL. Primera Sección. Viernes 29 de Abril de 1994.

DIARIO OFICIAL. Primera Sección. Jueves 27 de Junio de 1996.

DIARIO OFICIAL. Primera Sección. Lunes 29 de Diciembre de 1997

DIARIO OFICIAL. Primera Sección. Viernes 23 de Octubre de 1998.

DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA ESCRICHE.
Cárdenas Editores y Distribuidores. 2ª Edición. México, 1985. Pp.
1085.

FONATUR. "Aspectos Importantes del Fondo Nacional de Fomento al Turismo". México, 1998.

FONATUR. Dirección Adjunta de Comercialización. Subdirección de Promoción y Publicidad. Mercadotecnia. Febrero de 1998.

FONATUR. "Manual de Organización". Marzo de 1996.

FONATUR. "Barómetro Turístico". Mercadotecnia. Dirección Adjunta de Comercialización. Subdirección de Promoción y Publicidad. Febrero de 1998.

FONATUR. "Estrategia General para el redimensionamiento de Fonatur". Dirección Adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión. Mayo de 1998.

FONATUR. Primera Reunión de Planeación Estratégica del Cuerpo Directivo del Fonatur. México, D:F: 29 de mayo de 1998.

GARAY P., Narciso Enrique. "El Trust anglosajón y el fideicomiso panameño". Santiago: Nacimiento, 1941. 129 pp.

GUTIERREZ MOLLER, Emilio. "Ensayo sobre los elementos personales del fideicomiso". Tesis: UNAM. Facultad de Derecho. México, 1976.

GUTIERREZ REVELLES, Ignacio. "Algunos aspectos del fideicomiso público en México". Tesis: UNAM: Escuela Nacional de Comercio y Administración. México, 1965. 78 pp.

KRIEGER, Emilio. "Manual del Fideicomiso mexicano". Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. México, 1976. 159 pp.

LEY FEDERAL DE TURISMO. Editorial Porrúa. 7ª Edición. México, 1992.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa. 32ª Edición. México, 1995.

LEPAULLE, PIERRE. "Tratado teórico y práctico de los Trusts". Editorial Porrúa. 1ª Edición. México, 1975.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Presidencia de la República. Comunicación Social.

SANCHEZ MEDAL, Ramón. "De los contratos civiles". Editorial Porrúa. México, 1997. 599 pp.

SANCHEZ SODI, Horacio. "El Fideicomiso en México". Editorial Greca. México, 1996. Primera Edición. 195 pp.

SERRA ROJA, ANDRES. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1988. 853 pp.

SERRANO TRASVIÑA, JORGE. "Aportación al Fideicomiso". México, 1950. 123 pp.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. "Breve estudio sobre el fideicomiso". Seminario de Derecho Mercantil y Bancario de la Facultad de Derecho de la UNAM. UNAM, 1945. 159 pp.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". 1ª. Edición. Asociación de Banqueros de México. México, 1976. 285 pp.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. "El Fideicomiso en México". INAP. México, s/f. 29 pp.

VILLASEÑOR DAVALOS, JOSE LUIS. "Derecho Turístico Mexicano".
Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 318 pp.