



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

PROYECTO MAR DE CORTÉS

UNA EXPERIENCIA EN PLANEACIÓN TURÍSTICA, REGIONAL Y URBANA

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA

SALVADOR NITO BASTIDA

TUTOR

**DRA. GEMMA LUZ SYLVIA VERDUZCO CHIRINO
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

**DRA. ESTEFANIA CHÁVEZ BARRAGÁN
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**MTRO. JOSÉ CORNELIO CASTORENA SÁNCHEZ GAVITO
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**MTRO. JAIME COLLIER'S URRUTIA
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO DE 2017.



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.

Índice de contenido.

	Pág.
Introducción	7
1. Objetivos del informe.	9
2. Resumen.	9
3. La Región del Mar de Cortés, situación al arranque del Proyecto.	15
4. Antecedentes del Proyecto Mar de Cortés.	22
4.1. La Escalera Turístico Marítima.	22
4.2. El Programa Nacional Náutico Turístico.	22
4.3. El Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés	23
5. Proyecto Mar de Cortés.	35
5.1. Programa Regiones Turísticas Integrales.	35
5.2. Programa Escalas Náuticas SINGLAR.	36
5.3. Programa Localidades de la Costa.	39
5.4. Beneficios esperados.	40
5.5. Recursos para el proyecto.	43
5.6. Fases del proyecto.	52
5.7. Metas y resultados.	64
6. Conclusiones y recomendaciones.	97
Bibliografía.	102
Anexo A. El turismo en la Administración Pública Federal de México.	104
Anexo B. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la planeación urbano turística en México.	107
B.1. Origen.	107
B.2. Los Centros Integralmente Planeados, CIPs.	111
B.3. Evolución de la actuación de FONATUR.	118

Índice de figuras:

	Pág.
Figura 01: Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés, Estrategias.	27
Figura 02: Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés, Proyecto a largo plazo.	30
Figura 03: Proyecto Mar de Cortés, Plan Maestro.	41
Figura 04: Resultados de la evaluación 1999.	46
Figura 05: Resultados de la evaluación 2001.	48
Figura 06: Resultados de la evaluación 2003.	49
Figura 07: Presupuesto ejercido en el Proyecto Mar de Cortés 1999-2006.	51
Figura 08: Fases del Proyecto.	52
Figura 09: Fase I: Planeación.	54
Figura 10: Relación de convenios firmados.	57
Figura 11: Relación de manifestaciones de impacto ambiental autorizadas a FONATUR	59
Figura 12: Etapas Regiones Turísticas Integrales	61
Figura 13: Etapas Escalas Náuticas	62
Figura 14: Etapas Localidades de la Costa	63
Figura 15: Ruta 1. Los Grandes Habitantes del Mar.	65
Figura 16: Ruta 2. Las Ballenas de Isla Magdalena (Baja California Sur).	65
Figura 17: Ruta 3. Naturaleza Viva y Arqueología (Nayarit).	66
Figura 18: Ruta 4. Las Barrancas del Cobre (Chihuahua).	66
Figura 19: Ruta 5: Las Culturas Vivas de la Sierra Madre (Sonora).	67
Figura 20: Escala Náutica de La Paz.	69
Figura 21: Escala Náutica de Puerto Escondido.	70
Figura 22: Escala Náutica de Santa Rosalía.	71
Figura 23: Escala Náutica de San Felipe.	72
Figura 24: Escala Náutica de Puerto Peñasco	73
Figura 25: Escala Náutica de Guaymas.	74
Figura 26: Escala Náutica de Mazatlán.	75
Figura 27: Escala Náutica de San Blas.	76
Figura 28: Puente Terrestre.	77
Figura 29: Puente Terrestre, tramo Carretera Transpeninsular.	77

Figura 30:	Cama baja para el traslado terrestre de embarcaciones.	78
Figura 31:	Bahía de los Ángeles. Plan Maestro de Imagen Urbana, Polígonos de intervención.	79
Figura 32:	Bahía de los Ángeles. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto conceptual Ramblas y Boulevard Paseo de los Ángeles.	79
Figura 33:	Bahía de los Ángeles. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto conceptual Rambla y Boulevard Paseo de los Ángeles	80
Figura 34:	Bahía de los Ángeles. Trazo del Boulevard Paseo de los Ángeles.	80
Figura 35:	Bahía de los Ángeles. Obras Boulevard Paseo de los Ángeles.	81
Figura 36:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Diagnóstico.	81
Figura 37:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Imagen objetivo.	82
Figura 38:	Santa Rosalía. Plan Maestro de imagen Urbana. Propuesta conceptual.	82
Figura 39:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono prioritario, Centro Urbano.	83
Figura 40:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Centro urbano.	83
Figura 41:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígonos de intervención.	84
Figura 42:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono de intervención prioritaria.	84
Figura 43:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Zona Centro.	85
Figura 44:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Zona Centro Avenida Constitución.	85
Figura 45:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Parque Morelos.	86
Figura 46:	Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Mesa Francia.	86
Figura 47:	Santa Rosalía. Obras Zona Centro.	87
Figura 48:	Santa Rosalía. Obras Mesa Francia.	87
Figura 49:	Santa Rosalía. Obras Acceso a la ciudad, agua potable y Glorieta Maquinita.	87
Figura 50:	Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Diagnóstico.	88
Figura 51:	Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Necesidades de mejoramiento de la imagen.	89
Figura 52:	Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígonos de intervención.	89

Figura 53:	Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Malecón Sur.	90
Figura 54:	Topolobampo. Obras Malecón Sur.	90
Figura 55:	Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Cerro El Chivero.	91
Figura 56:	Topolobampo. Obras Cerro El Chivero.	91
Figura 57:	Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Plaza Principal.	92
Figura 58	Topolobampo. Obras Plaza Principal.	92
Figura 59:	San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Plaza Principal-Plaza del Arco.	93
Figura 60:	San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Plaza Principal.	93
Figura 61:	San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Plaza Principal.	94
Figura 62:	San Blas. Obras Plaza Principal.	94
Figura 63:	San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Andador Juárez.	95
Figura 64:	San Blas. Obras Andador Juárez.	95
Figura 65:	San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Plaza del Arco.	96
Figura 66:	San Blas. Obras Plaza del Arco.	96
Figura 67:	Oferta hotelera en el Mar de Cortés 2000-2014.	98
Figura 68:	Posiciones en agua en marinas del Mar de Cortés 2001-2016	99
Figura 69:	Población Región del Mar de Cortés 1995-2010.	100

A María Eugenia mi esposa.

Introducción

Los proyectos de desarrollo regional son instrumentos concebidos para lograr la intervención sobre un extenso territorio y las actividades que en él se llevan a cabo de manera integral, lo que permite lograr sinergias y maximizar los beneficios de las inversiones. Generalmente se refieren al desarrollo de infraestructura para impulsar el desarrollo de una actividad económica: presas, generación de energía eléctrica, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos, entre otras.

Por su dimensión física, las inversiones requeridas y su transversalidad sectorial, su horizonte de planeación es a mediano y largo plazos, y su ejecución necesariamente es compartida entre diversos actores públicos, privados y sociales. Estas características conllevan un riesgo para el éxito de estos proyectos ya que implican el cambio de actores y posiblemente de objetivos y visiones ante la falta de políticas de estado que den origen y blinden a estos proyectos.

En México un ejemplo notable de proyectos de desarrollo regional fue el desarrollo de las cuencas hidrológicas ejecutados por sus respectivas comisiones, que datan de la década de los cuarenta del siglo pasado cuando, con la finalidad de incorporar territorios con potencial económico, se construyeron con una visión integral, caminos, presas hidroeléctricas, distritos de riego, fábricas y obras sociales.

El Proyecto Mar de Cortés, encabezado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR, fue planteado como un proyecto turístico de infraestructura productiva de largo plazo, que tuvo por objeto el desarrollo integral de la región por medio de la construcción, mejoramiento e incorporación de infraestructura turística, regional, urbana y ambiental con la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales y la iniciativa privada a ejecutar en el periodo 1998-2012.

El proyecto, considerado como estratégico por la Presidencia de la República, experimentó retrasos en su ejecución derivados de temas ambientales y presupuestales y las inversiones fueron suspendidas en 2007 sin haber concluido las acciones previstas para su primera etapa 2000-2006, incluyendo algunas fundamentales para el éxito del proyecto reduciendo de manera significativa los beneficios esperados.

El presente informe reporta la experiencia profesional que comprende el periodo 1998 - 2012 durante el cual tuve la oportunidad de desempeñar diversos cargos en FONATUR, con responsabilidad directa en el desarrollo del Proyecto Mar de Cortés.

El informe tiene por objeto mostrar la complejidad de los proyectos públicos de carácter integral y regional de mediano y largo plazos que involucran la participación de numerosos actores, y su vulnerabilidad ante factores como la politización de los temas ambientales y los cambios de administración en los diferentes niveles y órdenes de gobierno; y de esta manera contribuir en el planteamiento, con menor riesgo, de futuros proyectos de características similares.

La metodología seguida consistió en la recopilación y revisión de información documental, de internet y campo. Con esta información y la experiencia personal en la ejecución del proyecto se desarrolló una síntesis del mismo: sus antecedentes, las actividades realizadas en las fases de planeación, gestión y desarrollo y operación, las metas y los resultados alcanzados, para cerrar con las conclusiones respecto a los beneficios del proyecto y a los principales obstáculos enfrentados y con las recomendaciones básicas para este tipo de proyectos.

El informe ha sido estructurado en seis capítulos y dos anexos:

1. Objetivos del informe.

2. Resumen.

Se presenta una visión general del proyecto, su desarrollo, las conclusiones y recomendaciones, así como mi participación en su ejecución.

3. La Región del Mar de Cortés, situación al arranque del Proyecto

Se define que se entiende por Región del Mar de Cortés, ya que no existe oficialmente como tal, y se presenta una síntesis de su situación ambiental, económica y demográfica en el inicio del Proyecto.

4. Antecedentes del Proyecto Mar de Cortés.

Se presentan los principales antecedentes de planeación para el desarrollo del turismo náutico en la Región del Mar de Cortés que sirvieron de punto de partida para la planeación del Proyecto.

5. El Proyecto Mar de Cortés.

Se presenta una síntesis del Proyecto, sus objetivos, programas y beneficios esperados, los recursos utilizados, las etapas de ejecución, las metas propuestas para cada uno de los programas y los resultados alcanzados en cada uno de ellos.

6. Conclusiones y recomendaciones.

Se presentan los principales efectos del Proyecto en la Región del Mar de Cortés y las conclusiones y recomendaciones más relevantes derivadas de la experiencia vivida a lo largo de su desarrollo.

Los anexos tienen por objeto ubicar el Proyecto en el contexto de la participación del sector público en el desarrollo del turismo y de FONATUR en la planeación urbano turística.

Anexo A. El turismo en la Administración Pública Federal de México.

Se reseña cómo el Gobierno de México asumió su responsabilidad en el desarrollo del turismo en el país desde los inicios del Siglo XX hasta la década de los setenta cuando se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, que constituye un parteaguas en la visión y grado de intervención del Estado en el desarrollo de destinos turísticos,

Anexo B. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la planeación y desarrollo de destinos turísticos en México.

Se presenta una reseña del FONATUR, su origen, objetivos y funciones; la metodología para la planeación de los Centros Integralmente Planeados y la evolución de la actuación del Fondo previa al Proyecto Mar de Cortés.

1. Objetivos del informe.

El presente Informe de Actividad Profesional tiene por objeto mostrar la complejidad de los proyectos públicos de carácter integral y regional de largo plazo que involucran la participación de numerosos actores, y su vulnerabilidad ante factores como la politización de los temas ambientales y los cambios de administración en los diferentes niveles y órdenes de gobierno y realizar recomendaciones al respecto.

Asimismo, se orienta a:

- Mostrar la aplicación de las diferentes áreas del conocimiento adquiridas en el Programa de Maestría a lo largo del proceso de planeación, gestión, desarrollo y operación del proyecto Mar de Cortés.
- Transmitir la experiencia adquirida en los diferentes campos de actuación y áreas de responsabilidad del Proyecto.

2. Resumen.

El turismo es una actividad que ha mantenido elevadas tasas de crecimiento a nivel internacional desde mediados del siglo pasado, es generadora de divisas, tiene una gran capacidad para crear empleos mejor remunerados por unidad de inversión que otras actividades económicas y no requiere de un gran esfuerzo en capacitación para incorporar trabajadores a esta actividad.

Estas cualidades hacen que el turismo haya sido al mismo tiempo un instrumento de política económica y uno de los principales factores que inciden en la distribución de la población en el territorio nacional, por lo que ha sido motivo de una participación creciente del Gobierno de México, primero como ente regulador, coordinador, financiero y promotor y, a partir de 1974, con la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, como planificador y desarrollador de destinos turísticos.¹

Los principales destinos turísticos del país como Cancún, Puerto Vallarta y Los cabos son una clara muestra de las cualidades del turismo. Territorios prácticamente deshabitados se transformaron en destinos que generaron crecimiento económico en sus estados y reorientaron los flujos demográficos regionales hacia ellos provocando su crecimiento poblacional y urbano acelerado.

De esta manera es que el desarrollo del turismo y el desarrollo urbano en las regiones y destinos turísticos están estrechamente relacionados, de hecho son interdependientes: el turismo es la base económica del destino y éste aporta la infraestructura y servicios de soporte que requieren el turismo y la población que genera.

¹ Ver Anexo A. El turismo en la Administración Pública Federal de México.

El desarrollo de los Centros Integralmente Planeados (CIPs) de FONATUR, Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco a partir de los setenta en el siglo pasado, tuvo como principio rector esta visión: incluyó la generación de infraestructura y servicios tanto para las actividades económicas, en este caso el turismo, como para las urbanas e incorporó la conservación del medio natural como componente fundamental de estos destinos, sentando en México las primicias de lo que llamamos desarrollo sustentable.

Durante los primeros 25 años de la existencia de FONATUR su actividad se concentró principalmente en el desarrollo de los centros integralmente planeados, periodo durante el cual desarrolló una metodología para la planeación de centros turísticos que abarca desde los estudios de Gran Visión hasta los planes maestros, que incluyen la planeación física del desarrollo turístico y urbano, su viabilidad económica y financiera, su instrumentación y operación.²

En 1998 el fondo retoma un viejo proyecto para captar el turismo náutico de la Costa Oeste de los Estados Unidos, la Escalera Turístico Marítima, para aprovechar el potencial único del Mar de Cortés o Golfo de California para el desarrollo de esta actividad y captar un segmento del turismo creciente, con un alto poder adquisitivo y gran generador de derrama económica.

Este es un proyecto totalmente diferente a lo anteriormente realizado por FONATUR. No se trata de un polo de desarrollo como son los CIPs, de hecho muchas veces señalados como enclaves.

El turismo náutico es un turismo que se desplaza, el atractivo es navegar, visitar sitios de interés y realizar actividades durante la travesía haciendo de ésta una experiencia turística, lo que demanda infraestructura de apoyo, servicios y productos turísticos a lo largo de la travesía, dando lugar a un multidestino o región turística, en este caso, la Región del Mar de Cortés, integrada por el Golfo de California y los territorios peninsular y continental que prácticamente lo rodean y corresponden con los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.

La Región del Mar de Cortés es uno de los sitios de mayor biodiversidad del planeta, rica en especies endémicas pero de una elevada fragilidad ambiental, cuyo ecosistema se encuentra permanentemente amenazado por las actividades económicas que en ella se desarrollan, en particular por la pesca y la agricultura, que además enfrentan la reducción en su productividad y competitividad debido a la explotación exhaustiva de los recursos naturales.

Su desarrollo urbano se caracteriza por la concentración de la población en sus extremos norte y sur, básicamente en los municipios costeros, con una dinámica de crecimiento desigual, caracterizada por el estancamiento o expulsión de población en las localidades rurales y el crecimiento acelerado y anárquico en las urbanas de la franja fronteriza y en los municipios turísticos.

² Ver Anexo B. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Planeación Urbano Turística en México.

En la Región del Mar de Cortés es notable la existencia de un gran número de universidades y centros de investigación cuyas actividades se relacionan con el medio ambiente por lo que alberga al mayor número de investigadores en esta materia y de organizaciones civiles conservacionistas nacionales e internacionales, todos ellos muy activos en la conservación del ecosistema regional.

Asimismo, en ella se ha dado la alternancia en los gobiernos estatales y municipales, por lo que durante el planteamiento y desarrollo del proyecto los gobiernos de los estados estuvieron gobernados por diversos partidos al igual que los municipios participantes.

En síntesis, este es el contexto en el que se planteó originalmente el proyecto Escalera Náutica como un proyecto de infraestructura regional, náutica, carretera y aeroportuaria para facilitar el ingreso de embarcaciones por vía marítima y terrestre al Mar de Cortés.

Este planteamiento fue sujeto a la opinión de los gobiernos locales, empresarios, comunidades y organizaciones civiles conservacionistas, lo que motivó su replanteamiento como un proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, ahora denominado Proyecto Mar de Cortés, el cual consideraba el desarrollo integral de la región por medio de la construcción, mejoramiento e incorporación de infraestructura turística, regional, urbana y ambiental con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

El proyecto se integró por tres programas: Regiones Turísticas Integrales, Escalas Náuticas Singlar y Mejoramiento Integral de las Localidades de la Costa, que pondrían en valor los recursos turísticos naturales y culturales de la Región del Mar de Cortés, de tal forma que fuese un proyecto de desarrollo turístico regional sustentable, el primero en la historia del país.

Esta propuesta requirió actuar tanto en el ámbito de la planeación regional, en lo relativo al diseño de rutas y circuitos turísticos y la propuesta y localización de la infraestructura regional requerida: carreteras, marinas y aeropuertos, como en el de la planeación urbana, en relación con las reservas para el crecimiento turístico y urbano y el mejoramiento de la infraestructura, servicios e imagen urbana de las localidades seleccionadas.

Para llevar a cabo el proyecto fue necesario crear en la estructura de FONATUR un área dedicada exclusivamente al mismo en lo referente a su planeación, gestión y coordinación, así como de una empresa para la operación de las marinas turísticas creadas con el proyecto; institucionalizar la participación de los gobiernos, federal, estatales y municipales mediante la celebración de convenios de colaboración; e incluir el proyecto en la apertura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación mediante su incorporación en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal.

El proyecto se realizó en tres fases: planeación, gestión y desarrollo y operación.

La planeación tuvo por objeto definir sus características básicas en relación con el mercado a atender, los productos a ofrecer y su localización, la estrategia para su

desarrollo, las etapas y metas, los recursos necesarios y su origen, así como los participantes. Durante el periodo 1998-2003 se llevó a cabo la planeación en un proceso permanente de retroalimentación donde es posible distinguir tres etapas que para efectos de este informe denominó: Gran Visión, Revisión y Reconceptualización, a su vez cada etapa se desarrolló en tres fases: analítica / consultiva, propositiva y de evaluación.

La gestión incluyó las agendas institucional, social y ambiental. Entendida la gestión institucional como las actividades para lograr acuerdos para su ejecución, misma que se llevó a en forma paralela a la planeación y fue parte de los procesos de consulta que se materializaron en un conjunto de convenios. La gestión social consistió en la presentación del proyecto, previa a la celebración de cada convenio, a las comunidades receptoras en audiencias públicas con el propósito de difundir sus alcances y recabar la opinión, tanto de los miembros de los cabildos, como de los grupos y representantes sociales, comunidades indígenas, empresarios e inversionistas locales. La gestión ambiental incluyó dos vertientes: la obtención de los resolutiveos en materia de impacto ambiental y la atención a las organizaciones civiles conservacionistas (OCCs).

La fase de desarrollo y operación tuvo como finalidad la realización de los estudios, proyectos ejecutivos, manifestaciones de impacto ambiental, obras y demás acciones necesarias para la puesta en operación de los tres programas del Proyecto e incluyó la planeación, desarrollo y puesta en operación de cada proyecto específico.

La realización del proyecto inicia formalmente en febrero de 2001 con la firma de un convenio marco con dependencias y entidades de los gobiernos federal y de los estados participantes y organismos del sector privado.

Desde su inicio el proyecto enfrentó la fuerte oposición por parte de las organizaciones civiles conservacionistas, lo que motivó un hecho inédito: la solicitud de una manifestación de impacto ambiental modalidad regional del proyecto por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en marzo de 2002, cuando el proyecto se encontraba en su etapa de planeación y gestión y no se tenían reservas y proyectos ejecutivos, prohibiendo la realización de cualquier actividad relacionada con el mismo en tanto la manifestación no fuera autorizada, lo que ocurrió en noviembre de 2003.

Superada esta situación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014 no se asignaron recursos al proyecto, mismos que fueron realmente obtenidos en el último trimestre de ese año, por lo que la etapa de desarrollo prácticamente dio inicio hasta el 2005 a menos de dos años del término de la administración federal en curso, limitando de esta manera los resultados esperados para 2006.

Durante 2005 y 2006 se realizan proyectos ejecutivos y obras, se crea la empresa operadora de las escalas náuticas y se inicia la operación de las mismas.

En 2007 el fondo decide suspender la inversión en el proyecto y limitar su actuación al mantenimiento y operación de la infraestructura náutica desarrollada.

La suspensión de las inversiones antes de concluir las acciones previstas para la primera etapa, impidió el desarrollo de los componentes estratégicos de los tres programas, que eran interdependientes, por lo que su éxito dependía del desarrollo paralelo de las acciones estratégicas en cada uno de ellos lo que no fue posible, por lo que sus beneficios fueron limitados y de carácter local.

En el Programa de Regiones Turísticas Integrales se tuvieron avances importantes en relación con la planeación de rutas y circuitos turísticos, señalización, capacitación y promoción, quedando pendiente la comercialización y promoción de las rutas, el desarrollo de productos y servicios turísticos y con ello, la posibilidad de generar la oferta turística para captar nuevos segmentos y mercados turísticos.

En el Programa Escalas Náuticas, se construyó una red de ocho marinas turísticas³ de apoyo a la navegación en el Mar de Cortés, quedando inconclusas dos marinas y el puente terrestre para el traslado de embarcaciones entre el Océano Pacífico y el Mar de Cortés, en la parte media de la península de Baja California, que detonaría el turismo náutico y con ello todo el proyecto.

En el Programa Localidades de la Costa se avanzó en la planeación del desarrollo urbano de cinco localidades y en las obras de mejoramiento de la imagen y los servicios urbanos, lo que representó un beneficio tangible para la población de Bahía de los Ángeles, Santa Rosalía, Topolobampo y San Blas, quedando pendiente la constitución y desarrollo de las reservas territoriales ya convenidas con los gobiernos estatales y municipales para atender el crecimiento urbano y turístico esperado.

El Proyecto Mar de Cortés generó una gran expectativa entre los inversionistas lo que hizo posible modificar la tendencia en la oferta de cuarto hoteleros en la Región, en particular en los hoteles de 5 estrellas donde el crecimiento alcanzó el 14% en promedio anual entre 2000 y 2006. El proyecto también estimuló las inversiones en infraestructura náutica y servicios a las embarcaciones. Al arranque del proyecto en 2001 existían 3,020 espacios en agua distribuidas en 17 marinas, para el 2007 existían 3,969 en 31 marinas y para el 2016 se alcanzó un total de 5,213 en 38 marinas.

Los efectos de las expectativas generadas también se aprecian en el crecimiento de la población de la región, ya que se modificó la tendencia al pasar del 1.7% en promedio anual en el periodo 1995-2000 al 1.6% en el 2000-2005 y al 2.1% en el 2005-2010. Si bien no es posible imputar este cambio sólo a las expectativas generadas, es claro que las localidades seleccionadas crecieron más rápidamente que la región 2.0% vs. 1.6% respectivamente en el periodo 2000-2005 y 2.3% vs 2.1% en el 2005-2010.

En síntesis es posible concluir que los principales obstáculos que enfrentó el proyecto a lo largo de su desarrollo estuvieron relacionados básicamente con dos temas: el ambiental y los cambios de funcionarios en la administración pública federal con una visión y objetivos diferentes a los que motivaron el proyecto.

³ Denominadas escalas náuticas en el proyecto.

En relación a estos dos grandes temas es posible recomendar lo siguiente:

- El tema ambiental debe ser prioritario desde el planteamiento inicial de los proyectos relacionados con el aprovechamiento del territorio.
- La gestión ambiental debe realizarse ante las autoridades competentes, pero en especial con la sociedad civil y organismos civiles conservacionistas desde el inicio del proyecto y a lo largo de todo su desarrollo.
- Debe continuar y ser prioritaria la planeación de mediano y largo plazo que de sustento a proyectos ejecutables en diversos horizontes de planeación.
- Los proyectos deben ser realizables en los periodos de la administración de los diferentes órdenes de gobierno y generar beneficios no solo sociales y económicos para la población, sino también políticos para los participantes para contar con su compromiso y respaldo.

A lo largo de la vida del Proyecto Mar de Cortés se me brindó la oportunidad de participar activamente en su planeación, gestión, desarrollo y operación en los diferentes cargos que desempeñé, tanto en FONATUR, como en su empresa filial FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.

En la Dirección Adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión tuve la oportunidad, como Gerente de Mercadotecnia de Negocios y luego como Gerente de Planeación Turística y Regional, de hacerme cargo del planteamiento de Gran Visión del Proyecto Escalera Náutica durante 1998 y 1999, así como de la Evaluación Económica Financiera de Gran Visión del Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés en 2000, que sirvió para incorporar en ese año el Proyecto a la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2001.

En 2002 se crea la Subdirección del Proyecto Escalera Náutica, se me designa Gerente de Proyectos en la misma y se me responsabiliza de la planeación del Proyecto Escalera Náutica y posteriormente de su replanteamiento como Proyecto Mar de Cortés, tarea que concluye en 2004 con la publicación del libro “Mar de Cortés, Un mundo nacido de las aguas”.

Asimismo, en ese periodo y hasta la conclusión del sexenio, se me encomienda el brindar el soporte para la gestión de la participación de los gobiernos de los estados y municipios involucrados y de los Convenios de Colaboración correspondientes.

En 2004 se me responsabiliza de la planeación del Programa Regiones Turísticas Integrales.

En 2005 desaparece la Subdirección del Proyecto Escalera Náutica y se crea la empresa de participación estatal mayoritaria SINGLAR, S.A. de C.V. propiedad del FONATUR, y se me nombra Gerente de Servicios Inmobiliarios y Comerciales en el entorno de la administración de las ocho escalas náuticas que entraron en operación.

A partir de 2005, se me hace responsable del Programa de Localidades de la Costa, responsabilidad que concluye en 2007 con la decisión del Comité Técnico y de distribución de Fondos de FONATUR de suspender las inversiones en el Proyecto.

En 2008 se cambia la denominación de SINGLAR, S.A. de C.V a FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V. y se me designa Gerente de Diseño de Proyectos de Escalas Náuticas, conservando la responsabilidad sobre los asuntos inmobiliarios y comerciales.

En 2011 se me designa Subdirector de Escalas Náuticas con la responsabilidad de la operación de las mismas y del resto de los activos propiedad del FONATUR destinados a la prestación de servicios turísticos: hoteles, campos de golf y parques, responsabilidad que concluye en 2012.

La participación en la planeación, gestión, desarrollo y operación del Proyecto Mar de Cortés fue una oportunidad y experiencia únicas, donde, a lo largo de casi quince años me fue posible poner en práctica los conocimientos adquiridos cuando cursé la Maestría en Arquitectura con especialidad en Urbanismo aplicados en los niveles de planeación regional, local y de proyectos específicos.

3. La Región del Mar de Cortés, situación al arranque del Proyecto.

A partir del enorme potencial turístico del Golfo de California, también conocido como Mar de Cortés, se definió una región turística integrada por: el Golfo de California, que se extiende desde la desembocadura del Río Colorado en su extremo meridional, hasta el Cabo Corrientes en el Estado de Jalisco; las aguas litorales del Pacífico en la Península de Baja California; los estados ribereños de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; las Barrancas del Cobre en Chihuahua, Puerto Vallarta en Jalisco y más de 900 islas incluyendo las Revillagigedo y las Marías.

“Su extenso territorio abarca 413,836 km² de territorio peninsular y continental, 283,000 km² de mar patrimonial, casi 5,600 km de litoral y 922 islas e islotes”. (FONATUR 2003. P. 9.)

- Medio ambiente natural.

El Golfo de California es el cuarto ecosistema con mayor biodiversidad en todo el planeta y se le conoce como el “Acuario del Mundo”. El aislamiento en el que ha permanecido y su particular evolución son las causas que explican el alto endemismo registrado en la península de Baja California. Según estimaciones, alrededor de 30% de los reptiles y mamíferos y un porcentaje similar de las plantas vasculares que allí existen son especies únicas en el mundo (FONATUR 2003).

Los diferentes tipos de clima de la región son extremadamente variables. Van desde los Muy secos-muy cálidos en el norte de Baja California y Sonora, hasta los Cálidos subhúmedos con lluvias en verano en Nayarit. Al descender desde la franja fronteriza hacia el sur, el clima es más cálido y la lluvia más intensa, lo cual hace posible la diversificación de la vegetación y el fortalecimiento de la agricultura. (FONATUR 2003)

La orografía se caracteriza por la presencia de dos grandes sistemas montañosos y de planicies y llanuras costeras: la Sierra Madre Occidental, que entra al país por Sonora y en su paso hacia el sur atraviesa Sinaloa y Nayarit; y la Cordillera de Baja California, que se extiende desde California, Estados Unidos, hasta Cabo San Lucas en el extremo sur de la península. (FONATUR 2003)

“La planicie costera continental se extiende desde El Desierto de Altar, en la Llanura Sonorense, hasta el norte de Sinaloa. Entre cimas bajas y uniformes, abruptas y separadas por amplias planicies, abarca terrenos deltaicos y costeros, asociados a ciénegas, zonas salinas, dunas, playas y barras de arena”. (FONATUR 2003. p. 25.) Hacia el sur, en Sinaloa se extiende la llanura costera del Pacífico, con rasgos de transición entre topoformas de alto relieve y aquellas que se encuentran cercanas a la costa, generalmente salinas sujetas a inundación. (FONATUR 2003)

“En el sur de Sinaloa y en Nayarit la zona costera es una franja angosta y alargada, donde se forman barras, lagunas, esteros y marismas. En el extremo sur, hacia Bahía de Banderas, alternan en la franja litoral formas serranas, deltas, llanuras de piso rocoso o cementado, lomeríos y valles intermontanos”. (FONATUR 2003. p.25.)

Los grupos más representativos de suelos presentes en la región son: Regosol, Solonchak, Xerosol, Yermosol, Feozem, Vertisol y Litosol. Su calidad “... está afectada por las prácticas agropecuarias, los riegos excesivos, las actividades forestales, la extracción de especies vegetales, el crecimiento anárquico de los asentamientos humanos, la disposición indiscriminada de desechos y el desarrollo de infraestructura. Todo ello contribuye a la degradación del suelo y se traduce en erosión, contaminación y pérdida de sus propiedades físicas y biológicas”. (FONATUR 2003. p.25 y 26.)

“La península de Baja California es pobre en recursos hídricos. Las corrientes fluviales son pocas y los volúmenes escurridos son pequeños y muy ocasionales... Las aguas subterráneas son escasas, se distribuyen en áreas relativamente pequeñas y se destinan en su mayor parte al riego. Debido a lo reducido de la precipitación pluvial y de los escurrimientos torrenciales también es escasa la recarga de los acuíferos”. (FONATUR 2003. p. 26.)

En la zona continental “el curso de los ríos es accidentado debido a la geografía de la Sierra Madre Occidental. Luego de recorrer amplias zonas altas descienden y se vierten abruptamente hacia las angostas planicies litorales”. (FONATUR 2003. p. 26.) Parte importante de estas corrientes es usada para riego agrícola en los valles altos y en las planicies costeras.

La falta de tratamiento de las aguas residuales son causa de contaminación de los ríos que desembocan en el Golfo de California. Asimismo, debido al abatimiento de las fuentes de captación en los distritos de riego y las zonas urbanas, la disponibilidad de agua ha sido crítica desde los noventa. En el sur, las actividades productivas y las ciudades han provocado contaminación, deforestación y cambios en los patrones de escurrimiento que degradan los recursos hidráulicos. “Estos procesos han afectado a los

ecosistemas costeros, poniendo en riesgo la salud de la población y causado la cancelación de actividades económicas”. (FONATUR 2003. p. 27.)

La zona costera es de escasa inclinación en el Pacífico, mientras que en el Golfo de California forma una planicie con un complejo sistema lagunar de abruptas pendientes y cuencas submarinas con profundidades que van desde 700 m hasta más de 3,000 m. Ambos litorales contienen una gran variedad de bahías, lagunas costeras, esteros e isla con un elevado valor biológico. (FONATUR 2003. p. 28.)

“En el sistema peninsular y del Golfo, la circulación de los vientos y las corrientes oceánicas constituyen el mecanismo principal que ha originado y sostenido el ecosistema regional. Las capas superficiales de la corriente de California son reemplazadas a lo largo de la costa peninsular por la surgencia de aguas más profundas, que transportan importantes cantidades de nutrientes desde los fondos marinos hacia la superficie. Al interior del Golfo, las corrientes de marea aceleran su circulación y crean flujos turbulentos que traen aguas profundas a la superficie. Estas aguas oceánicas frías, producto de las surgencias marinas, son la causa principal de la fertilidad y productividad del Golfo de California, que a su vez hacen posible su alta concentración y variedad de peces, aves, mamíferos e invertebrados

Los mares fríos también son la causa fundamental de la aridez de la tierra, porque los vientos oceánicos se calientan cuando penetran en los desiertos costeros. La evaporación es baja cuando el mar es frío y la tierra caliente. Sin embargo, cuando se presenta El Niño⁴ las aguas oceánicas cálidas se acumulan en la costa continental y la corriente de California pierde intensidad. La surgencia de aguas ricas en nutrientes disminuye y el mar se calienta. Así, el ciclo natural se invierte, el mar pierde productividad y la tierra queda anegada por abundantes lluvias provenientes de las ahora cálidas aguas del océano”. (FONATUR 2003. p. 28 y 29.)

“La Región destaca como zona de transición entre las comunidades vegetales desérticas en el norte y las tropicales en el sur de Sinaloa y en Nayarit... Los matorrales xerófilos predominan en donde las condiciones son muy secas y, donde se presentan otros climas... existen comunidades muy singulares como el matorral rosetófilo costero y la selva mediana subcaducifolia”. (FONATUR 2003. p. 29.) “Debido a la evolución aislada de la península, de las 2,958 especies de plantas que allí existen, 686 son exclusivas del lugar”. (FONATUR 2003. p. 29 y 30)

El aislamiento evolutivo en el que permaneció la península de Baja California durante millones de años se manifiesta en un alto nivel de fauna endémica. “Existen 109 especies de mamíferos terrestres, de las cuales 25 son endémicas, y de las 550 especies de aves que se tienen registradas 11 son exclusivas de la zona” (FONATUR 2003. p. 30)

⁴ Una corriente de agua caliente que nace en las costas peruanas y llega hasta México y que puede durar años.

La conservación del ecosistema costero-marino del Mar de Cortés es considerada de alta prioridad mundial, puesto que "... es uno de los mares más productivos y biodiversos. Alrededor de 6,000 especies componen la macro fauna del Golfo: 891 de peces, 181 de aves marinas, 34 de mamíferos marinos (la mayor variedad mundial de grandes ballenas) y 4,853 de macro invertebrados. En total, 831 especies marinas son endémicas; entre las más conocidas figuran la totoaba... y la vaquita marina". (FONATUR 2003. p. 31)

La presión sobre la fauna silvestre propicia el agotamiento de los recursos y pérdidas irreversibles, que afectan al ecosistema y el desarrollo de las comunidades que dependen de estos recursos. (FONATUR 2003. p. 32)

Con el objeto de proteger la biodiversidad, los endemismos, los refugios de la fauna y los recursos naturales, en la Región del Mar de Cortés existían 23 Áreas Naturales Protegidas de carácter federal en 2003.

- 6 Reservas de la biosfera: Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, El Vizcaíno, Sierra La laguna, Islas Marías, El Pinacate y Gran Desierto de Altar e Isla San Pedro Mártir
 - 5 Parques nacionales: Constitución de 1857, Sierra de San Pedro Mártir, Bahía de Loreto, Cabo Pulmo e Isla Isabel.
 - 2 Santuarios: Playa Ceuta y Playa el Verde Camacho.
 - 1 Área de protección de los recursos naturales: Reserva Forestal Nacional Sierras de Los Ajos/Bavispe.
 - 5 Áreas de protección de flora y fauna: Valle de los Cirios, Islas del Golfo de California, Cabo San Lucas, Meseta de Cacaxtla y Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui.
 - 4 Áreas naturales protegidas con otras categorías (incluidas en Islas del Golfo de California): Isla de Guadalupe, Isla Rasa, Cajón del Diablo e Isla Tiburón. (FONATUR 2003)
- Actividades económicas.

La Región del Mar de Cortés es una de las áreas de mayor potencial para el turismo en México por lo excepcional de su medio ambiente natural único a nivel mundial, además de contar con un variado acervo cultural y una gran belleza natural. Sin embargo, al mismo tiempo es una región de alta fragilidad ambiental y con grandes retos económicos y sociales, debido a que el modelo de crecimiento seguido, basado en la explotación exhaustiva de los recursos naturales, presentaba síntomas de agotamiento desde los ochenta, que se reflejaba en la disminución de la productividad y de la competitividad de las actividades económicas, en particular las del sector primario, con la consecuente falta de empleo y de oportunidades para la población y el deterioro del ecosistema de la región.(FONATUR 2003)

Esta situación puso de manifiesto la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo regional basado en la sustentabilidad con una visión integradora desde un enfoque regional, en el cual el proyecto Mar de Cortés podría hacer una aportación determinante.

El territorio de la región representa el 21% del total nacional. En el año 2000 contaba con 8.6 millones de habitantes, 9% del total del país, y generaba el 9% del PIB, derivado de las actividades agropecuaria, pesquera y minera, así como de su orientación desde mediados del siglo XX, "...hacia el turismo y el sector industrial moderno y, a partir del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, a la industria maquiladora, todas ellas vinculadas con el sector exportador y con los procesos de globalización". (FONATUR 2003. P. 38.)

El crecimiento económico provocó la atracción de población, que se concentró en los extremos norte y sur de la región, en particular en los municipios costeros, donde se asentaba el 62% de la población de los cinco estados en 2000. (FONATUR 2003)

En los valles de Mexicali, del Yaqui y Mayo y la Costa de Hermosillo en Sonora, así como en las costas norte y centro de Sinaloa, se localizan las zonas agrícolas más importantes del país, mismas que desde entonces sufrían el agotamiento de la productividad de los suelos. Por su parte, Baja California Sur enfrentaba el agotamiento de los mantos acuíferos, incluso fósiles, que fueron utilizados sin considerar tasas de regeneración, en consecuencia, las tierras agrícolas se salinizaron y desertificaron a tasas muy aceleradas, no sólo en esta entidad, sino en el conjunto de las áreas agrícolas de la región. (FONATUR 2003)

El principal uso que se le daba a la diversidad biológica marina era la pesca y al mismo tiempo, era y continúa siendo la principal amenaza para su permanencia, siendo el libre acceso y el uso de inadecuadas artes de pesca, los problemas más relevantes, ya que está llevando a la sobreexplotación y desaparición comercial de muchas especies y a la extinción de otras, como la vaquita marina y la totoaba. (FONATUR 2003)

- Turismo

Además de la pesca, el turismo sobresalía de las otras actividades económicas de la región, ya que se caracterizaba por tener también una fuerte relación con el medio natural por la belleza de las playas e islas y la pesca deportiva.

En los diez años previos al Proyecto Mar de Cortés, la afluencia turística a la región fue creciente, al pasar de 5.6 millones de turistas hospedados en hoteles en 1992 a 7.8 millones en el año 2002, 13% del total nacional. Cabe señalar, que a partir de 1998 y hasta 2002 se mantuvo estable, prácticamente sin crecimiento. (FONATUR 2003)

La región era visitada principalmente por turistas nacionales que representaron el 73% del total, que permitían sostener la afluencia de visitantes en los primeros años de la década del dos mil, ya que el turismo extranjero, "básicamente estadounidense, mantuvo una tendencia creciente hasta 1999 cuando alcanzó la cifra de 2.3 millones de visitantes, 30% del total, y a partir de ese año declinó hasta 2.1 millones en 2002". (FONATUR 2003. P. 47.) Este comportamiento se explica por los acontecimientos internacionales derivados del 11 de septiembre que provocaron una reducción de los viajes de turistas de los Estados Unidos hacia el exterior. (FONATUR 2003)

En correspondencia con estos procesos, la estadía de los turistas tuvo un comportamiento inestable durante el periodo 1992-2002, teniendo su punto más alto en 1997 con un promedio de 2.28 noches por turista y el más bajo un año después con 1.86, a partir del cual repuntó hasta alcanzar 2.19 noches en 2002. (FONATUR 2003)

El turismo nacional tuvo una importante participación en esta recuperación, ya que entre 1998 y 2002 su estadía se elevó de 1.58 a 2.0 noches por turista, mientras que la estadía del turismo extranjero alcanzó su cifra más alta en 1997 con 3.0 noches y la más baja en 2000 con 2.33, a partir de ese año se recupera hasta alcanzar 2.71 noches en 2002. (FONATUR 2003)

Durante el mismo periodo la oferta de alojamiento creció más rápidamente que la afluencia, al pasar de 38,533 cuartos en 1992 a 52,463 en 2002, lo que se reflejó en una baja ocupación. (FONATUR 2003)

La ocupación mostró también una tendencia creciente durante el periodo 1992-1998 al pasar del 46.5% al 50.3%, para declinar al 45.5% en 2002. (FONATUR 2003)

En el año 2000, los hoteles de los principales destinos turísticos, Tijuana, Mazatlán, Playas de Rosarito, Ensenada, Los Cabos, Nuevo Vallarta y La Paz, hospedaron en conjunto 4.8 millones de turistas, 61% del total de la región, de los cuales el 70% fueron nacionales y el 30% extranjeros. Si se considera Hermosillo, orientado al turismo de negocios y que recibió 615 mil turistas en el mismo año, los principales destinos concentraron 68.3% del total de la región. (FONATUR 2003)

En síntesis, a pesar del elevado potencial turístico y su distribución en todo el territorio de la región, la actividad turística y sus beneficios se concentraban en sólo siete destinos turísticos, localizados en los extremos norte y sur, tanto de la península como de la zona continental.

- Población

Para efectos del Proyecto Mar de Cortés se seleccionaron 27 localidades costeras como receptoras directas de sus acciones, cuya población en conjunto era de 1'021,651 habitantes en 2000. (FONATUR 2001)

Del total de localidades, seis se consideraron urbanas por tener más de 15,000 habitantes: Mazatlán, Ensenada, La Paz, Guaymas-San Carlos, Los Cabos y Puerto Peñasco, que en conjunto sumaron 949,483 habitantes en 2000, 93% del total. Cabe mencionar que Los Cabos y Puerto Peñasco tenían menos de 100,000 habitantes. (FONATUR 2001)

Las 21 localidades restantes se consideraron rurales por tener menos de 15,000 habitantes y en conjunto sumaron 72,168, que representan el 7% del total; nueve de ellas se encontraban en el rango de 2,500 a 14,999 habitantes, tres en el de 1,000 a 2,499 y nueve en el de menos de 1,000 habitantes, de las cuales tres tenían menos de 100 habitantes: Punta San Carlos, San Luis Gonzaga y Huatabampito (Santa Bárbara). (FONATUR 2001)

El conjunto de localidades seleccionadas presentaba una dinámica de crecimiento moderado que tendía a disminuir hacia una condición de equilibrio demográfico, ya que su tasa de crecimiento promedio anual en el periodo 1990-1995 fue del 3.4% y para el periodo 1995-2000 decreció al 2.5%. (FONATUR 2001)

En el análisis por localidad se presentaban situaciones extremas: en Los Cabos, Nuevo Vallarta y Santa María (San Quintín) el crecimiento era acelerado, entre el 6.7% y el 8.2% en promedio anual; en diez localidades fue moderado, entre el 2.7% y el 3.5%; y las 14 restantes expulsaban población al variar su tasa del -0.7% en Puerto San Carlos al 1.9% en Altata y San Felipe, tasas inferiores a la de crecimiento natural, decreciendo la población en términos absolutos en San Juanico y Puerto San Carlos. (FONATUR 2001)

En síntesis, el conjunto de las localidades seleccionadas presentaba fuertes contrastes en su desarrollo urbano, tanto en lo que se refiere al tamaño y dinámica de crecimiento de la población, como en la disponibilidad de servicios.

En un extremo se encontraban pequeñas localidades, aisladas, carentes de servicios, dedicadas a las actividades primarias y expulsoras de población y en el otro, centros urbanos de rápido crecimiento, orientados hacia el sector servicios, que enfrentaban problemas urbanos y sociales derivados de su crecimiento acelerado y, en ambos casos, la falta de recursos para su atención.

De continuar la pérdida de competitividad de las actividades económicas y las consecuentes tendencias en los movimientos migratorios, esta situación tendería a agravarse polarizando aún más los desequilibrios existentes entre las localidades y agudizando la problemática urbana y social de cada una de ellas. Conforme a estas tendencias, se estimaba que para el año 2015 la población total de las localidades seleccionadas se incrementaría en cerca del 55% para alcanzar un total de 1'586,000 habitantes. (FONATUR 2001)

La población en localidades que tenían más de 15,000 habitantes (urbanas) en 2000 elevarían su participación en el total del 85% al 94% al crecer en promedio al 3.0% anual; sin embargo, las que en ese mismo año tenían menos de 15,000 habitantes (rurales), incrementarían su población en cerca del 40%, al crecer con una tasa del 2.3% y pasar de 72,168 habitantes en el 2000 a cerca de 102,000 en 2015. Sin embargo, es en este grupo de localidades donde los impactos económicos y demográficos del Proyecto Mar de Cortés serían más significativos, debido a su reducido volumen de población y su situación socioeconómica. (FONATUR 2001)

Se esperaba que por efectos del Proyecto Mar de Cortés se generarían flujos migratorios hacia las localidades rurales revirtiendo la tendencia a expulsar población, por lo que se estimaba que su tasa de crecimiento podría duplicarse en el periodo 2000-2015 para alcanzar un total cercano a los 140,000 habitantes en el último año. (FONATUR 2001)

A partir del aprovechamiento del potencial natural y cultural de la región y de una reorientación del turismo de sol y playa hacia los segmentos vinculados con la naturaleza, el turismo podría convertirse en una actividad integradora que generase beneficios a la región y al país, tanto socioeconómicos como ambientales.

4. Antecedentes del Proyecto Mar de Cortés.

4.1. La “Escalera Turístico Marítima”.

Si bien existen menciones de que desde mediados del siglo pasado el Arq. Mario Pani Darqui mostró interés en desarrollar un proyecto de infraestructura náutica para atraer embarcaciones del sur del Estado de California al Mar de Cortés, es en la década de los setenta que el Arq. Guillermo Rosell de la Lama hizo patente la gran oportunidad que representaba el turismo náutico para el desarrollo de la Región del Mar de Cortés, debido a la riqueza y diversidad de sus atractivos naturales, a las condiciones favorables que presenta para la navegación y en particular, por su proximidad con el enorme mercado de embarcaciones recreativas y deportivas del Suroeste de los Estados Unidos.

“El 10 de marzo de 1977, siendo Secretario de Turismo el Arq. Guillermo Rosell de La Lama, se crea, mediante Decreto Presidencial, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California, TURGOCAL, cuyos objetivos principales eran la coordinación, promoción, aprovechamiento y desarrollo del turismo en los estados de la entonces Región Turística Noroeste del País.

Entre otros programas, TURGOCAL, planteaba el desarrollo de la “Escalera Turístico Marítima”, en donde señalaba que el mercado del Suroeste de los Estados Unidos estaba constituido por 300,000 embarcaciones turísticas y propone la creación de 62 puertos de abrigo y 14 marinas a lo largo de las costas de toda la península de Baja California y de los Estados de Sonora y Sinaloa, para hacer posible la navegación de embarcaciones de pequeña eslora, así como otras medidas para el transporte terrestre de embarcaciones y para facilitar el desarrollo de la actividad.

Por diversas razones, el programa náutico de TURGOCAL no se llevó a cabo, permaneciendo por muchos años estancado el turismo náutico en la región”. (FONATUR 2000. p. 2.)

4.2. El Programa Nacional Náutico Turístico. PRONNATUR.

En noviembre de 1990 la Secretaría de Turismo y FONATUR presentan el Programa Nacional Náutico Turístico con el propósito esencial de “... fomentar el turismo náutico, con énfasis en los cruceros y el desarrollo de marinas, facilitando su desarrollo mediante la explotación de instalaciones y la concesión a particulares”. (SECTUR, FONATUR. 1990)

En el Programa se reconoce que el turismo náutico está en auge a nivel mundial y que México cuenta con un enorme potencial en sus mares, litorales y destinos costeros para desarrollar la industria náutica turística y participar de este mercado con la ventaja decisiva que representa la proximidad con los Estados Unidos.

Para 1989 estimaba una afluencia del orden de 6,300 embarcaciones extranjeras (yates y veleros) que arribaron a territorio mexicano, de las cuales 2,300 lo hicieron navegando y 4,000 por vía terrestre desde los Estados Unidos. (SECTUR, FONATUR. 1990)

El Programa dividía los litorales del país en cinco regiones: Pacífico Norte (Ensenada-Mazatlán), Pacífico Centro (San Blas-Manzanillo), Pacífico Sur (Ixtapa-Puerto Madero), Golfo de México (Laguna Madre-Puerto Progreso) y Mar Caribe (Cancún-Chetumal). (SECTUR, FONATUR. 1990)

En estas cinco regiones se distribuían 36 marinas con capacidad para 3,254 embarcaciones permanentes, 2,519 posiciones en agua y 735 en seco; de las cuales 11 marinas con 1,883 posiciones, 1,436 en agua y 447 en seco, se localizaban en las Región Pacífico Norte y Centro en lo que es la Región Mar de Cortés. (SECTUR, FONATUR. 1990)

En el Programa se precisaron acciones, se establecieron metas y se identificaron los segmentos a atraer para lo cual estableció una estrategia territorial y de mercado. Asimismo, propuso adecuaciones al marco jurídico y fiscal que facilitarían el desarrollo de esta actividad e incentivarían el flujo de la inversión privada.

En la estrategia territorial concentraba la oferta en el Pacífico Norte por su cercanía con el mercado de California, Estados Unidos. Para esta región propuso como meta casi duplicar la oferta para 1994, con un total de 3,173 posiciones, 2,582 en agua y 591 en seco, distribuidas básicamente en cinco destinos; Cabo San Lucas, La Paz y Puerto Escondido en Baja California Sur, Guaymas-San Carlos en Sonora y Mazatlán en Sinaloa; además de instalaciones básicas para embarcaciones remolcables en San Felipe, Son., y Puerto Peñasco, Son.; así como, puntos de apoyo náutico en Isla San Martín e Isla Cedros en Baja California; Bahía Magdalena y Bahía de Tortugas en Baja California Sur. (SECTUR, FONATUR. 1990)

Para el Pacífico Centro la meta era alcanzar un total de 1,485 posiciones, 1,214 en agua y 171 en seco, distribuidas básicamente en Nuevo Vallarta, Jal., Puerto Vallarta, Jal., y Manzanillo, Col. (SECTUR, FONATUR. 1990)

Para alcanzar estas metas estimaba una inversión cercana a los 73 mil millones de pesos a ejercer en el periodo 1990-1994, que generarían una afluencia de 53 mil turistas náuticos, una derrama económica por 201 mil millones de pesos y divisas por 63 millones de dólares en ese periodo.⁵

El Programa Nacional Náutico Turístico no fue puesto en operación y permaneció como un esfuerzo más de planeación que no se traduce en inversiones y resultados.

4.3. El Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés.

- Periodo 1998-2000.

En el mes de septiembre de 1998 se inicia en FONATUR el Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés y en la Sesión 146 del 15 de diciembre de ese año se presenta al Comité Técnico y de Distribución de Fondos de FONATUR.

El 16 de julio de 1999 el Comité Técnico y de Distribución de Fondos autorizó efectuar las gestiones necesarias ante la SHCP para incorporar en la apertura programática de

⁵ Tipo de cambio \$3,000 M.N./\$1 USD

FONATUR los recursos presupuestales para el desarrollo del Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés.

En octubre de 1999 se presentó a la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales, SHCP, el Proyecto de Inversión de la Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés.

En el proyecto se señalaba que la Región del Mar de Cortés tiene el más alto potencial para desarrollar el turismo náutico a nivel nacional, debido a su elevada biodiversidad, a la riqueza de su pesca deportiva, al valor escénico de su litoral y a sus condiciones favorables para la navegación. (FONATUR 1999)

Asimismo, que el turismo náutico ofrece importantes beneficios en términos de generación de divisas y derrama económica, por lo que puede llegar a ser un factor clave en el desarrollo regional, sin embargo, en ese año era una actividad incipiente debido a: la falta de información y certidumbre en los trámites para la internación de embarcaciones; la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional para apoyar el desarrollo de proyectos náutico turísticos; las grandes limitaciones que existían en la infraestructura necesaria para la internación de embarcaciones; y la carencia de puertos de abrigo que ofreciesen servicios de apoyo y auxilio a la navegación.

Esa situación se había traducido en una lenta evolución de la afluencia de embarcaciones turísticas a los principales puertos de la región, incluso en algunos de ellos se registraba una disminución, como ocurría en Cabo San Lucas, donde el número de embarcaciones decreció un 25% en 1998 respecto a 1996.

En relación con el mercado señalaba que el Suroeste de los Estados Unidos era el más importante ya que ahí existían alrededor de 1'650,000 embarcaciones registradas, de las cuales cerca de 521,000 podían internarse al Mar de Cortés. El crecimiento esperado de esa flota era elevado, estimándose que para el año 2010 ascendieran a 77,000 las embarcaciones mayores a 26' de eslora y a 679,000 las embarcaciones menores de tipo remolcable.

Con este crecimiento, y considerando las grandes limitaciones que existen en el suroeste de los estados unidos para ofrecer nuevas marinas turísticas, el mercado potencial para la región era muy amplio, ya que a la vasta flota existente, se sumarían cerca de 235,000 nuevas embarcaciones en dicho periodo, que contrastaban con la penetración alcanzada.

En 1999 arribaron a Cabo San Lucas 1,450 embarcaciones, 900 de ellas procedentes de Estados Unidos, y en toda la región se contaba con sólo 3,650 espacios en marinas que alojaban una flota permanente de 2,200 embarcaciones, por lo que existía una demanda prácticamente ilimitada para la expansión de este segmento del turismo.

Las metas planteadas en el proyecto en el largo plazo, año 2010, eran: captar el 19% del mercado esperado de embarcaciones mayores de 40 pies de eslora como flota residente en las marinas de la región e incrementar sustancialmente el arribo de embarcaciones

remolcables que visitan temporalmente por vía terrestre a la región a cerca de 8,000 al año.

Con esos antecedentes el Proyecto tenía por objeto:

- ✓ “Detonar el crecimiento gradual y sostenido del turismo náutico en el marco del desarrollo sustentable de la Región del Mar de Cortés.
- ✓ Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades receptoras de las acciones del programa.
- ✓ Promover el aprovechamiento racional y la conservación de los recursos naturales.” (FONATUR 1999. p. 6.)

Para ello se estableció la siguiente estrategia:

“I. Crear la Escalera Náutica de puertos de abrigo consistente en un conjunto de 20 puertos distribuidos en promedio a cada 120 millas náuticas en los litorales del Pacífico de la Península de Baja California y del Mar de Cortés, donde se proporcionarían los servicios básicos de atraque, suministro de combustibles, avituallamiento, radiocomunicación, marina seca, reparaciones menores, abrigo y auxilio en casos de emergencia mediante:

- La incorporación de siete puertos existentes que ya proporcionaban todos los servicios: Ensenada en Baja California; Puerto San Carlos, Cabo San Lucas y La Paz en Baja California Sur; Guaymas-San Carlos en Sonora; Topolobampo y Mazatlán en Sinaloa.
- El complemento de las instalaciones en seis puertos de abrigo existentes: Isla de Cedros y San Felipe en Baja California; Puerto Escondido, Mulegé y Santa Rosalía en Baja California Sur; y Puerto Peñasco en Sonora.
- La construcción de siete nuevos puertos de abrigo en sitios con muy buenas condiciones naturales para el fondeo de embarcaciones: San Quintín, Santa Rosalía y Bahía de los Ángeles en Baja California; Punta Abreojos y San Juanico en Baja California Sur; Bahía Kino en Sonora y Altata en Sinaloa.

II. Integrar la infraestructura carretera de apoyo para:

- Desarrollar un puente terrestre para el traslado de embarcaciones del litoral del Pacífico al Mar de Cortés, modernizando 16 km de un total de 110 km existentes entre Santa Rosalía y Bahía de los Ángeles.
- Facilitar la internación terrestre de embarcaciones remolcables, continuando la ampliación a cuatro carriles en 154 km de la carretera Mexicali-San Felipe y mejorando 102 km de la carretera Hermosillo-Bahía Kino.
- Posibilitar el acceso y el abastecimiento a los puertos de abrigo mediante el mejoramiento de las carreteras a San Quintín en 14 km, Punta Abreojos en 72 km y San Juanico en 107 km.

III. Integrar a mediano plazo la red aeroportuaria de apoyo al desarrollo del turismo náutico constituida por 10 aeropuertos y 10 aeródromos existentes, con

la participación de SCT, FONATUR y los concesionarios de la infraestructura aeroportuaria mediante:

- La incorporación de los aeropuertos de Ensenada y San Felipe en Baja California; Loreto, La Paz y Los Cabos en Baja California Sur; Hermosillo y Guaymas en Sonora; Los Mochis, Culiacán y Mazatlán en Sinaloa y de los aeródromos de Puerto Peñasco en Sonora; y de Santa Rosalía, La Paz y Los Cabos en Baja California.
- El mejoramiento de los aeródromos y aeropistas de San Quintín, Isla de Cedros y Bahía de los Ángeles en Baja California; y de Punta Abreojos, Puerto San Carlos y Mulegé en Baja California Sur.

IV. Establecer un sistema de abastecimiento de combustibles a todos los puertos de la Escalera Náutica con la participación de concesionarios privados, a partir de las terminales de distribución de PEMEX en Rosarito y La Paz; el servicio a Santa Rosalía desde la terminal de Guaymas; y el abastecimiento en el litoral de Sonora y Sinaloa.

V. Facilitar las gestiones para la internación de embarcaciones, equipos y turistas náuticos, en el marco del Subcomité del Turismo Náutico que presidía la SECTUR, mediante:

- La profesionalización y capacitación de los prestadores de servicios y de los representantes de las dependencias que tienen trato con turistas.
- La simplificación y reducción de los pagos de derechos para permisos de pesca deportiva, internación y tenencia de embarcaciones, equipos y aeronaves, entre otros.
- La amplia difusión en los principales mercados emisores de turismo náutico de los requisitos a satisfacer y de los procedimientos a seguir para la internación de personas y equipos.

VI. Promover la participación del sector privado en el desarrollo y operación de servicios de la Escalera Náutica, así como en el desarrollo de marinas turísticas mediante:

- La promoción de la Escalera Náutica como un proyecto integral desarrollado por FONATUR, SCT y los gobiernos de los estados.
- La concesión de los nuevos puertos de abrigo a operadores privados.
- La asesoría y el financiamiento para el mejoramiento de instalaciones en puertos existentes, la construcción de marinas y la prestación de servicios náuticos turísticos.
- La revisión de los aspectos fiscales que inciden en la inversión privada, tales como, el pago de tenencias y de derechos por concesiones, internación y prestación de servicios, así como la estructura administrativa necesaria para su cobro y la responsabilidad solidaria de las marinas .
- El apoyo institucional en la gestión de las autorizaciones de los proyectos.” (FONATUR 1999. P. 7, 8, 9 y 10)

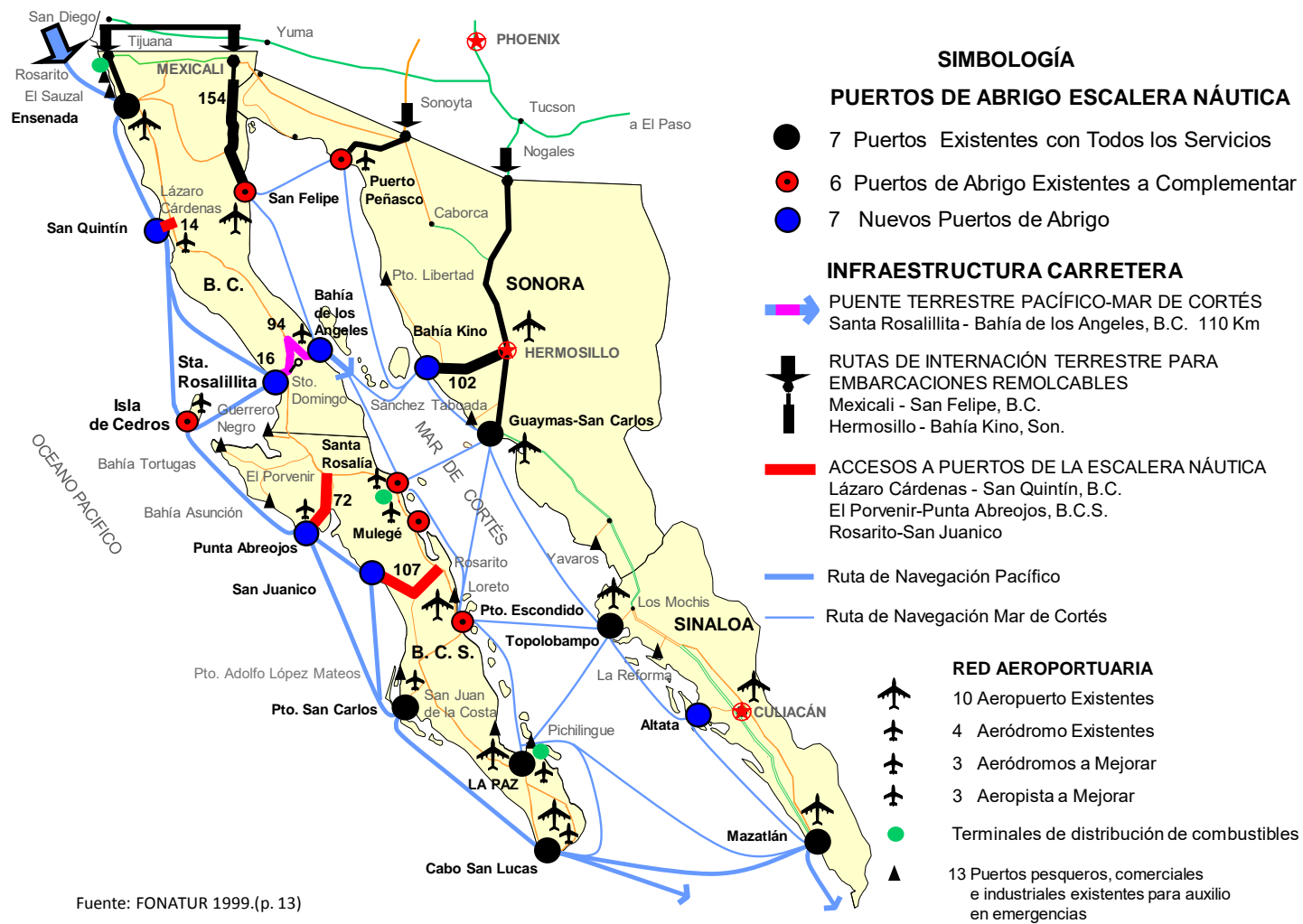


Figura 01. Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés, Estrategias.

Con el desarrollo de la Escalera Náutica sería posible:

- “Incrementar en un 25% el arribo anual de embarcaciones desde los estados unidos para el año 2000, duplicarlo para el 2005 y multiplicarlo en ocho veces al año 2010 para alcanzar un total de 17,000 arribos anuales.
- Elevar la flota permanente a 3,200 embarcaciones en el año 2000, a 8,000 en el 2005 y a 20,000 en el 2010, lo que significaba un incremento total de 17,800 embarcaciones en el periodo 1999-2010.
- La mayor afluencia de embarcaciones permitiría elevar en un 45% las posiciones en marinas turísticas en el año 2000, en 3.5 veces en el 2005 y en nueve veces en el 2010, para alcanzar un total cercano a 33,000 posiciones, lo que significaba 29,350 nuevas posiciones con una inversión de 600 millones de dólares.
- La oferta de marinas y servicios náuticos permitirían elevar la captación actual de turistas en ocho veces, para alcanzar un total de 1.3 millones de turistas náuticos anuales en el año 2010, de los cuales sólo el 60% demandarían alojamiento en hotel, estimándose en 12,700 los cuartos adicionales que se requerirían, lo que representaba una inversión de 1,500 millones de dólares y 37,000 empleos totales generados.
- El total de visitantes estimados para el periodo 1999-2010 ascendería a 6.8 millones, que generarían divisas por 7,400 millones de dólares.” (FONATUR 1999. p. 18)

La inversión global estimada para todos los componentes del proyecto ascendía a \$1,410 millones de pesos a ejercer en dos etapas durante el periodo 1999-2002. (FONATUR 1999)

La primera etapa del Proyecto Escalera Náutica se puso en marcha en 2000, año en el que se firmó el Convenio de Coordinación de Acciones e Inversiones con el Gobierno del Estado de Sinaloa. Durante ese año se desarrolló un proyecto de Franquicia de la Escalera Náutica para la incorporación de marinas existentes y de futuros proyectos de inversión privados; se realizaron estudios en temas relativos a mercado, incorporación de marinas existentes, evaluación de sitios para nuevos puertos de abrigo, la adquisición de reservas, la administración y a la coordinación y supervisión técnica; se elaboraron los proyectos ejecutivos del puerto de abrigo de Santa Rosalita y del Puente Terrestre; y se posicionó nacional e internacionalmente el proyecto mediante su promoción y publicidad. (FONATUR 1999)

- Periodo 2001-2003.

Con el cambio de Administración del Gobierno Federal y un mayor conocimiento de las condiciones oceanográficas y de operación náutica de la región, se presentó a la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Programa de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés en noviembre de 2001.

En esta ocasión la Escalera Náutica se planteó como un programa de largo plazo, de carácter regional que, a partir del aprovechamiento de lo existente y con inversiones mínimas de

desarrollo, brindaría una oferta integral de infraestructura y servicios de apoyo náutico, carretero y aéreo, y generaría sinergias y notables efectos multiplicadores de la inversión, promoviendo con este fin la participación de las secretarías de estado con atribuciones en esta materia, de los gobiernos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, de quince municipios costeros en esos estados, así como de inversionistas privados y del sector social.(FONATUR 2001)

En esta nueva versión el Proyecto perseguía integrar a lo largo de tres etapas de construcción y desarrollo:

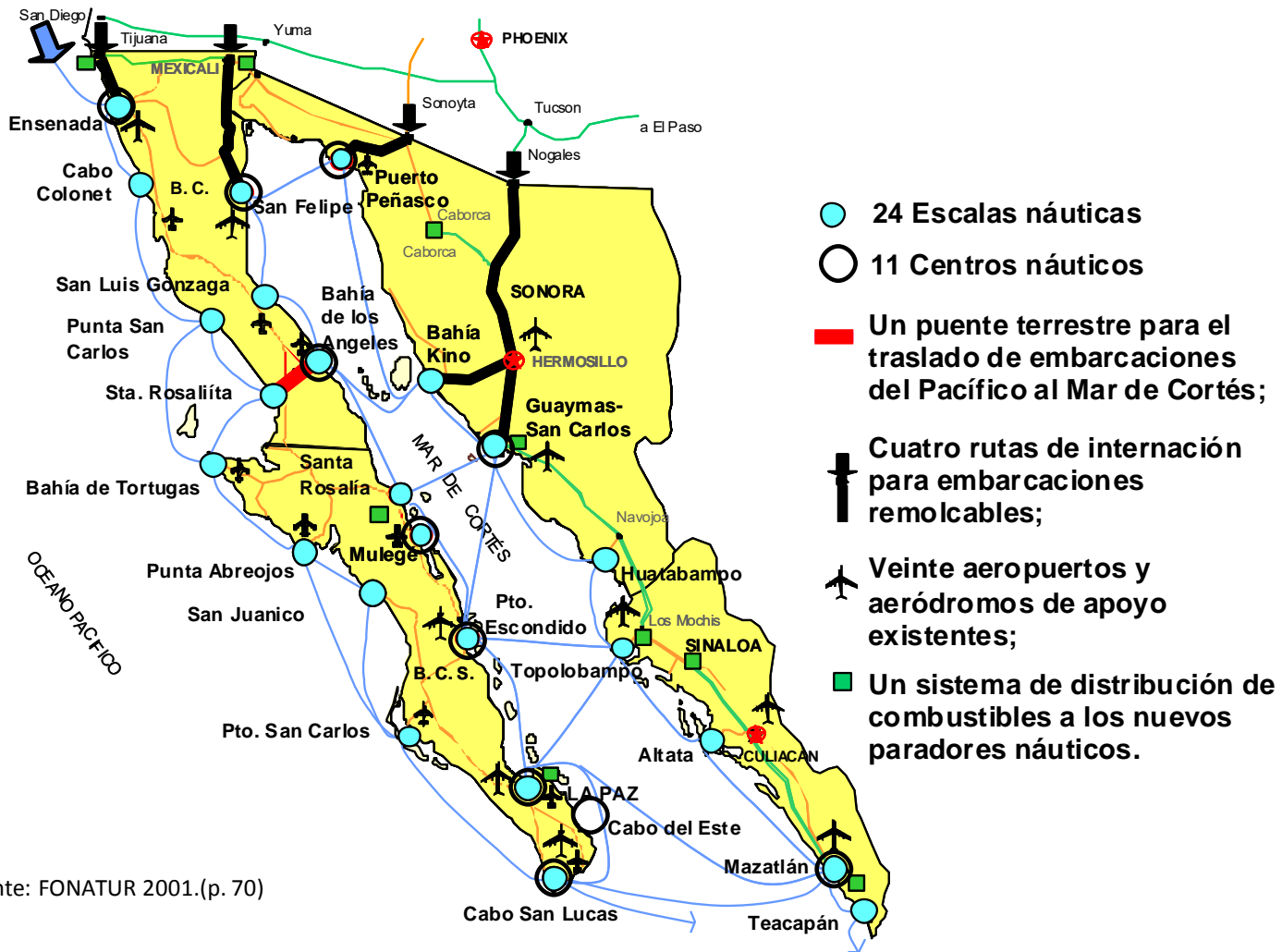
- ✓ “24 escalas náuticas distribuidas en promedio a cada 120 millas náuticas, en donde se proporcionarán los servicios básicos de atraque, suministro de combustibles, avituallamiento, radiocomunicación, marina seca, reparaciones menores, alojamiento, abrigo y auxilio en casos de emergencia.
- ✓ 11 centros náutico – turísticos.
- ✓ Un puente terrestre para el traslado de embarcaciones del Pacífico al Mar de Cortés.
- ✓ Cuatro rutas de internación para embarcaciones remolcables.
- ✓ Veinte aeropuertos y aeródromos de apoyo.
- ✓ Un sistema de distribución de combustibles a todos los puertos”.(FONATUR 2001. p. 69)

Los cambios más relevantes respecto a la estrategia anterior se refieren al tipo y cantidad de infraestructura náutica a desarrollar: el concepto de “Puerto de Abrigo” se sustituye por el de “Escala Náutica” y de 20 puertos de abrigo se pasa a 24 escalas náuticas; asimismo, se plantea un nuevo concepto “Centro Náutico” y se proponen 11, algunos de ellos en sitios en donde coinciden o cumplen además con las funciones de una escala náutica.

La escala náutica ofrecería servicios a embarcaciones en travesía o tránsito por lo que su capacidad sería reducida y se limitaría a los servicios básicos. Los centros náuticos serían destinos turísticos conformados por una o más marinas turísticas con flotas permanentes, oferta de alojamiento, equipamiento y servicios turísticos.

La estrategia conservaba los planteamientos del primer proyecto en relación a las acciones para facilitar las gestiones para la internación de embarcaciones y turistas náuticos, mejorar las condiciones de seguridad en las vías de acceso marítimo y terrestre y la simplificación administrativa para fomentar la inversión privada, y atender los aspectos ambientales y sociales del proyecto.

El Proyecto ahora se desarrollaría en tres etapas, la primera (2001-2006) de creación de la infraestructura básica para detonar la actividad náutica, la segunda (2007-2014) de impulso a la inversión privada para desarrollar del orden de 18 mil nuevas posiciones en marinas en los distintos centros turísticos con actividad náutica y la tercera etapa (2014-2030) de consolidación del proyecto.



Fuente: FONATUR 2001.(p. 70)

La inversión global estimada para todos los componentes del proyecto ascendía a 2,107.8 millones de pesos, a ejercer básicamente en el período 2001 – 2006. (FONATUR 2001, p. 7)

La nueva estrategia a seguir consistía en:

a) Crear la red de escalas náuticas mediante:

- ✓ “La incorporación de marinas existentes que ya proporcionaban todos los servicios en cinco puertos: Ensenada en Baja California; Cabo San Lucas y La Paz en Baja California Sur; Guaymas-San Carlos en Sonora y Mazatlán en Sinaloa.
- ✓ El complemento de instalaciones náuticas existentes en siete puertos: San Felipe en Baja California; Puerto San Carlos, Puerto Escondido, Mulegé y Santa Rosalía en Baja California Sur; Puerto Peñasco en Sonora y Topolobampo en Sinaloa.
- ✓ La construcción de doce nuevas escalas náuticas en sitios con muy buenas condiciones naturales para el fondeo de embarcaciones: Cabo Colonet, Punta San Carlos, Santa Rosalita, Coronado⁶ (Bahía de los Ángeles) y San Luis Gonzaga en Baja California; Bahía de Tortugas, Punta Abreojos y San Juanico en Baja California Sur; Bahía Kino y Huatabampo en Sonora; y Altata y Teacapán en Sinaloa”. (FONATUR 2001. p. 71.)

El Puerto de abrigo de San Quintín se descartó por razones ambientales y el de Isla de Cedros por razones de operación marítima del puerto de altura, y se incorporaron: Cabo Colonet y Punta San Carlos para cubrir las funciones de San Quintín; Bahía de Tortugas para sustituir a Isla de Cedros; San Luis Gonzaga para acortar la travesía entre Bahía de los Ángeles y San Felipe; Huatabampo para acortar la travesía entre Guaymas y Topolobampo; y Teacapán, como puerta de entrada a la red desde el sur.

b) Desarrollo de centros náuticos:

Se orientaba al desarrollo y consolidación del turismo náutico con la participación de la iniciativa privada, en zonas cuyos atractivos les confieren un elevado potencial para atraer embarcaciones que permanezcan por largos periodos de tiempo en el Mar de Cortés y con ello incrementar la afluencia de turistas náuticos que retornarían con regularidad para hacer uso de sus embarcaciones, generando de esta manera una demanda permanente de alojamiento y otros servicios turísticos mediante:

- ✓ “La creación de centros náuticos para detonar: Coronado (Bahía de los Ángeles) en Baja California, Mulegé y Cabo del Este en Baja California Sur.
- ✓ La consolidación de los centros náutico-turísticos: Ensenada y San Felipe en Baja California; Los Cabos, La Paz, y Puerto Escondido en Baja California Sur; Puerto Peñasco y Guaymas-San Carlos en Sonora; y Mazatlán en Sinaloa.

⁶ Debido a fuertes presiones de las organizaciones civiles conservacionistas para evitar el desarrollo náutico turístico de Bahía de los Ángeles, se identificó un predio en el límite norte de la bahía a 12 km de la localidad de Bahía de los Ángeles, frente a la isla conocida como Coronado o Todos los Santos Coronados, como posible sitio para la escala náutica.

- c) Integrar la infraestructura carretera de apoyo para:
- ✓ Desarrollar el puente terrestre, modernizando 134 km de tramos carreteros existentes entre Santa Rosalía y Bahía de los Ángeles en Baja California.
 - ✓ Facilitar la internación terrestre de embarcaciones remolcables, modernizando 154 km de la carretera Mexicali-San Felipe en Baja California.
 - ✓ Posibilitar el acceso y el abastecimiento a las nuevas escalas náuticas mediante el mejoramiento de los caminos a Cabo Colonet (15 km) y Punta San Carlos (60 km) en Baja California; Bahía de Tortugas (192 km), Punta Abrejos (88 km) y San Juanico (107 km) en Baja California Sur.
 - ✓ Modernizar la señalización proporcionando información bilingüe en las carreteras y paradores de la Escalera Náutica.
- d) Integrar al desarrollo del turismo náutico la red aeroportuaria constituida por
- ✓ Diez aeropuertos a incorporar: Ensenada y San Felipe en Baja California; La Paz, Cabo San Lucas y Loreto en Baja California Sur; Guaymas en Sonora; Los Mochis y Mazatlán en Sinaloa.
 - ✓ Dos aeródromos a incorporar: Cabo San Lucas y La Paz en Baja California Sur.
 - ✓ Ocho aeródromos a mejorar: Cabo Colonet, Bahía de los Ángeles y San Luis Gonzaga en Baja California; Bahía de Tortugas, Punta Abrejos, Ciudad Constitución y Mulegé en Baja California Sur y Puerto Peñasco en Sonora.
- e) Establecer un sistema de abastecimiento de combustibles a todas las escalas náuticas y centros náuticos de la Escalera Náutica, con la participación del sector privado mediante:
- ✓ La obtención de una franquicia maestra de PEMEX para los muelles de combustibles, estaciones de servicio y el sistema de distribución de los nuevos paradores náuticos.
- f): Facilitar la internación de embarcaciones, aeronaves, equipos y turistas náuticos mediante
- ✓ La simplificación de trámites y pago de impuestos y derechos a través de una ventanilla única.
 - ✓ La revisión de los pagos de impuestos o derechos por concepto de importación temporal y/o permanente y tenencia.
- g) Mejorar las condiciones de seguridad en las vías de acceso marítimo y terrestre mediante:
- ✓ Programas de vigilancia y auxilio a cargo de las Secretarías de Marina, Defensa Nacional y de Seguridad Pública.
 - ✓ La creación de "Los Ángeles Azules" a cargo de las secretarías de Turismo y del Medio Ambiente y Recursos Naturales para proporcionar auxilio y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de conservación de los recursos naturales.

- h) Promover la participación del sector privado en el desarrollo y operación de servicios de la Escalera Náutica, así como en el desarrollo de marinas y centros náuticos mediante:
- ✓ La creación de una franquicia.
 - ✓ El apoyo institucional en la realización y seguimiento de trámites y para la obtención de financiamiento nacional e internacional.
 - ✓ La simplificación y facilitación de trámites a través de una ventanilla única.
 - ✓ La revisión del pago de derechos por concepto de concesiones de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de la Zona Federal Marítima que estimule la inversión.
- i) Garantizar el desarrollo sustentable, atendiendo a las medidas y disposiciones señaladas en la legislación ambiental y en los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas y de Ordenamiento Ecológico.
- j) Propiciar el desarrollo socioeconómico y elevar las condiciones de vida de los habitantes mediante la planeación urbana de las localidades, la introducción de servicios básicos, la creación de nuevas fuentes de trabajo, el apoyo a micro y pequeñas empresas de servicios complementarios, la capacitación para el empleo y programas de desarrollo social.
- k) Promover la participación de los grupos sociales, del sector privado y de la comunidad científica y académica para garantizar la sustentabilidad ecológica y el beneficio social del proyecto.” (FONATUR. p. 71, 72 y 73.)

La puesta en operación del proyecto en el año 2003 permitiría obtener importantes beneficios turísticos, económicos y sociales.

En el periodo 2001 - 2014 se esperaba atraer del orden de 9.3 millones de turistas náuticos, 87% extranjeros y 13% nacionales, lo que significaba elevar la afluencia de 170 mil turistas anuales al inicio del proyecto a 1.2 millones al final del periodo. Los 8.1 millones de turistas extranjeros permitirían captar divisas por 20,400 millones de dólares en el periodo e inducir inversiones en hoteles por 1,800 millones de dólares y por 260 millones de dólares en marinas. Estas inversiones permitirían crear alrededor de 71 mil empleos que beneficiarían, entre otras localidades, a 16 pequeñas comunidades pesqueras. (FONATUR 2001. p. 73.)

La puesta en marcha de la primera etapa del Proyecto no fue posible debido a la oposición al mismo por parte de organizaciones civiles conservacionistas de la región, de México y del extranjero, preocupadas por los posibles impactos negativos del turismo náutico en el ecosistema del Mar de Cortés, que motivaron un hecho inédito en marzo de 2001⁷: la solicitud

⁷ Es inédito debido a que la evaluación del impacto ambiental se realiza sobre proyectos ejecutivos en predios con una localización específica y a solicitud del promovente y no de la autoridad competente. A la fecha de la solicitud el Proyecto de la Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés era un proyecto de inversión, no se tenían los predios en donde se iba a desarrollar la infraestructura náutica y mucho menos los proyectos ejecutivos. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT resolvió esta situación en el oficio resolutorio del 06 de noviembre de 2003 al señalar “... esta Dirección General considera que la actividad náutica, objeto de la presente evaluación que se dictamina con este instrumento es ambientalmente viable, por

de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal a FONATUR para que realizara una manifestación de impacto ambiental modalidad regional del Proyecto Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés, prohibiendo al mismo tiempo la realización de cualquier obra o actividad conexas al Proyecto en tanto no fuese autorizada la Manifestación de Impacto Ambiental solicitada.

La elaboración de dicha manifestación duró poco más de un año y se presentó el 29 de abril de 2003 bajo la denominación: “Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Regional para el Plan Maestro de las Escalas Náuticas SINGLAR”, y su revisión duró poco más de siete meses, ya que fue aprobada por la SEMARNAT en noviembre de 2003. (FONATUR 2006)

Mientras tanto, el 8 de diciembre de 2002 el Estado de Nayarit se incorporó al Proyecto con la propuesta para desarrollar las escalas náuticas de San Blas, Jaltemba y Nuevo Vallarta, mismas que fueron incluidas en la manifestación de impacto ambiental modalidad regional.

Durante el 2003, en paralelo a la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental, se llevó a cabo un amplio proceso de consulta con las autoridades estatales y municipales, las comunidades y organismos civiles conservacionistas y empresariales; así como un análisis más a fondo de la región, concluyéndose que:

- ✓ “El potencial turístico de la Región del Mar de Cortés era amplísimo. Su asombrosa belleza natural, sus contrastes geográficos, su variado acervo cultural, así como su vasta biodiversidad eran prueba de ello; sin embargo, al mismo tiempo es de alta fragilidad ambiental y enfrentaba grandes desafíos económicos y sociales.
- ✓ La Región había alcanzado importantes logros económicos, sin embargo, el modelo de crecimiento seguido, basado en la explotación exhaustiva de los recursos naturales, presentaba síntomas de agotamiento que se reflejaban en la disminución de la productividad y de la competitividad económica, en particular de las actividades primarias, con la consecuente pérdida de empleo y de oportunidades para la población, en la ocupación anárquica del territorio con fines urbanos y en el deterioro del ecosistema. Tal panorama ponía de manifiesto la urgencia de un nuevo modelo de desarrollo regional basado en la sustentabilidad.
- ✓ El turismo era un sector de una formidable capacidad multiplicadora por su directa repercusión en otras ramas de la economía. Además, en la Región se había convertido en el principal factor de atracción de población en zonas de escaso potencial para el desarrollo de otras actividades, como había ocurrido en Baja California Sur, y por tanto en un motor del crecimiento”. (FONATUR 2003. p. 10.)

Para atender esta situación era posible usar esta industria como un instrumento para contribuir a la reconversión de los sectores económicos que estaban perdiendo mercado y expulsando trabajadores.

lo tanto ha resuelto AUTORIZARLA DE MANERA CONDICIONADA, debiéndose sujetar a los siguientes;...”. De esta manera lo que evalúa es la actividad que se derivaría del Plan Maestro de las Escalas Náuticas SINGLAR

Con estos antecedentes, en coordinación con los estados y municipios se revisó el planteamiento original de la Escalera Náutica, dando lugar al Proyecto Mar de Cortés, que fue presentado al Presidente de la República el 18 de marzo del 2004.

5. Proyecto Mar de Cortés.

El Proyecto Mar de Cortés se planteó como un proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, el cual consideraba el desarrollo integral de la Región del Mar de Cortés por medio de la construcción, mejoramiento e incorporación de infraestructura turística, regional, urbana y ambiental en beneficio de la población local y de los turistas que la visiten.

El principio rector adoptado fue desarrollar para conservar. Lo que significaba que el proyecto y las inversiones públicas y privadas que se promoviesen hicieran posible la convivencia con el entorno, el mantenimiento y la restauración de los recursos naturales y culturales, la ampliación de la derrama económica del turismo a toda la Región y el mejoramiento en la calidad de vida en las localidades seleccionadas.(FONATUR 2004)

El proyecto tenía por objeto reordenar, regular e impulsar al turismo como "... eje central para la reconversión de las actividades económicas de la Región, generar nuevas oportunidades de empleo y desarrollo para su población y mejorar su calidad de vida, conservar el ecosistema regional y hacer del Mar de Cortés el nuevo ícono del turismo en México."(FONATUR 2004. p. 68.)

Para desarrollar el turismo en la Región se seleccionaron los segmentos del mercado vinculados con la naturaleza, como son el ecoturismo, el náutico, el cultural, el rural, de aventura, el deportivo y el de salud, por ser este tipo de turismo más especializado, exigente y consciente de su responsabilidad ambiental.

El proyecto estaba integrado por tres programas: Regiones Turísticas Integrales, Escalas Náuticas Singlar y Mejoramiento Integral de las Localidades de la Costa, que pondrían en valor los recursos turísticos naturales y culturales de la Región del Mar de Cortés, de tal forma que fuese un proyecto de desarrollo turístico regional sustentable, el primero en la historia del país.

5.1. Programa Regiones Turísticas Integrales.

En la Región existe una gran diversidad de ecosistemas y paisajes de alto valor ambiental y recursos culturales bien integrados en el espacio natural con posibilidades de restauración que en conjunto son de gran atractivo para los visitantes, además cuenta con infraestructura capaz de adaptarse a un proyecto de desarrollo global para la Región.

Estas características, aunadas a las históricas y geográficas, en donde el Mar de Cortés es un elemento integrador e identificador, permitieron conceptualizar a la Región como un solo macro destino turístico.

Con estas bases el Programa tenía "... como fin estratégico reducir la pobreza y los desequilibrios regionales brindando nuevas oportunidades de trabajo y desarrollo para la población en todo el territorio de la Región y no sólo en la franja costera." (FONATUR 2004. p. 71.)

En particular, tenía por objeto reordenar y regular la actividad turística, mediante la integración de la oferta de atractivos naturales y culturales, nuevos productos y una amplia gama de servicios en rutas y circuitos ecoturísticos de mar y tierra al alcance del turismo nacional e internacional. (FONATUR 2004)

El planteamiento de los circuitos pretendía integrar no sólo longitudinalmente, sino también transversalmente a la Región, uniendo destinos del océano Pacífico, la península de Baja California, el Golfo de California y la zona continental. Considerando estos aspectos se subdividió a la región en tres macro regiones turísticas: Alto Golfo de California, El Vizcaíno-Loreto-Barrancas del Cobre y Los Cabos-Mazatlán-Vallarta. (FONATUR 2004)

El Programa Regiones Turísticas Integrales se ejecutaría en cuatro etapas: Planeación, Desarrollo de Productos Turísticos, Obras de Apoyo y Operación, con la participación de micro, pequeñas y medianas empresas locales, las comunidades y los pueblos indígenas. (FONATUR 2004)

A corto plazo las acciones de Planeación incluían el Plan Maestro de las Regiones Turísticas Integrales, el Plan de Desarrollo y el Programa de Sensibilización de la Región Turística Integral piloto El Vizcaíno-Loreto-Barrancas del Cobre. A mediano plazo incluía la inversión en infraestructura de apoyo y ambiental, así como la puesta en valor de los atractivos turísticos. (FONATUR 2004)

La meta en el largo plazo (2015) consistía en tener en operación cinco regiones turísticas integrales, con alojamiento, comercios y equipamiento turístico alineados en la cadena de valor del turismo. (FONATUR 2004)

5.2. Programa Escalas Náuticas SINGLAR.

El segmento náutico fue seleccionado como el impulsor del turismo en toda la Región por ser un nicho especializado cuyas actividades son de bajo impacto para el medio ambiente y se distribuyen a lo largo de todo el Mar de Cortés.

El turismo náutico busca estar en contacto directo con la naturaleza, su esencia son las travesías por lo que es apropiado para las características geográficas de la región, cuyas vías de comunicación terrestre son escasas en la península, no atrae concentraciones masivas de visitantes y posee una elevada capacidad de gasto.

El Programa Escalas Náuticas SINGLAR se ocuparía de atender los requerimientos de este segmento turístico y tenía por objeto "desarrollar la infraestructura marítima y terrestre necesaria, y prestar los servicios necesarios para facilitar la navegación segura de embarcaciones en tránsito, mediante la integración y operación de una red de escalas náuticas a lo largo de los litorales del Pacífico y del Mar de Cortés". (FONATUR 2004. p. 96.). La creación

de infraestructura se complementaría con la creación de un sistema central de información y reservaciones y la promoción de la legislación necesaria para fomentar y regular la navegación turística. (FONATUR 2004)

Asimismo, el programa tenía como finalidad la creación de la empresa SINGLAR, encargada de incorporar a los inversionistas privados, otorgar franquicias y de operar la red de escalas en forma especializada para brindar a los turistas náuticos estándares de calidad y condiciones de seguridad de clase mundial. (FONATUR 2004)

Las escalas constituirían las puertas de entrada a las regiones turísticas integrales de todos los turistas, no sólo de los náuticos, y por lo tanto, su función era recibirlos e introducirlos en el conocimiento y respeto de los recursos naturales, culturales, económicos y sociales de la Región, así como informarles acerca de todos los servicios y atractivos turísticos que podrían encontrar, tanto en las inmediaciones de la escala como en la Región. Para ello todas las escalas contarían con un Centro de interpretación de las Regiones Turísticas integrales. (FONATUR 2004)

Las escalas serían “autosustentables y ambientalmente amigables, ya que contarían con sistemas para la reutilización de las aguas residuales, sistemas para la recolección y disposición de desechos, aceites y lubricantes y programas para la prevención y atención de riesgos y contingencias ambientales, además del monitoreo permanente de la calidad del agua para satisfacer las condiciones necesarias para obtener certificaciones ambientales internacionales como Blue Flag o Clean Marina”. (FONATUR 2004. p. 100.)

La red estaría integrada por 27 escalas con una singladura del orden de las 120 millas náuticas.⁸ Su funcionamiento se complementaría con “un puente terrestre para el traslado de embarcaciones entre el Océano Pacífico y el Golfo de California localizado en la parte media de la península de Baja California, y con tres rutas de transbordadores turísticos”. (FONATUR 2004. p. 101.)

Su desarrollo partiría del aprovechamiento de la infraestructura existente complementada con inversiones mínimas.

Del total de escalas que integrarían la red, 13 ya estaban en operación: tres marinas con todos los servicios y localizadas en destinos turísticos de prestigio (Ensenada, Los Cabos y Nuevo Vallarta), y diez puertos cuyas instalaciones náuticas requerían de complementos o de rehabilitación para su funcionamiento (Puerto San Carlos, La Paz, Puerto Escondido, Santa Rosalía, San Felipe, Puerto Peñasco, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán y San Blas); por lo tanto, se requerían 14 escalas adicionales. (FONATUR 2004)

Con el objeto de preservar áreas donde existen ecosistemas valiosos y/o campos de producción pesquera, se propuso que cinco de las 14 escalas adicionales fueran móviles, es

⁸ Cabe mencionar que se analizó la posibilidad de incorporar a las Islas Marías por su indudable y elevado potencial turístico, sin embargo fueron descartadas en virtud del impacto social negativo que traería consigo la desaparición de la Colonia Penal Federal Islas Marías. Asimismo, el Gobierno del Estado de Jalisco solicitó la inclusión de Puerto Vallarta, misma que no se llevó a cabo.

decir, consistirían en barcasas o barcos que prestarían los servicios de apoyo a la navegación (Punta San Carlos, Bahía Tortugas, Punta Abreojos, San Juanico y San Luis Gonzaga), por lo que sólo se construirían nueve escalas en tierra (Santa María, Santa Rosalía, Mulegé, Coronado, Bahía Kino, Huatabampito, Altata, Teacapán y Jaltemba). En todos los casos cumpliendo con la normatividad ambiental aplicable.

La estrategia definida para lograr el mejor funcionamiento turístico de la red de escalas "... consideraba su distribución en cinco corredores náuticos turísticos:

1. Ensenada - Santa María - Punta San Carlos - Santa Rosalía - Coronado - San Luis Gonzaga - San Felipe.
2. Los Cabos - La Paz - Puerto Escondido - Mulegé - Santa Rosalía.
3. Bahía Tortugas - Punta Abreojos - San Juanico - Puerto San Carlos.
4. Puerto Peñasco - Bahía Kino - Guaymas - Huatabampito.
5. Topolobampo - Altata - Mazatlán - Teacapán - San Blas - Jaltemba y Nuevo Vallarta." (FONATUR. p. 102.)

El desarrollo y puesta en operación de las escalas que integrarían la red se estructuró en cuatro etapas:

Etapa I: Planeación (2001-2003)

En esta etapa "... se establecieron las bases del programa mediante la realización de estudios de mercado, de factibilidad ambiental, técnica, financiera y socioeconómica, y del Plan Maestro de las Escalas Náuticas SINGLAR, mismo que fue sometido al procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental a través de una MIA regional, misma que fue autorizada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el 6 de noviembre del 2003." (FONATUR 2004. P. 103.)

Etapa II: Despegue (2004-2006)

Tenía por objeto la puesta en operación de 12 escalas náuticas y el puente terrestre para detonar el turismo náutico en las áreas de mayor potencial, mediante la rehabilitación y/o complemento de instalaciones en 9 puertos: La Paz, Puerto Escondido, Santa Rosalía, San Felipe, Puerto Peñasco, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán y San Blas; la construcción de dos nuevas escalas en Santa Rosalía y Santos Coronados" para operar el puente terrestre; y la instalación de una escala móvil, lo que permitiría el funcionamiento de cuatro corredores náuticos. Asimismo, se mejorarían los caminos y carreteras existentes entre las escalas de Santa Rosalía y Coronado para proporcionar el servicio de traslado de embarcaciones del Océano Pacífico al Mar de Cortés y viceversa a través del Puente Terrestre. (FONATUR 2004)

Etapa III: Crecimiento (2007-2012)

Tenía como finalidad ampliar y concluir la red mediante: el complemento de instalaciones náuticas en Puerto San Carlos; la construcción de 7 nuevas escalas en Santa María, Mulegé, Bahía Kino, Huatabampito, Altata, Teacapán y Jaltemba; la instalación de cuatro escalas móviles; y la incorporación a la red de 3 marinas existentes en Ensenada, Cabo San Lucas y

Nuevo Vallarta por medio de la franquicia SINGLAR, para alcanzar el total de 27 escalas operando en la red y el funcionamiento de los 5 corredores náuticos. (FONATUR 2004)

Etapa IV: Consolidación

Se iniciaría a partir de 2013 y consistiría en la operación permanente de la red de escalas náuticas. (FONATUR 2004)

5.3. Programa Localidades de la Costa.

“La conservación del medio ambiente, la generación de empleos, la atención de las necesidades urbanas y sociales de las comunidades y la rentabilidad económica de sus proyectos han sido principios que han regido a FONATUR en el desarrollo de los Centros Integralmente Planeados”. (FONATUR 2014 p. 115)

En consecuencia con dichos principios, para ofrecer nuevas oportunidades de trabajo y desarrollo para la población en las localidades asociadas a los circuitos turísticos y a las escalas náuticas; mejorar la calidad de vida en ellas y su transformación en un atractivo turístico; y atender los requerimientos que generaría la población inmigrante que se estableciera en ellas como resultado del Proyecto Mar de Cortés, se llevaría a cabo su reordenamiento y puesta en valor mediante la ejecución de proyectos integrales basados en un modelo de desarrollo urbano sustentable, así como su integración regional mediante el mejoramiento de carreteras y caminos de acceso, y la introducción de energía eléctrica y comunicaciones, entre otras infraestructuras. (FONATUR 2004)

Los proyectos para el mejoramiento integral de las localidades incluirían el reordenamiento urbano turístico, la creación de agencias locales de desarrollo, la adquisición y urbanización de reservas territoriales, infraestructura básica y para el saneamiento ambiental e imagen urbana, así como la promoción de acciones para el desarrollo social y el fortalecimiento de los valores culturales y la identidad de las comunidades. (FONATUR 2004)

Conforme a los principios que han orientado el desarrollo de los Centros Integralmente Planeados, FONATUR asumió la responsabilidad de adquirir, desarrollar, promover y comercializar las reservas territoriales para atender las necesidades del crecimiento urbano y turístico de las localidades seleccionadas y de participar en coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales y las comunidades en su reordenamiento y puesta en valor.

Con el objeto de maximizar el beneficio social de las inversiones, FONATUR se propuso intervenir en forma directa en las localidades rurales, mientras que en las urbanas promovería la realización de acciones de mejoramiento ante los tres niveles de gobierno.

La realización de las acciones sería en tres etapas:

Primera Etapa (2003-2004)

Incluyó la planeación urbana para cinco localidades rurales prioritarias: Santa Rosalíta, Bahía de los Ángeles, Santa Rosalía. Topolobampo y San Blas; la promoción de las acciones de mejoramiento en las urbanas y la gestión del financiamiento. (FONATUR 2004)

Segunda Etapa (2004-2006)

Incluía la adquisición de reservas territoriales, la elaboración de los proyectos ejecutivos para las 5 localidades rurales prioritarias, la construcción de las obras de cabeza y ambientales, el mejoramiento urbano, la urbanización de la primera etapa de las reservas territoriales, el inicio de su operación, mantenimiento y comercialización. (FONATUR 2004)

Tercera etapa (2007-2012)

Se llevarían a cabo las acciones correspondientes para las 16 localidades restantes y se concluirían las de las cinco localidades prioritarias. (FONATUR 2004)

5.4. Beneficios esperados.

En materia ambiental se tenía previsto elaborar el Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California y los ordenamientos ecológicos del territorio de los cinco estados participantes, así como los planes de desarrollo urbano de los centros de población de las localidades seleccionadas con el objeto de proteger el equilibrio ecológico, ordenar el crecimiento de las localidades seleccionadas y dar certeza a la inversión al establecer qué se puede hacer, en dónde y en qué condiciones. (FONATUR 2004)

Parte de los ingresos derivados de los programas se destinarían a la vigilancia, restauración y conservación de los recursos naturales. Se elaborarían el derrotero general de navegación, los portulanos de los puertos y las escalas, el sistema de rastreo satelital de embarcaciones y se crearía el parque natural del Corredor Turístico Ecológico del Puente Terrestre, lo que permitiría la conservación de grandes espacios naturales inalterados, su aprovechamiento turístico en algunos casos, así como la protección de las rutas de migración y de las zonas de alimentación y reproducción de numerosas especies de la fauna terrestre y marítima. (FONATUR 2004)

La introducción de infraestructura urbana, de plantas desmineralizadoras y de tratamiento de aguas residuales para su reutilización, la recolección de desechos sólidos, líquidos, aceites, grasas y su adecuada disposición, tanto en las escalas y marinas como en los pueblos, ciudades, carreteras y caminos rurales contribuirían a restaurar y mejorar la calidad ambiental. (FONATUR 2004)

En materia social, al poner en valor los recursos turísticos, en especial los culturales, el Programa de Regiones Turísticas Integrales elevaría “el conocimiento de la población acerca de sus localidades, su historia y sus raíces, fortaleciendo el orgullo por su pasado y presente, por su identidad local, regional y nacional”. (FONATUR 2004. p. 135)



Figura 03. Proyecto Mar de Cortés, Plan Maestro.

El Programa de Localidades de la Costa contribuiría a elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes mediante: la constitución, desarrollo y comercialización de reservas territoriales para el desarrollo urbano y turístico, el mejoramiento o introducción de los servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, gasolina, vialidad, transporte, educación y salud; el ordenamiento del uso del suelo y las construcciones, el embellecimiento de calles, plazas, malecones y edificios; la limpieza de playas, espacios públicos, calles y caminos; y contribuiría a fortalecer la organización social de los pobladores, su comunicación con las autoridades y su participación en las decisiones sobre el presente y el futuro de su localidad y de la Región. (FONATUR 2004)

En materia económica, el Proyecto estaba formulado para atraer la inversión privada, desarrollar pequeñas y medianas empresas, y crear y reconvertir empleos de la agricultura y la pesca hacia el turismo y los servicios. (FONATUR 2004)

Los tres programas contribuirían a la creación de micro y pequeñas empresas turísticas a lo largo de los circuitos turísticos de mar y tierra que generarían empleos y retendrían la derrama económica. Asimismo, se promovería la capacitación de la población local para la obtención de mejores puestos de trabajo, y la inclusión de los pueblos indígenas. (FONATUR 2004)

Desde la perspectiva de la rentabilidad económica global, en las proyecciones del Análisis Costo - Beneficio realizado se estimaba que en el periodo 2000-2025 el Proyecto permitiría elevar la afluencia de turistas vinculados con la naturaleza y la cultura de 115,000 a 761,000 al año, y los náuticos de 76,000 a 395,000, contribuyendo a que el número de turistas hospedados en hoteles de la región aumentase de 4.2 millones a 8.1 millones; de esta última cantidad se estimaba que 4.7 millones serían nacionales y 3.4 millones extranjeros, cuyo gasto turístico dejaría divisas al país por 6,250 millones de dólares durante ese periodo. (FONATUR 2004)

Asimismo, se estimaba en 6,074 millones de pesos la inversión conjunta de FONATUR, el gobierno federal y de los estados, la que induciría inversiones por 12,826 millones de pesos de los sectores privado y social en superestructura turística y urbana para un total de 18,900 millones de pesos, que permitiría generar cerca de 29,000 empleos fijos, además de los temporales en la construcción, y un gasto turístico cercano a los 21,700 millones de pesos.

A precios de mercado, el valor presente neto del proyecto, con una tasa de referencia del 12%, era de 1,075 millones de pesos y la tasa interna de retorno del 14%. (FONATUR 2004)

El Proyecto Mar de Cortés representó un cambio sustantivo en la concepción de la intervención institucional en el desarrollo turístico de la región, al incorporar los programas de Regiones Turísticas Integrales y de Mejoramiento Integral de las Localidades de la Costa, sin dejar de lado el motivo que la originó, el turismo náutico.

La convergencia de los tres programas en las localidades receptoras de las escalas náuticas permitiría generar sinergias y maximizar los beneficios de la inversión en la economía local y en el ingreso y calidad de vida de sus habitantes.

El Programa de Regiones Turísticas Integrales se constituye en el más relevante al ser el verdadero motor del desarrollo turístico regional. Por su cobertura y por los impactos sociales previsible en las comunidades y en la reconversión de las actividades económicas sería un factor determinante para lograr una mejor distribución territorial y social de los beneficios económicos del turismo.

La re conceptualización de las localidades receptoras de las escalas náuticas como puertas de entrada a los circuitos turísticos, transforma a las escalas en centros de recepción de todos los turistas y no sólo los náuticos, ampliando de esta manera los impactos positivos de la inversión en estas instalaciones.

El beneficio directo en la calidad de vida de los habitantes de las localidades receptoras derivado de: la planeación urbana, la constitución de reservas territoriales, la introducción o mejoramiento de infraestructura, y el mejoramiento de la imagen urbana, entre otros temas, realizadas en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno.

El ahora Proyecto Mar de Cortés fue bien recibido por los gobiernos locales y comunidades, asimismo fue aceptado por las organizaciones civiles conservacionistas lo que hizo posible la aprobación de la Manifestación de Impacto Ambiental del Plan Maestro de las Escalas Náuticas.

5.5. Recursos para el Proyecto.

Para llevar a cabo el proyecto fue necesario crear en la estructura de FONATUR un área dedicada exclusivamente al mismo en lo referente a su planeación, gestión y coordinación, así como de una empresa para la operación de las marinas turísticas creadas con el proyecto; institucionalizar la participación de los gobiernos, federal, estatales y municipales mediante la celebración de convenios de colaboración; e incluir el proyecto en la apertura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación mediante su incorporación en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal.

– Estructura organizacional.

En julio de 1998 el proyecto fue asignado a la Gerencia de Planeación Turístico Regional de la Dirección Adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión, en donde permaneció hasta el año 2002. En esta Gerencia el proyecto Escalera Náutica era uno más entre otros proyectos a su cargo. La Gerencia contaba con un total de ocho personas incluyendo el personal secretarial. (FONATUR 1994). En esta Gerencia se llevó a cabo la planeación de gran visión del proyecto y la gestión institucional que permitieron su inclusión en la apertura programática del Gobierno Federal.

Ante la relevancia adquirida por el proyecto durante el 2001, cuando se le incluyó como uno de los Proyectos Estratégicos y luego como Proyecto Presidencial, la Dirección General de FONATUR decidió crear la Subdirección del Proyecto Escalera Náutica dependiendo directamente de la Dirección General del Fondo. La Subdirección estaba integrada por la

Gerencia de Proyectos y la Gerencia de Puertos Marítimos y su personal estaba constituido por 12 funcionarios de estructura incluyendo el personal secretarial (FONATUR 2001). En esta Subdirección se concluyó la etapa de planeación del proyecto y su reconversión en el Proyecto Mar de Cortés, se establecieron las bases de sus tres programas, se adquirieron reservas territoriales y se realizaron los proyectos ejecutivos de las escalas náuticas en coordinación con la Subdirección de Proyectos de la Dirección Adjunta de Desarrollo.

Ante la inminencia de la puesta en operación del proyecto, en particular de las escalas náuticas, el 25 de junio de 2004 se crea la empresa operadora Singlar, S.A. de C.V.⁹ a partir de una empresa filial de FONATUR denominada Terrenos Recreo, S.A. de C.V. Singlar era una empresa con un objeto social muy amplio que le permitía ejecutar toda la cadena de valor del turismo, desde la planeación hasta la prestación de servicios en establecimientos de su propiedad o de terceros o bien funcionar como tour operador, pasando por el desarrollo de infraestructura, con lo cual se garantizaba la posibilidad de hacerse cargo de los tres programas del Proyecto Mar de Cortés.

Singlar estaba integrada por la Dirección General y seis gerencias: Jurídica, Servicios Inmobiliarios y Comerciales, Servicios Náuticos, Negocios y Franquicias, Regiones Turísticas Integrales y de Administración y Finanzas. Durante su gestión contaba con 90 funcionarios incluyendo personal secretarial y de apoyo. (SINGLAR 2004)

Su objeto social y esta estructura le permitían, entre otras actividades: adquirir, desarrollar y comercializar reservas territoriales, así como prestar asistencia técnica a los gobiernos de los estados y municipios en la planeación del desarrollo urbano y el mejoramiento de los poblados del Programa de Localidades de la Costa; realizar la planeación y el desarrollo de rutas y circuitos turísticos, brindar asistencia y capacitación a las MYPYMES turísticas, desarrollar y operar empresas de alojamiento y servicios turísticos por cuenta propia y/o con terceros mediante alianzas estratégicas y franquicias, y realizar la promoción turística correspondiente; así como, desarrollar y operar instalaciones náutico turísticas y vender combustibles.¹⁰

Con la reestructuración de FONATUR y sus empresas filiales, en 2008 se incorpora la operación de las administraciones portuarias integrales de Cabo San Lucas y Huatulco a la empresa.

Por esta razón y atendiendo a una política de unificación de marcas, mediante la Escritura Pública No. 132,415 del Notario No. 21 del Distrito Federal Joaquín Humberto Cáceres y Ferréaz de fecha 8 de mayo de 2008, se cambia su denominación a FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V. modificando su estatuto social para incorporar lo concerniente a las administraciones portuarias integrales.

A partir de 2007 Singlar S.A. de C.V. celebró contratos con FONATUR para operar sus activos productivos: campos de golf y hoteles, entre otros. De esta manera la empresa rebasó su

⁹ La palabra Singlar viene de una derivación de la palabra singladura. Conforme a la Real Academia de la Lengua Española, Singladura es la "Distancia recorrida por una nave en 24 horas, que ordinariamente empiezan a contarse desde las 12 del día". La distancia máxima entre dos escalas náuticas sería de una singladura.

¹⁰ Fuente: Notario 151 del Distrito Federal Lic. Cecilio González Márquez. Escritura Pública No. 103,144 del 25 de julio de 2004.

campo de actuación inicial de las escalas náuticas a la operación de alojamiento y servicios turísticos, no sólo en el Mar de Cortés, sino en otros destinos turísticos del Pacífico Mexicano acorde con los principios que motivaron su creación.

La operación de estos activos quedó a cargo de la Subdirección de Escalas Náuticas, que continuó estando integrada por dos gerencias: Diseño de Proyecto de Escalas Náuticas, responsable de la administración inmobiliaria de los activos, y la de Representación Regional, responsable de la operación y prestación de servicios turísticos. (FONATUR OPERADORA PORTUARIA 2008)

La Gerencia de Diseño de Proyecto de Escalas Náuticas contaba con una sola gerencia, Promoción de Negocios, mientras que la de Representación Regional se apoyaba en una Coordinación de Hoteles y Campos de Golf, con un subgerente o encargado por activo, y en la Subgerencia de Operación de Escalas Náuticas, también con un subgerente o encargado por escala. En total el personal de la Subdirección ascendía a 158 servidores públicos sin incluir el personal de los hoteles que si bien tenían una dependencia jerárquica de la Subdirección estaban contratados por FONATUR Mantenimiento, S.A. de C.V.

– Evaluaciones económico-financieras del Proyecto Mar de Cortés.

Un requisito para tener acceso a los recursos fiscales del Presupuesto de Egresos de la Federación es el registro de los proyectos de inversión en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal. Para ello, es indispensable la presentación de un Análisis Costo Beneficio de los proyectos. Asimismo, cuando los proyectos de inversión son modificados dicho ajuste debe ser informado a la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda. En el caso de que estas modificaciones sean sustantivas deberá presentarse un nuevo Análisis Costo Beneficio.

Al respecto, se presentaron tres análisis costo beneficio: el primero, denominado, “Evaluación Económica Financiera de Gran Visión del Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés”, fue elaborado para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión en 1999; los dos restantes, fueron realizados con el propósito de registrar las modificaciones realizadas al proyecto de inversión en 2001 y 2003.

Evaluación Económica Financiera de Gran Visión del Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés.

La evaluación estimó los indicadores de rentabilidad financiera y económica del proyecto a partir de la información preliminar de mercado y el esquema de desarrollo propuesto por FONATUR.

La metodología aplicada tanto en la Evaluación Financiera como en la Económica fue la establecida por la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIDEP), en su “Guía para la Presentación de Proyectos de Inversión”.

El Proyecto evaluado fue el vigente en 1999, que en síntesis consistía en un conjunto de 20 puertos de abrigo, el puente terrestre para el traslado de embarcaciones del Pacífico al Mar

de Cortés, cinco rutas de internación para embarcaciones remolcables, veinte aeropuertos y aeródromos de apoyo y un sistema de distribución de combustibles a todos los puertos.

El paquete de inversión incluía obras de infraestructura náutica, carretera y aeroportuaria por un monto de 1,410 millones de pesos a ejercer en dos etapas durante el periodo 1999-2002. La evaluación económica, consideró el monto total de dicha inversión a pesar de que la recuperación de las obras carreteras y aeroportuarias no dependía exclusivamente del proyecto. En el caso de la evaluación financiera sólo incluyó las inversiones directamente relacionadas con la operación náutica portuaria y los ingresos estrictamente relacionados con éstas (FONATUR 1999). La tasa de descuento o costo de oportunidad en ambas evaluaciones fue de 12%, consistente con la aplicada a todos los proyectos del sector turístico por los organismos nacionales e internacionales en ese momento. El Horizonte de evaluación fue de 30 años. (FONATUR 1999)

Los resultados de la evaluación mostraron una alta rentabilidad económica, la cual se sustentaba principalmente en la naturaleza del proyecto como detonador de la actividad turística y económica de la región, más allá de la rentabilidad de la operación de los puertos y sus servicios. Desde el punto de vista de la evaluación financiera, el proyecto mostraba una rentabilidad aceptable, cercana a los niveles mínimos requeridos.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 1999

(millones de pesos)

Concepto	Indicador	
	Evaluación Económica	Evaluación Financiera
Tasas de descuento utilizadas	12%	12%
Horizonte de evaluación	30 años	30 años
Inversión considerada*	1,410	338
<i>Indicadores de rentabilidad</i>		
<i>VPN @ 12%</i>	<i>12,274</i>	<i>25.2</i>
<i>TIR</i>	<i>29.1%</i>	<i>13%</i>
<i>Periodo de recuperación</i>	<i>Año 12</i>	<i>Año 24</i>
<i>Momento óptimo de inicio del proyecto</i>	<i>1er. año</i>	<i>1er. año</i>

Fuente: FONATUR. (2009). "Evaluación Económica Financiera de Gran Visión del Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés. Informe de Resultados".

*En la evaluación financiera sólo se consideran las inversiones directamente relacionadas con la operación portuaria y los ingresos estrictamente relacionados con éstas inversiones.

Figura 04.

Evaluación del Programa de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés.

Con el inicio de la nueva Administración Federal en 2000, el proyecto tuvo cambios sustantivos por lo que fue sometido nuevamente al Análisis Costo Beneficio en 2001. La evaluación se realizó a partir de la investigación de mercado, proyecciones de arribos, escalas y demandas y del programa de inversiones elaborados por FONATUR. La metodología adoptada en la evaluación, corresponde a la propuesta por la UIDEP en su “Guía para la Presentación de Proyectos de Inversión”.

El proyecto incluía una red de 24 escalas náuticas, mediante la incorporación de 5 marinas existentes, la complementación de instalaciones en 7 marinas y la construcción de doce nuevas escalas náuticas; el puente terrestre y la promoción de la participación del sector privado en el desarrollo y operación de las escalas y marinas turísticas por medio de una franquicia. El proyecto se desarrollaría en tres etapas, la primera (2001-2006) de creación de la infraestructura básica para detonar la actividad náutica, la segunda (2007-2014) de impulso a la inversión privada para desarrollar del orden de 18 mil nuevas posiciones en marinas en los distintos centros turísticos y la tercera (2015-2030) de consolidación del proyecto.

El Programa de Inversión importaba 2,107.8 millones de pesos; sin embargo, para realizar la evaluación financiera solamente se consideraron las inversiones directamente relacionadas con la infraestructura náutico turística y la franquicia por un total de 1,170.2 millones de pesos, así como los ingresos estrictamente relacionados con estas inversiones. (FONATUR 2001. p. 3.)

“El horizonte de evaluación considerado fue de 30 años e incluyó las inversiones necesarias para satisfacer las demandas al año 2014, a partir del cual se mantuvieron constantes los costos de operación y los ingresos del proyecto. La tasa de descuento o costo de oportunidad fue del 12%. La evaluación se realizó considerando que el proyecto sería financiado con recursos de inversión, el flujo del proyecto y crédito, por lo que se calcularon los indicadores de rentabilidad sobre el flujo de las aportaciones de inversión”. (FONATUR 2001. p.3.) Para llevar a cabo esta evaluación, se consideró un crédito por 453.5 millones de pesos a 10 años con un mínimo de 2 años de gracia a una tasa de interés del 10% anual; aportaciones de capital provenientes de FONATUR, de los gobiernos estatales e inversionistas privados por 606.8 mdp y 109.9 mdp del flujo del Programa. (FONATUR 2001)

Los resultados de la evaluación financiera consolidada del programa muestran una rentabilidad aceptable en el conjunto de escalas, los centros náuticos y la franquicia, lo que sin duda reeditaría en una alta rentabilidad económica ya que el proyecto sería un detonador de la actividad turística de la región.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 2001

(millones de pesos)

CONCEPTO	Paradores y centros náuticos	Franquicia	Consolidado
Tasa de descuento utilizada	12%	12%	12%
Horizonte de evaluación	30 años	30 años	30 años
Inversión total	1,140.23	30.00	1,170.23
Aportación de capital	576.75	30.00	606.75
Financiamiento	453.55		453.55
Flujo	109.94		109.94
<i>Valor Presente Neto*</i>	<i>409.56</i>	<i>141.72</i>	<i>514.14</i>
<i>Tasa Interna de Retorno*</i>	<i>24.4%</i>	<i>43.5%</i>	<i>26.3%</i>
<i>Año de Recuperación</i>	<i>2007</i>	<i>2007</i>	<i>2007</i>

Fuente: FONATUR. (2001). "Evaluación del Programa de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés. Anexo Metodológico. Volumen 1".

* Resultados para el capital aportado

Figura 05

- Proyecto de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés, Análisis Costo y Beneficio (Nivel Pre Inversión).

Para el 2003 el Proyecto había experimentado cambios sustantivos. Ahora estaba integrado por tres programas, incluso había cambiado de nombre a Proyecto Mar de Cortés con fines de promoción (presupuestalmente conservó su nombre original), por lo que fue sometido nuevamente al Análisis Costo Beneficio. Las metas globales de los programas a largo plazo eran: 5 regiones turísticas integrales en operación, 27 escalas náuticas en operación y 21 localidades rurales de la costa integralmente planeadas. (FONATUR 2003)

El importe total estimado para llevar a cabo el Proyecto ascendía a 4,344 millones de pesos, adicionalmente se estimaron en 783.8 millones de pesos los gastos en operación para alcanzar un total de 5,127.8 millones. Del total de la inversión requerida se habían ejercido en años anteriores 103.1 millones de pesos y se tenía programado ejercer 59.7 millones durante el 2003. (FONATUR 2003. p. 6 y 7.) La inversión y el desarrollo del proyecto propiciarían la inversión de otros agentes públicos por 14,569 millones de pesos. (FONATUR 2003)

El Análisis Costo y Beneficio evaluaba los beneficios netos que tendría el país como consecuencia de su implementación. La evaluación se realizó de manera separada para los tres programas y consolidada. El análisis se realizó comparando los ingresos que generaría el proyecto para el país, medidos en términos de la derrama turística, con los costos en los que

es necesario incurrir para generarla. El flujo de beneficios netos se calculó para un periodo de 30 años y el costo de oportunidad de los recursos empleado fue 12%. Los resultados de la evaluación reflejan que el proyecto generaría beneficios para el país: el Valor Presente Neto calculado era de 3,093 millones de pesos y su Tasa Interna de Retorno del 17.5%. (FONATUR 2003)

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 2003

(millones de pesos)

	VALOR PRESENTE	
	Precios de mercado	Precios de cuenta
Tasa de descuento utilizada	12%	12%
Horizonte de evaluación	30 años	30 años
Programa Regiones Turísticas		
Ingresos	6,060	6,656
Inversiones	2,010	1,980
Costo de operación	3,804	3,669
<i>Valor Presente Neto</i>	<i>246</i>	<i>1,007</i>
<i>Tasa Interna de Retorno (%)</i>	<i>13.6</i>	<i>18.6</i>
Programa Escalas Singlar		
Ingresos	5,862	6,615
Inversiones	2,143	2,118
Costo de operación	3,535	3,414
<i>Valor Presente Neto</i>	<i>184</i>	<i>1,084</i>
<i>Tasa Interna de Retorno (%)</i>	<i>13.1</i>	<i>17.8</i>
Programa Localidades de la Costa		
Ingresos	7,844	8,421
Inversiones	3,235	3,191
Costo de operación	4,374	4,227
<i>Valor Presente Neto</i>	<i>235</i>	<i>1,003</i>
<i>Tasa Interna de Retorno (%)</i>	<i>13.1</i>	<i>16.5</i>
Total Proyecto		
Ingresos	19,766	21,692
Inversiones	7,388	7,289
Costo de operación	11,714	11,310
<i>Valor Presente Neto</i>	<i>665</i>	<i>3,093</i>
<i>Tasa Interna de Retorno (%)</i>	<i>13.2</i>	<i>17.5</i>

Fuente: FONATUR. (2003). "Proyecto de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés, Análisis Costo y Beneficio (Nivel Pre Inversión)".

Figura 06.

– Ejercicio del presupuesto.

El 1° de noviembre de 1999 la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales, SHCP, emitió el dictamen favorable para considerar la inclusión de la Primera Etapa del proyecto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000, dando inicio formal al proceso de inversión del todavía Proyecto Escalera Náutica. (FONATUR 2000)

En el periodo de 1999 al 2006 se ejercieron \$1,219.1 millones de pesos, de los cuales el 91.7% lo ejerció directamente FONATUR y el 8.3% fue transferido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para su ejercicio en obras carreteras y a Singlar, S.A. de C.V. para la operación del proyecto. (FONATUR 2000 y 2006)

El 14.4% del presupuesto se destinó a gasto corriente y el 85.6% a inversión. El 75.4% se aplicó en obra pública y servicios relacionados con la misma y el 8.6% en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, entre los que se encuentran los terrenos y equipos tales como: embarcaciones, tracto camiones, camas bajas, vehículos de apoyo, tanques de almacenamiento y dispensarios de combustibles, entre otros. (FONATUR 2000 y 2006)

Debido a la restricción establecida por la SEMARNAT que prohibía la realización de cualquier obra relacionada con el proyecto en tanto no se autorizara la Manifestación Ambiental Modalidad Regional, salvo por la transferencia de 39 millones de pesos a la SCT para obras carreteras. Hasta el 2003 sólo fue posible ejercer recursos en la realización de estudios y proyectos y en la adquisición de bienes muebles e inmuebles por 165 millones de pesos que representaron el 13.5% del total ejercido, de los cuales el 77% se destinó a inversiones y el 23% a gasto corriente. (FONATUR 2006)

Una vez autorizada la Manifestación de Impacto Ambiental en noviembre de 2003, año en que cambia el titular de la Secretaría de Turismo, se abría la posibilidad de iniciar obras en 2004 ya que se contaba con los proyectos ejecutivos de las escalas y de las manifestaciones de impacto ambiental correspondientes para someterlas al procedimiento de evaluación. Sin embargo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de enero de 2004 no se programaron recursos para el proyecto en los capítulos 5000 Bienes muebles e inmuebles y 6000 Obra Pública. (FONATUR 2006 y D.O.F. 01-01-2004)

Fue hasta la Primera Modificación del Presupuesto Autorizado a FONATUR que en julio de 2004 la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos autorizó una ampliación de recursos fiscales por 371 millones de pesos en el Capítulo 6000 Obra Pública y por 9 millones de pesos en el Capítulo 5000 Bienes Muebles e Inmuebles para el proyecto como consta en el oficio DAIT/NASG/342/2004 del 24 de julio de 2004, recursos que por la fecha en que fueron autorizados no era posible ejercer en su totalidad en el 2004 por lo que se obtuvo la autorización de transferir a otros proyectos de FONATUR los recursos fiscales que no se ejercieran con el compromiso de reintegrarlos al Proyecto Escalera Náutica con recursos propios de FONATUR en el 2005, como consta en el Acta de la Sesión Ordinaria 170 del Comité Técnico de FONATUR de fecha 3 de agosto de 2004. (FONATUR 2006)

Fue por esta razón que la ejecución del proyecto sufrió un retraso importante que determinó su futuro, ya que en 2004, a sólo dos años de concluir el sexenio, sólo fue posible realizar inversiones por 44.33 millones de pesos, de los cuales 30.97 fueron para estudios, proyectos e iniciar las primeras obras y 13.35 para la adquisición de bienes muebles e inmuebles. (FONATUR 2006)

Tuvieron que transcurrir siete años desde el inicio del Proyecto en 1998 para que las inversiones requeridas para hacer realidad el proyecto empezaran a ser ejercidas, ya que en 2005 se ejercieron 371.8 millones de pesos y 610.7 en 2006 que en conjunto sumaron 982.6 millones de pesos, 80.6% del total ejercido en el periodo de 1999 a 2006. El 89% del presupuesto ejercido en esos dos años se destinó a inversiones y el 11% a gasto corriente. (FONATUR 2000 y 2006)

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL PROYECTO MAR DE CORTÉS 1999-2006

CAPÍTULO DE GASTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	
1000 Servicios Personales	1,706,702			7,941,232	9,367,626	9,046,283	5,666,014		33,727,857	2.8%
2000 Materiales y Suministros				84,959	190,551	671,624	507,495		1,454,629	0.1%
3000 Servicios Generales		2,589,220	1,195,118	2,735,823	12,046,755	17,455,611	13,401,059	29,171,953	78,595,539	6.4%
Transferencias*								62,188,000	62,188,000	5.1%
Subtotal gasto corriente	1,706,702	2,589,220	1,195,118	10,762,014	21,604,932	27,173,518	19,574,568	91,359,953	175,966,025	14.4%
Inversiones financieras							19,160,500		19,160,500	1.6%
5000 Bienes Muebles e Inmuebles				23,143,746	10,904,643	13,351,965	25,728,125	32,199,517	105,327,996	8.6%
6000 Obra Pública	1,436,862	6,134,663	2,534,662	16,287,574	27,727,481	30,979,100	307,347,986	487,232,824	879,681,152	72.2%
Transferencias*		39,000,000							39,000,000	3.2%
Subtotal inversión	1,436,862	45,134,663	2,534,662	39,431,320	38,632,124	44,331,065	352,236,611	519,432,341	1,043,169,648	85.6%
TOTAL	3,143,564	47,723,883	3,729,780	50,193,334	60,237,056	71,504,583	371,811,179	610,792,294	1,219,135,673	100.0%
	0.3%	3.9%	0.3%	4.1%	4.9%	5.9%	30.5%	50.1%	100.0%	

Fuentes: FONATUR. (2000). "Proyecto de Inversión Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés Carpeta Especial". y FONATUR. (2006). "Libro Blanco Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés".

*En 2000 se autorizó la transferencia de \$39,000,000 a la SCT para obras carreteras en el Puente Terrestre y en 2006 la transferencia de \$62,188,000 a Singlar, S.A. de C.V. para la operación de las escalas náuticas.

Figura 07.

En la Sesión Ordinaria 183 del Comité Técnico y de Administración de Fondos de FONATUR celebrada el 9 de julio de 2007 se tomó el Acuerdo mediante el cual: "Este Comité Técnico instruye a la Administración de FONATUR a dejar de invertir en el Proyecto Mar de Cortés, sin menoscabo de la aplicación del gasto corriente y el pago de las obras ya terminadas y presentar en un plazo máximo de cuatro meses un estudio de viabilidad comercial del proyecto, el cual deberá ser realizado por una o varias empresas con experiencia internacional en el tema."

A partir de este acuerdo la inversión en nuevos proyectos de los tres programas del Proyecto Mar de Cortés se detuvo, continuando solo el ejercicio del presupuesto necesario para la operación y mantenimiento de los activos generados, lo que significó en los hechos la suspensión del Proyecto Mar de Cortés.

5.5. Fases del proyecto.

Las actividades realizadas a lo largo del proyecto es posible integrarlas en tres fases: planeación, gestión, desarrollo y operación, tanto a nivel del Proyecto, como en el de sus programas.

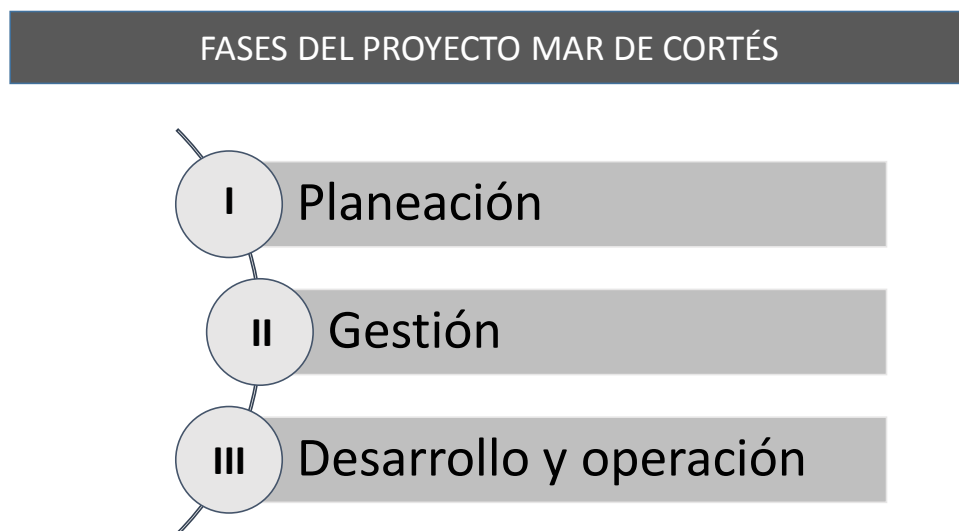


Figura 08.

– FASE I. Planeación.

La planeación tuvo por objeto definir las características básicas del proyecto en relación con el mercado a atender, los productos a ofrecer y su localización a nivel de zona, la estrategia para su desarrollo, las etapas y metas, los recursos necesarios y su origen, y participantes.

Durante el periodo 1998-2003 se llevó a cabo la planeación en un proceso permanente de retroalimentación en donde es posible distinguir tres etapas que para efectos de este informe denominó: Gran Visión, Revisión y Reconceptualización, a su vez cada etapa se desarrolló en tres fases: analítica / consultiva, propositiva y de evaluación.

Etapa I. Gran Visión.

Se llevó a cabo en el periodo 1998-1999, durante el cual se desarrolló un esquema conceptual que sirvió de base para obtener la autorización del Comité Técnico de FONATUR para continuar con el proyecto. Una vez obtenida la autorización el esquema fue desarrollado considerando la opinión de expertos en navegación recreativa, marinas y obras marítimas, y sometido a consulta con las dependencias y entidades del Gobierno Federal relacionadas con el tema, así

como con los gobiernos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa para conocer su opinión e interés en participar en el proyecto.

Con los trabajos técnicos realizados y las opiniones recabadas se desarrolló el Proyecto de Inversión Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés con un alcance de Gran Visión y cuyo análisis Costo – Beneficio sustentó la inclusión del Proyecto en la Cartera de Proyectos y Programas de Inversión del Gobierno Federal en 1999 y en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2000.

Etapa II. Revisión.

Con el cambio de Administración del Gobierno Federal todos los proyectos del Fondo fueron sometidos a un proceso de revisión en los primeros días de enero de 2001 para determinar su continuidad, misma que se logró para el Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés.

A partir de los resultados del estudio “Investigación de Mercado para la Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés”, realizado por FONATUR en el Centro y la Costa Oeste de los Estados Unidos a finales de 1999, y de un proceso de consulta más amplio, que incluyó a las autoridades municipales y comunidades receptoras del proyecto, así como a empresarios e inversionistas del sector turístico a nivel nacional y local, se modificó la dimensión del proyecto ampliando el número y tipo de instalaciones náuticas a desarrollar. La evaluación Costo Beneficio del Proyecto de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés fue ingresada y autorizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en octubre de 2001.

Etapa III. Reconceptualización.

El desarrollo de esta etapa durante 2002 y 2003 fue consecuencia del proceso de consulta pública de la Manifestación de Impacto Ambiental del Plan Maestro de la Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés, Modalidad Regional, durante el cual las organizaciones civiles conservacionistas cuestionaron severamente la sustentabilidad del proyecto lo que motivó su revisión a fondo para evaluar y atender las observaciones recibidas, cuyo resultado fue la reconceptualización del Proyecto y su nueva denominación como Proyecto Mar de Cortés.

La magnitud del replanteamiento, que incluyó las agendas económica, social y urbana, además de la ambiental que ya contenía el Proyecto, hizo necesario el realizar una nueva evaluación Costo–Beneficio para registrar los cambios en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal. Con esta evaluación concluyó la etapa de planeación del proyecto, para dar paso a la ejecución de los tres programas que lo integran.

FASE I: PLANEACIÓN

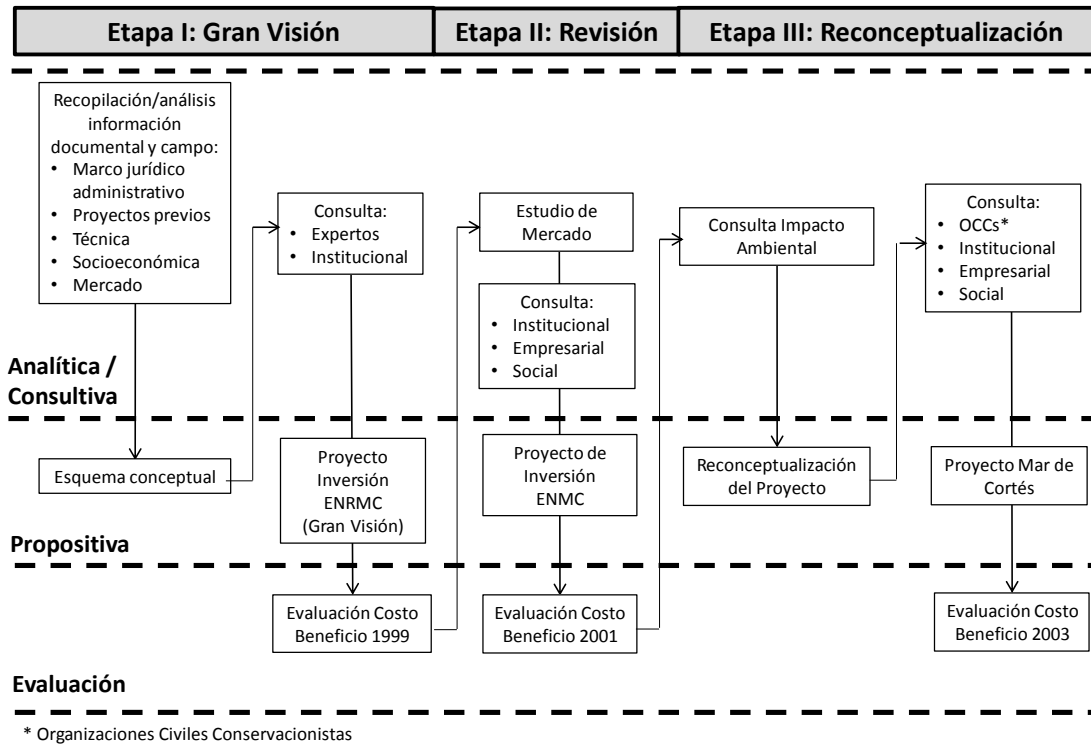


Figura 09:

- **FASE II. Gestión.**
 - Gestión institucional.

Entendida la gestión del proyecto como las actividades para lograr acuerdos para su ejecución, la gestión del mismo se realizó en forma paralela a la planeación y fue parte de los procesos de consulta que se materializaron en un conjunto de convenios.

Periodo 1998-2000.

Durante 1999 se realizó la gestión del proyecto ante las dependencias y entidades del Gobierno Federal relacionadas con los temas que involucraba el proyecto, por lo que fue sometido a la consideración de los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Turismo, Marina, Comunicaciones y Transportes y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. (FONATUR 2000)

Derivado de las gestiones realizadas con los titulares de las dependencias federales se establecieron mecanismos de coordinación de FONATUR con las siguientes dependencias y entidades del gobierno federal: Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Banca de Desarrollo y la Dirección de Banca de Obras Públicas, Vivienda y Turismo de la SHCP; Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Dirección General de Aeronáutica Civil, Dirección General de Carreteras Federales, Unidad de Infraestructura Carretera para el

Desarrollo Regional y la Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT; Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Comisión Ejecutiva de Turismo, Subcomisión de Turismo Náutico, Coordinación General de la Unidad de Servicios Turísticos y la Unidad Técnica de Coordinación Intersectorial de la SECTUR; Dirección General de Oceanografía de la SEMAR; Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas del INE; Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental y la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre de la SEMARNAT; Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDESOL; Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) de la SRA; Comandancia de la Primera Zona Militar, México, D.F. y la Comandancia de la Segunda Región Militar, Mexicali, B.C. de la SEDENA; Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Comisión Federal de Electricidad y PEMEX. (FONATUR 2000)

Asimismo, se gestionó la participación de los gobiernos de los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, que se materializó parcialmente en octubre de 1999 con la celebración del Convenio de Coordinación de Acciones e Inversiones a efecto de llevar a cabo diversas acciones para el desarrollo del Proyecto de la Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés en el Estado de Sinaloa. (FONATUR 2000)

Por otra parte, el proyecto fue sometido a la opinión de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón (JICA) y de organismos del sector privado: Asociación Mexicana de Marinas Turísticas, Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos, Cámara Mexicana de la Construcción, así como de inversionistas del estado de Arizona en la reunión con la Gobernadora Jane Dee Hull celebrada en Phoenix, Az. USA; y presentado en eventos tales como: “Foro del Sector Turismo de la Cámara Mexicana de la Construcción”, Los Cabos, B.C., “Congreso Latinoamericano de Turismo y Salud”, “Tercera Bolsa Mexicana de Inversión Turística”, Cancún, Q. Roo., “Mercado Internacional de Profesionales Inmobiliarios”, Cannes, Francia, y en el “Barcelona Meeting Point 1999”, Barcelona, España. (FONATUR 2000)

Periodo 2001-2006.

Derivado del cambio de Administración Federal en diciembre de 2000, fue necesario reiniciar el proceso de gestión, para lo cual el Proyecto fue sometido a la consideración de la Secretaría de Turismo y de la Coordinación de Asesores de Políticas Públicas de la Presidencia de la República en enero de 2001.

Como resultado de esa gestión el 6 de febrero de 2001 se presentó el Proyecto al Gabinete Ampliado del Gobierno Federal y a partir de esa fecha se consideró “Proyecto Estratégico” de la Presidencia de la República.

Con este antecedente, el 21 de febrero de 2001 se celebró un convenio marco entre la Federación, los gobiernos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, las secretarías de Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Marina, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Reforma Agraria, Pemex, el Consejo Nacional Empresarial Turístico y la Asociación Mexicana de Marinas Turísticas, para unir sus esfuerzos y recursos, comprometiéndose a darle prioridad al Proyecto en sus programas y presupuestos respectivos y a coordinar sus acciones en el marco de sus

respectivas competencias. En el convenio se definen: el alcance del Proyecto y los compromisos de las partes, en donde destaca el de FONATUR de encabezar el Proyecto. (FONATUR 2006)

- Convenios con estados y municipios.

Derivado del convenio marco, en el periodo 2001-2002 se celebraron los convenios de colaboración o coordinación para establecer compromisos específicos con los gobiernos de los estados y municipios de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa participantes en el Proyecto. En estos convenios se precisaron y detallaron las acciones a las que se comprometieron cada uno de los estados. Entre sus aspectos más destacados se establecen los compromisos para la aportación de reservas territoriales, su participación en la construcción de la infraestructura básica náutica y carretera, así como la planeación urbana de las localidades y la aplicación de programas para atender necesidades urbanas básicas, tanto en la atención de rezagos, como de nuevos requerimientos.

Derivado del replanteamiento realizado en 2003, que tuvo como resultado el Proyecto Mar de Cortés y sus tres programas, fue necesario celebrar en 2004 y 2005 nuevos convenios con los estados y municipios participantes, incorporándose el estado de Nayarit, en los que se ratificaron los compromisos de los convenios anteriores y se establecieron nuevos para cada uno de los tres programas.

Para la ejecución del Programa Localidades de la Costa se celebraron convenios de inversión específicos con Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Nayarit en 2005, en los que, además de las acciones, se precisaron los montos de inversión de FONATUR, los gobiernos de los estados y de los municipios beneficiados por el Programa. (FONATUR 2006)

Por otra parte, se hicieron alianzas estratégicas en diversos temas con: CONACULTA, INAH e INBA en patrimonio arqueológico, histórico y cultural; INE en medio ambiente; SEDESOL y SRA en desarrollo urbano y social; INI en atención a pueblos indígenas; SAGARPA, CONAPESCA, Economía y STPS en reconversión de actividades agrícolas y pesqueras; SEMAR en seguridad y vigilancia; INE en desarrollo de información estadística y geográfica; SCT, ASA, CFE y CNA en infraestructura regional; PEMEX en franquicias; CPTM en promoción; BANOBRAS en financiamiento de infraestructura; y NAFINSA y FONAES en financiamiento a PYMES. (FONATUR 2002)

RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS

FECHA	TIPO	FIRMANTES
28/11/2000	Convenio de Colaboración	FONATUR Gobierno del Estado de Sinaloa Municipios de Ahome, Mazatlán y Navolato
21/02/2001	Convenio Marco	SEDENA, SEMAR, SHCP, SEMARNAT, SCT, SRA, SECTUR, PEMEX, FONATUR, Gobiernos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa Consejo de Promoción Turística de México, CPTM, Consejo Nacional Empresarial Turístico, CNET y Asociación Mexicana de Marinas Turísticas, A.C., AMMT.
06/07/2001	Convenio para establecer compromisos específicos	FONATUR Gobierno del Estado de Sonora Municipios de Hermosillo, Guaymas y Puerto Peñasco
14/09/2001	Convenio para establecer compromisos específicos	FONATUR Gobierno del Estado de Baja California Municipios de Ensenada y Mexicali
10/07/2002	Convenio de Coordinación	FONATUR Gobierno del Estado de Baja California Sur Municipios de Comondú, Loreto, Los Cabos, La Paz y Mulegé
06/11/2002	Convenio de Coordinación	FONATUR Gobierno del Estado de Nayarit Municipios de San Blas, Compostela y Bahía de Banderas
17/11/2004	Convenio para establecer compromisos específicos	FONATUR Gobierno del Estado de Sonora Municipios de Empalme, Hermosillo, Huatabampo, Guaymas y Puerto Peñasco
08/02/2005	Convenio de Colaboración	FONATUR Gobierno del Estado de Nayarit Municipios de Ixtlán del Río, Jala y San Blas
08/02/2005	Convenio de Colaboración	FONATUR Gobierno del Estado de Sinaloa Municipios de Ahome, Choix, El Fuerte, Escuinapa, Mazatlán y Navolato
31/03/2005	Convenio de Coordinación	FONATUR Gobierno del Estado de Baja California Municipios de Ensenada y Mexicali
08/12/2005	Inversión: Programa Localidades de la Costa	FONATUR Gobierno del Estado de Baja California Municipio de Ensenada
07/12/2005	Inversión: Programa Localidades de la Costa	FONATUR Gobierno del Estado de Sinaloa Municipio de Ahome
06/12/2005	Inversión: Programa Localidades de la Costa	FONATUR Gobierno del Estado de Baja California Sur Municipio de Mulegé
02/12/2005	Inversión: Programa Localidades de la Costa	FONATUR Gobierno del Estado de Nayarit Municipio de San Blas
08/12/2005	Inversión: Electrificación de la Zona Sur del Municipio de Ensenada	Gobierno del Estado de Baja California, CFE y FONATUR
10/09/2007	Modificatorio al Convenio de Coordinación del 31 de marzo de 2005	FONATUR Gobierno del Estado de Baja California Municipios de Ensenada y Mexicali

Figura 10.

- Gestión social.

Previo a la celebración de cada convenio el Proyecto fue presentado a las comunidades receptoras en audiencias públicas con el propósito de difundir el Proyecto y sus alcances y recabar la opinión, tanto de los miembros de los cabildos, como de los grupos y representantes sociales, empresarios e inversionistas locales.

Las localidades en las que se presentó el proyecto a la comunidad fueron: Baja California: Mexicali, San Felipe, San Luis Gonzaga, Bahía de los Ángeles y Santa Rosalíita; Baja California Sur: La Paz, Loreto y Santa Rosalía; Sonora: Hermosillo, Puerto Peñasco, Bahía Kino, Guaymas, Las Guásimas y Huatabampo; Sinaloa: Topolobampo, Los Mochis, Culiacán y Mazatlán; y Nayarit: Tepic y San Blas.

- Gestión ambiental.

La gestión ambiental incluyó dos vertientes: la obtención de los resolutiveos en materia de impacto ambiental y la atención a las organizaciones civiles conservacionistas.

Como se ha mencionado, en un hecho inédito la SEMARNAT solicitó la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional (MIAR) cuando el proyecto se encontraba en su etapa de planeación en 2002, misma que fue presentada y autorizada por la SEMARNAT en 2003.

En el Término Segundo del oficio resolutiveo de la MIAR del Plan Maestro de las Escalas Náuticas se estableció la obligación de presentar las manifestaciones de impacto ambiental modalidad particular de cada una de las obras a realizar por lo que fueron presentadas y autorizadas nueve manifestaciones de impacto ambiental modalidad particular de las escalas náuticas promovidas por FONATUR en 2005 y 2006. Cabe señalar que el Gobierno del Estado de Baja California promovió en 2001 la MIA de la Escala Náutica de Santa Rosalíita.

En complemento a la MIA regional se elaboraron cuatro estudios especiales sobre el Mar de Cortés y se financió el 50% del importe del proyecto del Ordenamiento Ecológico Regional del Mar de Cortés a cargo de la SEMARNAT.

Como resultado de la difusión prematura del proyecto se generó una gran inquietud entre las organizaciones civiles conservacionistas, universidades y centros de investigación del Noroeste de México y la Costa Oeste de los Estados Unidos interesados en la conservación del Mar de Cortés, que se reunieron en Monterey, Ca., y en Guaymas, Son., en 2001 para proponer un conjunto de lineamientos que debería seguir el proyecto.

Entre otros documentos elaborados por las OCCs destaca el denominado “Escalera Náutica del Mar de Cortés: Reorientación hacia la Sustentabilidad” (AGUIRRE MUÑOZ, A. 2002), en cuya elaboración participaron los siguientes organismos: Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero Mexicano – ALCOSTA, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. A.C., Coastal Resources Center – University of Rhode Island, Foro Ciudadano, A.C. – Visión Ensenada 2025, Pronatura Noroeste – Mar de Cortés, A.C., Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Comunidad y Biodiversidad, A.C., Conservación Internacional (CI), The Nature Conservancy

RELACIÓN DE MANIFESTACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL AUTORIZADAS A FONATUR

MIA	Oficio resolutivo	Fecha
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional del Plan Maestro de las Escalas Náuticas	S.G.P.A./DGIRA.DEI.0755.03	06/11/2003
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de Puerto Peñasco	S.G.P.A./DGIRA.DEI.01355.05	17/05/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de La Paz	S.G.P.A./DGIRA.DEI.01383.05	19/05/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de Puerto Escondido	S.G.P.A./DGIRA.DEI.01620.05	23/06/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de San Felipe, B.C.	S.G.P.A./DGIRA.DEI.1421.05	26/05/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de Santa Rosalía	S.G.P.A./DGIRA.DEI.1705.05	11/07/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de Guaymas	S.G.P.A./DGIRA.DEI.1718.05	13/07/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de Mazatlán	S.G.P.A./DGIRA.DEI.1778.05	14/07/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de San Blas, Nay.	S.G.P.A./DGIRA.DEI.1788.05	19/07/2005
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular de la Escala Náutica de Topolobampo, Sin.	S.G.P.A./DGIRA.DEI.0952.06	17/05/2006

Nota: el Gobierno del Estado de Baja California fue el promovente de la MIA modalidad particular de la escala náutica de Santa Rosalía.

Figura 11.

A lo largo de cuatro años se realizaron numerosas reuniones de trabajo de FONATUR con las OCCs más representativas, en particular con la Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero Mexicano-ALCOSTA para revisar el proyecto, entre otras destaca la organizada por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C. en la Ciudad de México el 22 de enero 2003 con los empresarios de Baja California y con FONATUR para ofrecer una alternativa a la Escalera Náutica, a dicha reunión se unieron: la Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero Mexicano-ALCOSTA, Coastal Resources Center, Visión Ensenada 2025, Pronatura Noroeste-Mar de Cortés, A.C.; World Wildlife Fund, Comunidad y Biodiversidad, A.C., Conservation International, y The Nature Conservancy. La propuesta recomienda una reducción del proyecto en el aspecto de mercado, concentrando el desarrollo de infraestructura náutica en los espacios que tienen demanda; planes locales y regionales para el manejo de la tierra, basados en el criterio científico para proteger los recursos naturales; la creación de un corredor biológico y la elaboración de medidas gubernamentales para la localización de marinas. (INTERHEMISPHERIC RESOURCE CENTER. 2003).

Como se ha mencionado la participación de las OCCs y los procesos de consulta pública derivaron en la reconceptualización del proyecto en su conjunto y en particular en un cambio en la secuencia de desarrollo de las escalas náuticas, dándole prioridad a aquellas que se localizarían en sitios previamente impactados, excepto en el caso de las que servirían al Puente Terrestre: Santa Rosalía y Bahía de los Ángeles.

Con estos antecedentes la estrategia seguida fue el rescate de instalaciones marítimas abandonadas o subutilizadas para habilitarlas como escalas náuticas en la primera etapa del proyecto. En la Paz se rescató la abandonada Marina FIDEPAZ; en Puerto Escondido el antiguo proyecto de la marina en el vaso del mismo nombre; en Puerto Peñasco y San Felipe las instalaciones fuera de servicio de dos terminales de combustibles; y en San Blas el antiguo puerto pesquero, también en desuso. Asimismo, se construyeron las escalas náuticas de Santa Rosalía, Guaymas, y Mazatlán y se dio inicio a la de Topolobampo en los recintos portuarios de dichos puertos.

- **Fase III. Desarrollo y operación.**

Esta fase tuvo como finalidad la realización de los estudios, proyectos, obras y acciones necesarias para la puesta en operación de los tres programas del Proyecto e incluía la planeación, desarrollo y puesta en operación de cada proyecto específico.

- Regiones turísticas integrales.

La etapa de planeación incluyó el levantamiento del inventario y el diagnóstico de los principales recursos y productos turísticos de la región. Con base en el diagnóstico se propuso la conceptualización y la zonificación de la región turística en tres macro regiones: Alto Golfo de California, El Vizcaíno-Loreto-Barrancas del Cobre y Los Cabos-Mazatlán-Vallarta; se desarrolló la marca Mar de Cortés; y se elaboraron el Plan Maestro de las Regiones Turísticas Integrales y el Plan de Desarrollo de la Región Turístico Integral El Vizcaíno-Loreto-Barrancas del Cobre.

La etapa de desarrollo incluía la realización de programas de: sensibilización para incorporar a los gobiernos locales, empresarios, comunidades y operadores turísticos en la operación de las rutas y circuitos turísticos; así como de facilitación, difusión y divulgación, educación y capacitación turística, desarrollo de productos turísticos, modernización de pequeñas y medianas empresas turísticas, promoción y publicidad de los productos y regiones turísticas. Asimismo, en el Capítulo Obras de Apoyo incluyó la señalización turística de la Región del Mar de Cortés.

La Etapa de Operación consistía en la operación permanente de los programas, así como de las rutas y circuitos por medio de los tour operadores, hoteleros y prestadores de servicios turísticos.

ETAPAS REGIONES TURÍSTICAS INTEGRALES

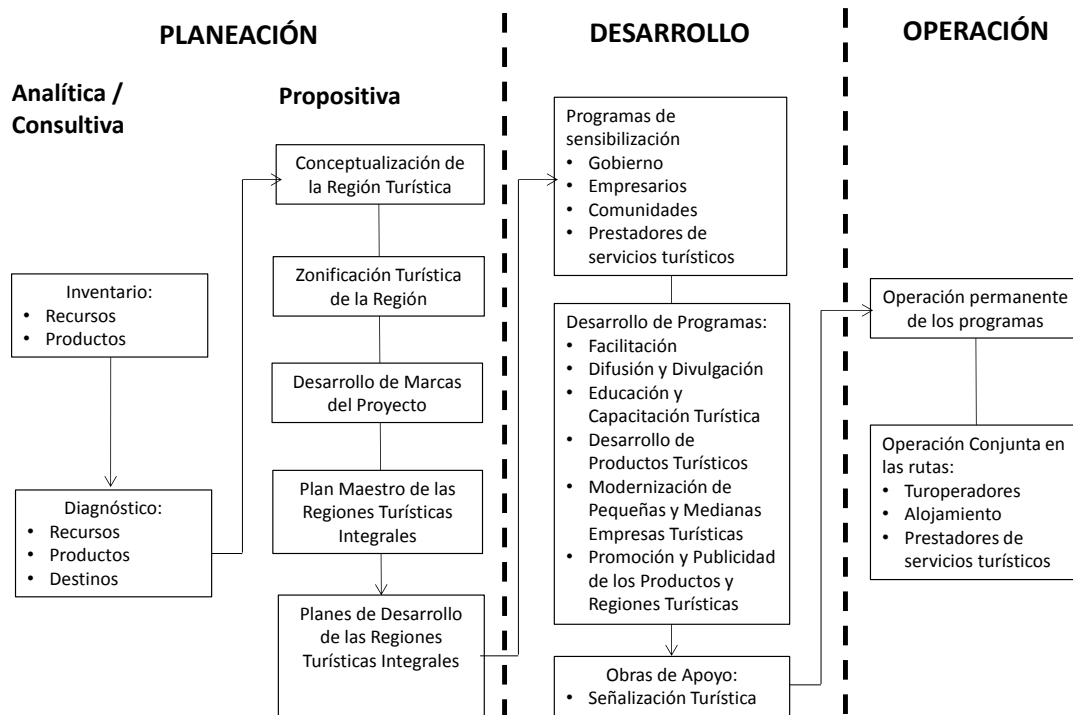


Figura 12.

– Escalas Náuticas.

La etapa de planeación de los proyectos específicos de cada escala náutica incluyó la recopilación de la información documental existente para la zona seleccionada: cartas de navegación, portulanos, estudios, programas y proyectos en materia ambiental, económica y urbana, tenencia de la tierra, medio ambiente natural, clima e infraestructura urbana y regional, entre otros temas.

Con esta información como antecedente se realizó la prospección de cada zona seleccionada para validar y complementar la información e identificar el sitio y el o los predios específicos que reunieran las mejores condiciones para la escala, para proceder a la realización de las topo batimetrías y de los estudios oceanográficos y a la elección del o los predios a obtener.

La etapa de desarrollo incluyó, entre los temas más relevantes: el análisis del predio y su vinculación con el entorno urbano; su obtención, ya fuese por la compra, donación o la celebración de contratos de cesión parcial de derechos con administraciones portuarias integrales; en su caso, la escrituración e inscripción de los predios adquiridos o concesionados en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; la obtención de la libertad de gravámenes, del alineamiento y número oficial y de la licencia de uso del suelo; la obtención de la concesión de la zona federal marítimo terrestre en el caso de predios localizados fuera de los recintos portuarios; la elaboración del anteproyecto del prototipo de obras marítimas y arquitectónico; la elaboración del Plan Maestro Urbano Portuario de la escala; la elaboración

de los proyectos ejecutivos; la obtención de la licencia de construcción; la elaboración y autorización de la manifestación de impacto ambiental modalidad particular; la obtención de la cesión parcial de derechos de la Administración Portuaria Integral correspondiente, de la autorización para construir y operar marinas turísticas por parte de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y de la franquicia PEMEX; la contratación y ejecución de las obras marítimas y terrestres; y la presentación del aviso de terminación de obras e inicio de operaciones ante la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y PEMEX.

La etapa de operación incluyó: la creación de la empresa operadora Singlar, S.A. de C.V.; la celebración de contratos de operación de Singlar con FONATUR; y la operación permanente de cada escala prestando los servicios de atraque, marina seca, venta de combustibles, grúa pórtico, sanitarios, baños y vestidores, lavandería, información turística y para la navegación, arrendamiento de talleres, locales, comerciales y para la venta de alimentos preparados y bebidas, entre otros; la presentación de diversos informes entre los que destacan: el informe de operación y resultados a FONATUR, el informe de cumplimiento de términos y condicionantes de las manifestaciones de impacto ambiental y los informes a las administraciones portuarias integrales y a la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

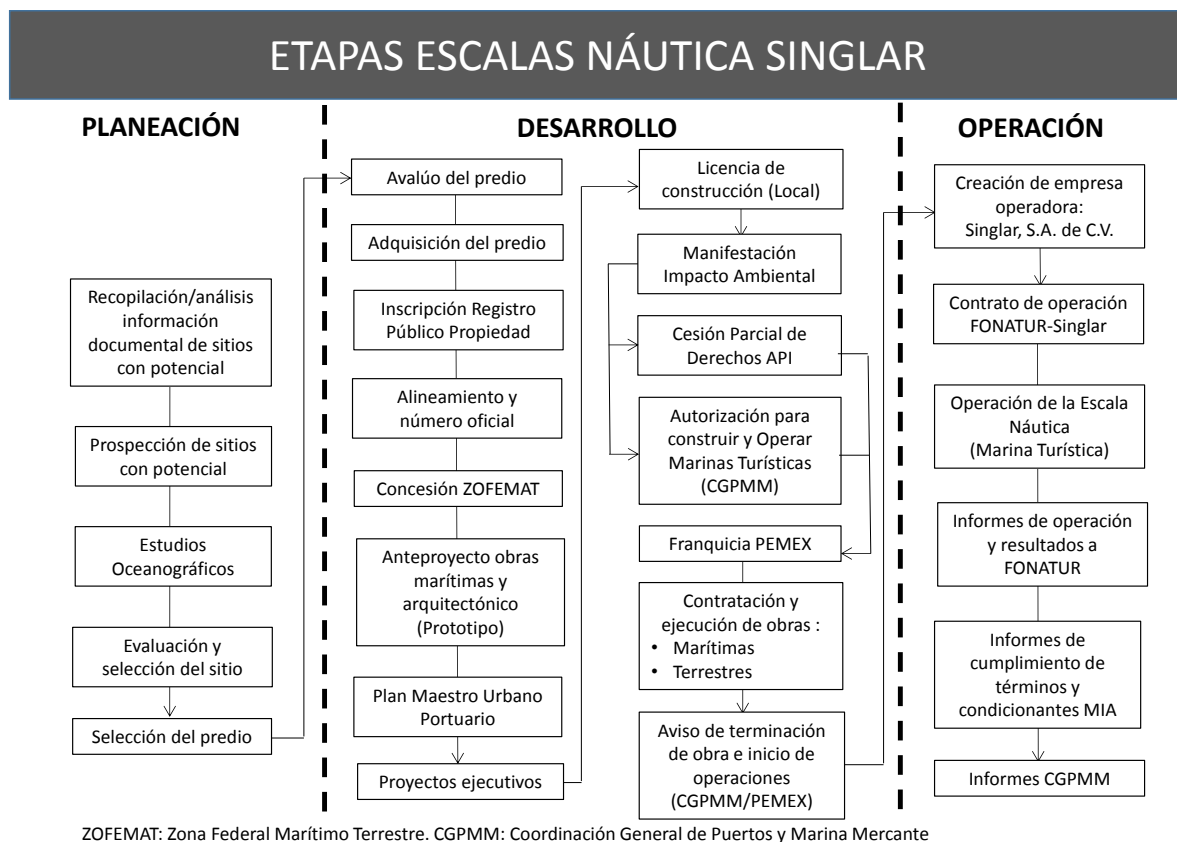


Figura 13.

– Localidades de la Costa.

Para el reordenamiento y puesta en valor de las localidades seleccionadas para las escalas náuticas se aplicó una estrategia en donde la participación de los estados y municipios fue un requisito indispensable, misma que fue claramente especificada en los convenios de colaboración para ejecutar el Proyecto Mar de Cortés y en los convenios de inversión específicos para la realización de las obras de mejoramiento de la imagen urbana.

En el esquema de participación FONATUR se responsabilizaba de la atención de las demandas urbanas que generaría el proyecto mediante el desarrollo y comercialización de las reservas para atender el crecimiento urbano y turístico de la localidad; así como del mejoramiento de la imagen urbana y el tratamiento y disposición final de aguas residuales.

Por su parte los gobiernos de los estados y municipios se responsabilizaban de la aportación a FONATUR de las reservas urbanas y turísticas, así como del mejoramiento de la infraestructura y de los servicios urbanos, requisito previo para el mejoramiento de la imagen urbana.

Para la primera etapa del programa se seleccionaron cinco localidades que por su reducido tamaño y/o características permitirían maximizar los efectos positivos de la inversión: Santa Rosalita y Bahía de los Ángeles en Baja California, Santa Rosalía en Baja California Sur, Topolobampo en Sinaloa y San Blas en Nayarit.

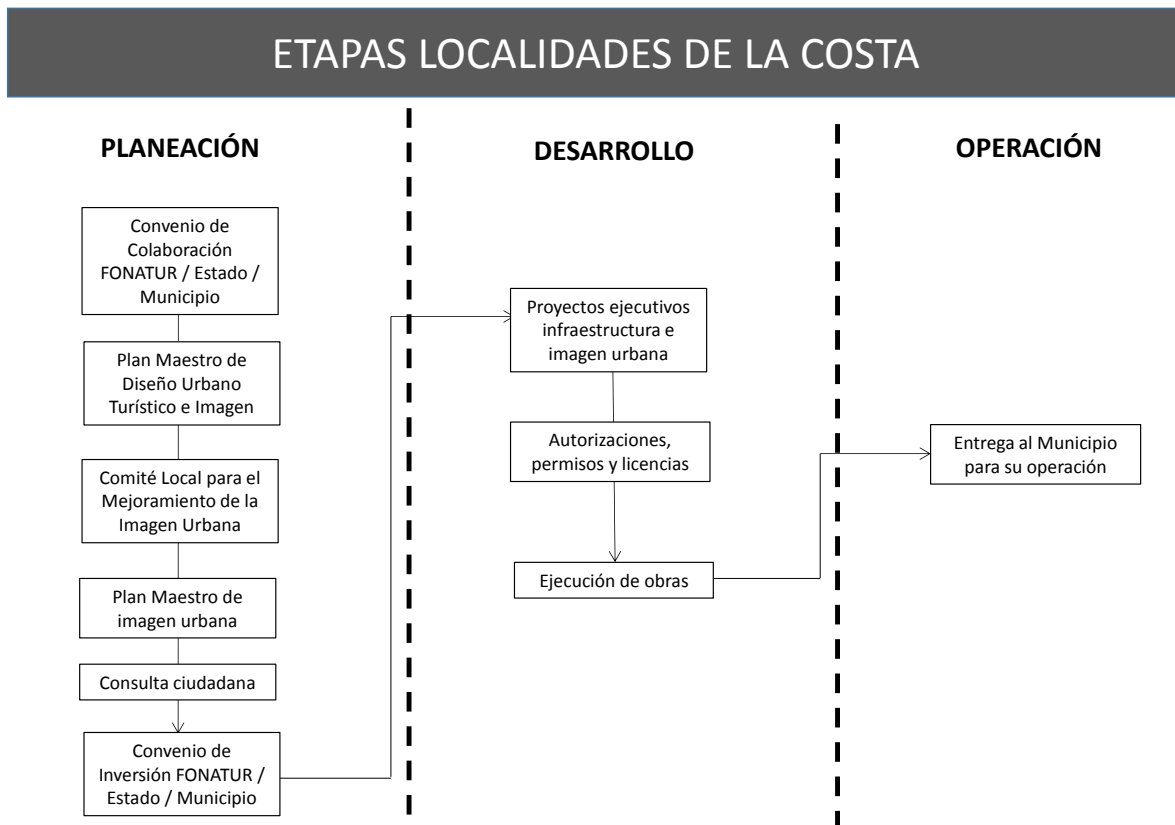


Figura 14.

Debido a que a la firma de los convenios de colaboración de FONATUR con los estados y municipios restaban menos de dos años para la conclusión de la Administración Federal, se otorgó prioridad a la ejecución de los proyectos y obras para el mejoramiento de la infraestructura y de la imagen urbana, sobre la constitución de las reservas territoriales, las cuales sólo fueron identificadas.

La etapa de planeación de las obras para el mejoramiento de las localidades seleccionadas incluyó: la elaboración de los planes maestros de diseño urbano turístico e imagen con una estructura similar a la de los programas de desarrollo urbano de los centros de población, de tal manera que sirvieran de soporte para su elaboración o actualización; la constitución de los comités locales para el mejoramiento de la imagen urbana de la localidad, donde se coordinaban las acciones e inversiones de todos los organismos federales, estatales y municipales con alguna responsabilidad en el mejoramiento urbano de la localidad, en los que se contaba con la participación de representantes de la sociedad civil; la elaboración del Plan Maestro de Imagen Urbana, los cuales fueron sometidos a consulta ciudadana; y la celebración del convenio de inversión para el mejoramiento de la imagen urbana en el que se especificaban las obras a realizar por FONATUR, el estado y el municipio, su importe duración y las aportaciones de cada participante.

Una vez celebrados los convenios de inversión se iniciaba la etapa de desarrollo que consistió en la elaboración de los proyectos ejecutivos, la obtención de las autorizaciones, permisos y licencias, y la ejecución de las obras, las que una vez terminadas fueron entregadas a los ayuntamientos para su operación.

5.7. Metas y resultados.

Ante la dilación en la disponibilidad de recursos las metas de corto plazo fueron ajustadas en 2005 con los siguientes resultados a la fecha de la suspensión de las inversiones en 2007.

- **Programa Regiones Turísticas Integrales:**

- Metas:

5 circuitos turísticos en operación: Santa Rosalita-Bahía de los Ángeles, B.C., Puerto Escondido-Santa Rosalía, B.C.S., San Blas-Jala-Ixtlán del Río, Nay., Topolobampo-Choix, Sin., y Hermosillo-Guaymas-Bahía Kino, son.

- Resultados:

Desarrollo de producto: se diseñaron cinco rutas turísticas integradas por 12 circuitos turísticos

Ruta 1: Los Grandes Habitantes del Mar.
 Circuito: Todo terreno y supervivencia del Valle de los Cirios.
 Circuito: Pinturas rupestres del Desierto Central.



Fuente: SINGLAR. (2005).

Figura 15.

Ruta 2: Las ballenas de Isla Magdalena (Baja California Sur).
 Circuito: Puertos mágicos.
 Circuito: Misiones de la Sierra la Giganta.



Fuente: SINGLAR. (2005).

Figura 16.

Ruta 3: Naturaleza Viva y Arqueología (Nayarit).
 Circuito: Caminando por ciudades vivas.
 Circuito: Oasis de belleza natural.
 Circuito: La cuna de la mexicanidad.
 Circuito: Grandes rincones de ciudad y playa.



Figura 17.

Ruta 4: Las Barrancas del Cobre (Chihuahua).
 Circuito: De la Playa a las Barrancas.
 Circuito: La Grandiosidad de la Sierra Madre.



Figura 18.

Ruta 5: Las Culturas Vivas de la Sierra Madre (Sonora).
 Circuito: De la ciudad a las costas.
 Circuito: Culturas de la Sierra Madre. (FONATUR 2006)



Figura 19.

Señalización turística.

Se elaboró el Manual de Señalética y se señalaron las cinco rutas turísticas mediante la fabricación e instalación de 467 señales en los 12 circuitos turísticos distribuidos en 8 localidades de Baja California, 15 de Baja California Sur, 16 de Nayarit, 6 de Sinaloa, 9 de Sonora y 17 de Chihuahua. (FONATUR 2006)

Programa Agenda 21.

El Programa promovido por Naciones Unidas y a cargo de la SEMARNAT y SECTUR en México, tenía por objeto proponer estrategias y acciones en el corto, mediano y largo plazo, para fortalecer la dinámica de los destinos turísticos, trabajar hacia el desarrollo sustentable de la actividad, consolidando el bienestar del ser humano, preservando el medio ambiente y la cultura, así como optimizando los beneficio económicos y sociales de las comunidades.

Al respecto FONATUR logró la incorporación de 18 localidades de la Región del Mar de Cortés al Programa Agenda 21: Bahía de los Ángeles, Ensenada y Tijuana, B.C., La Paz, Los Cabos y Loreto, B.C.S., Bahía de Banderas, Rincón de Guayabitos y San Blas, Nay., Mazatlán, Topolobampo y Rosarito, Sin., Hermosillo, Guaymas, Bahía Kino y Puerto Peñasco, Son., Creel, Chi., y Puerto Vallarta, Jal. (FONATUR 2006)

Capacitación turística.

Se impartieron 519 cursos de capacitación a funcionarios y prestadores de servicios turísticos de la Región del Mar de Cortés en el periodo 2004-2006: 104 en Baja California, 72 en Baja California Sur, 123 en Sonora, 68 en Sinaloa y 152 en Nayarit. (FONATUR 2006)

Promoción turística.

Se llevó a cabo en tres vertientes: elaboración de material promocional, participación en foros turísticos nacionales e internacionales y mediante el Programa de relaciones públicas y publicidad con presencia en radio, televisión y prensa en los medios nacionales y de los estados de la Región del Mar de Cortés. (FONATUR 2006)

Centros de Interpretación de las Regiones Turísticas Integrales.

En cada escala náutica en operación se instaló un centro de interpretación, abierto al público en general, con información de la Región del Mar de Cortés, en particular de los atractivos y servicios turísticos. (FONATUR 2006)

- **Programa Escalas Náuticas:**

- Metas:

9 escalas náuticas en operación: Santa Rosalía y San Felipe, B.C., La Paz, Puerto Escondido y Santa Rosalía, B.C.S., Puerto Peñasco y Guaymas, Son., Mazatlán, Sin., y San Blas, Nay.; 2 escalas náuticas en proceso: Santos Coronados (Bahía de los Ángeles), B.C., y Topolobampo, Sin.

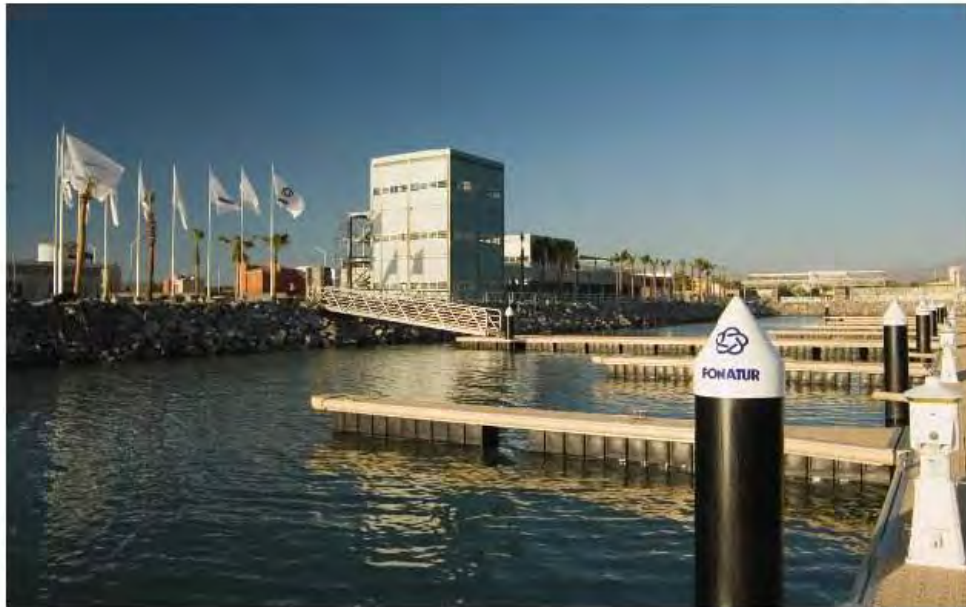
- Resultados:

8 escalas náuticas en operación: San Felipe, B.C., La Paz, Puerto Escondido y Santa Rosalía, B.C.S., Puerto Peñasco y Guaymas, Son., Mazatlán, Sin., y San Blas, Nay., con una oferta conjunta de 154 posiciones en muelles y 117 en boyas, 3.4 ha de marina seca; grúas pórtico y 2,920 m² de talleres en cinco escalas; rampa de botado en seis escalas y venta de combustibles, diésel y magna, radiocomunicación limpieza de sentinas, locales comerciales, servicio médico, baños y vestidores, servicios sanitarios, lavandería y centro de interpretación de la naturaleza, entre otros servicios, en todas las escalas. Asimismo, se generó una oferta inmobiliaria de 13.0 ha para servicios turísticos complementarios en cuatro escalas. (FONATUR 2006)

En la Presentación de los Avances de Obra del Proyecto Mar de Cortés del 8 de noviembre de 2006 realizada por FONATUR BMO, se reportó un avance del 60% en Santa Rosalía y del 28% en Topolobampo. Las obras fueron suspendidas en 2007 y se encuentran inconclusas.

Conforme al convenio celebrado con el Estado de Baja California los terrenos para la escala náutica de Santos Coronados (Bahía de los Ángeles) serían aportados por el Gobierno del Estado lo cual no se logró, en consecuencia quedó pendiente el desarrollo de esta escala y la operación del traslado de embarcaciones por el puente terrestre; asimismo, se interrumpió la escala de Santa Rosalía a escasos meses de concluirse y su dársena se azolvó por falta de mantenimiento; sin embargo las obras de modernización de los tramos carreteros entre Santa

Rosalíita y Bahía de los Ángeles que conforman el puente terrestre quedaron concluidas y entraron en operación, beneficiando a la población local. (FONATUR 2006)



Escala Náutica: La Paz

Fuente: FONATUR (2007).

Figura 20.



Escala Náutica: Puerto Escondido

Fuente: FONATUR (2007).

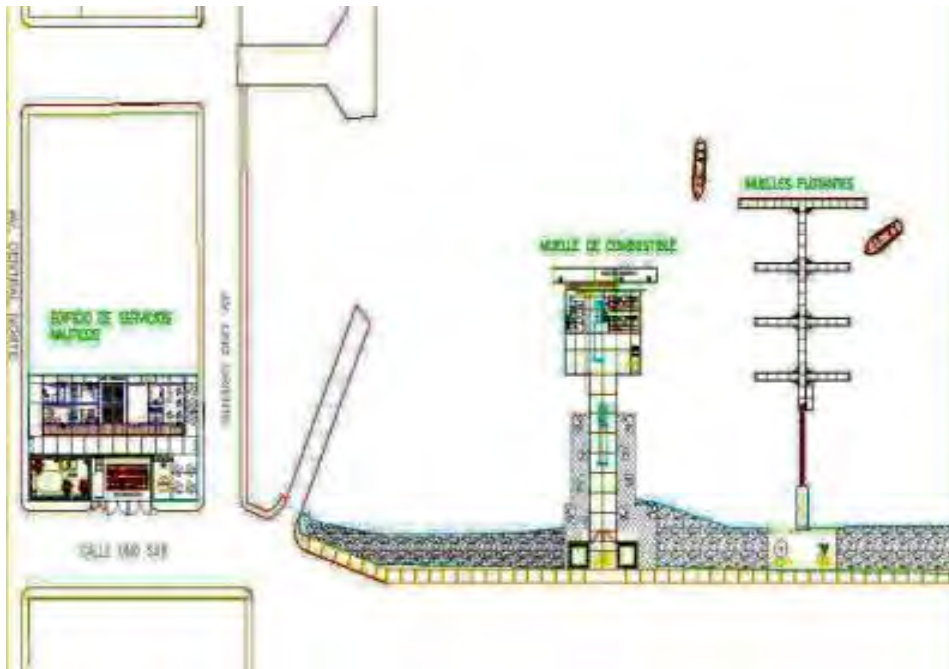
Figura 21



Escala Náutica: Santa Rosalía

Fuente: FONATUR (2007).

Figura 22.



Escala Náutica: San Felipe

Fuente: FONATUR (2007).

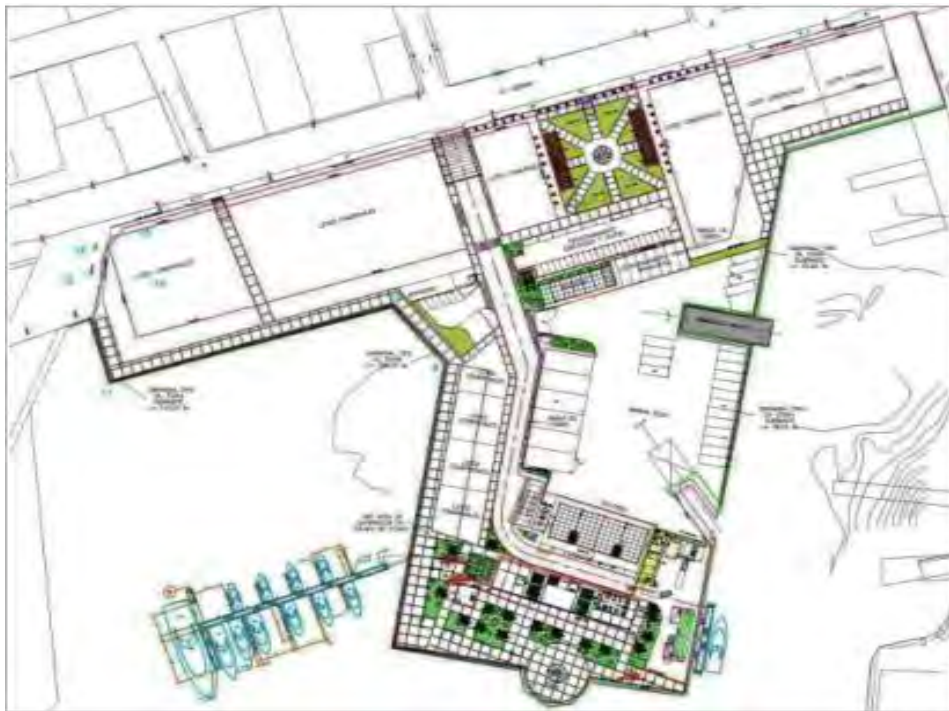
Figura 23.



Escala Náutica: Puerto Peñasco

Fuente: FONATUR (2007).

Figura 24.



Escala Náutica: Guaymas

Fuente: FONATUR (2007).

Figura 25.



Escala Náutica: Mazatlán

Fuente: FONATUR (2007).

Figura 26:



Escala Náutica: San Blas

Fuente: FONATUR (2007).

Figura:

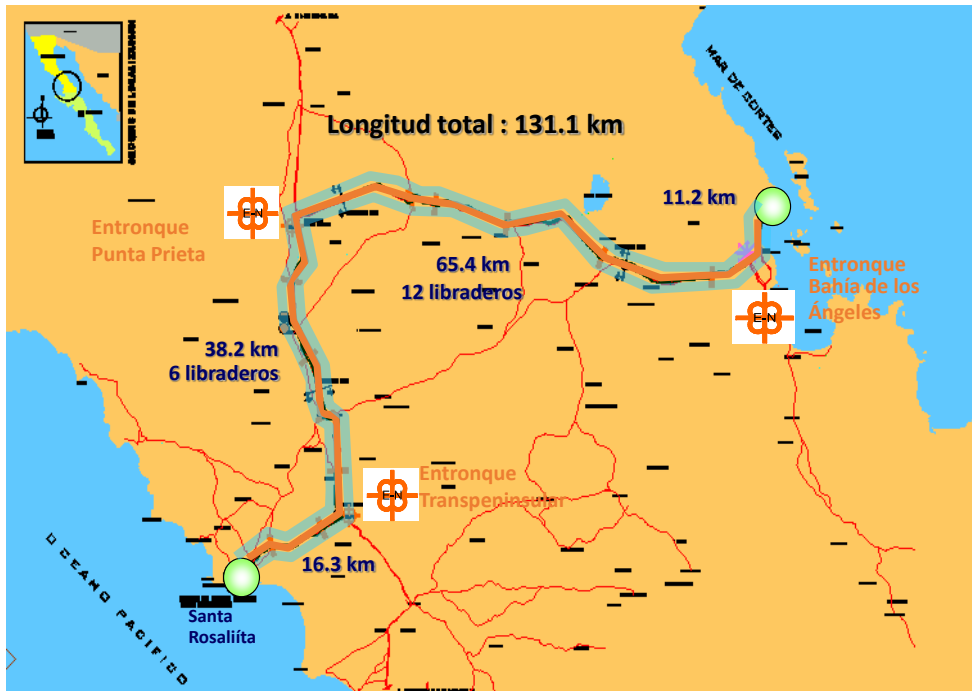


Figura 28. Puente Terrestre



Figura 29. Puente Terrestre, tramo Carretera Transpeninsular.



Figura 30. Cama baja para el traslado terrestre de embarcaciones.

5.6.3. Programa Localidades de la Costa:

- Metas

Mejoramiento de los servicios y de la imagen urbana de 5 localidades de la costa: Santa Rosalíita y Bahía de los Ángeles, B.C., Santa Rosalía, B.C.S., Topolobampo, Sin., y San Blas, Nay.

- Resultados

Con la participación de los gobiernos de los estados y municipios se realizaron las restituciones aéreo fotogramétricas, los diagnósticos urbanos, la identificación de reservas territoriales para desarrollo turístico, los planes maestros de imagen Urbana de Bahía de los Ángeles, Santa Rosalíita, Santa Rosalía, Topolobampo y San Blas, y el mejoramiento de los servicios urbanos y la imagen urbana en polígonos prioritarios de estas localidades, exceptuando Santa Rosalíita¹¹, y. (FONATUR 2006)

Bahía de los Ángeles. Se realizaron el Plan Maestro de Imagen Urbana, los proyectos ejecutivos y la construcción del Boulevard Paseo de los Ángeles.

¹¹ Los líderes de la Cooperativa de Pescadores de Santa Rosalíita se opusieron al inicio de las obras, que se realizarían sin costo alguno para sus habitantes, con el argumento de que, una vez realizadas, FONATUR iba a despojar a la población de sus predios.



Figura 31. Bahía de los Ángeles. Plan Maestro de Imagen Urbana, Polígonos de intervención. (Singlar 2005)

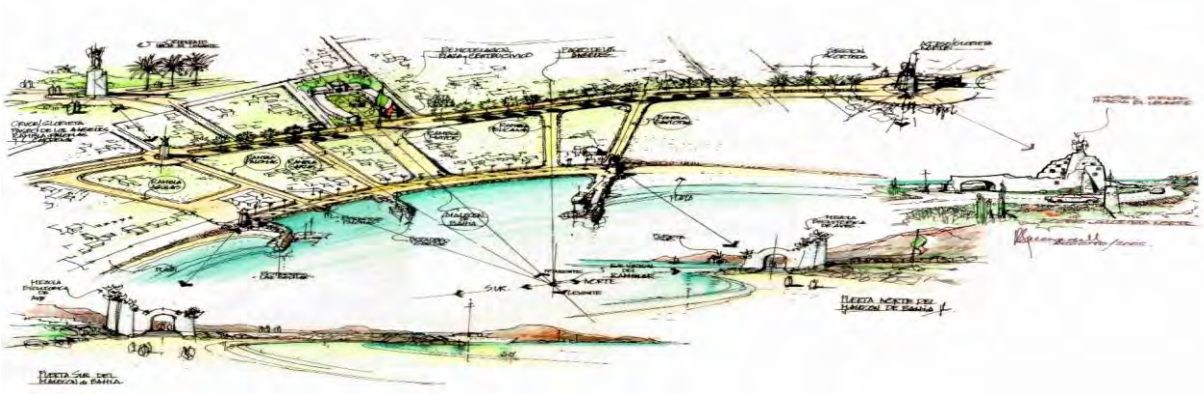


Figura 32. Bahía de los Ángeles. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto conceptual Ramblas y Boulevard Paseo de los Ángeles. (Singlar 2005)

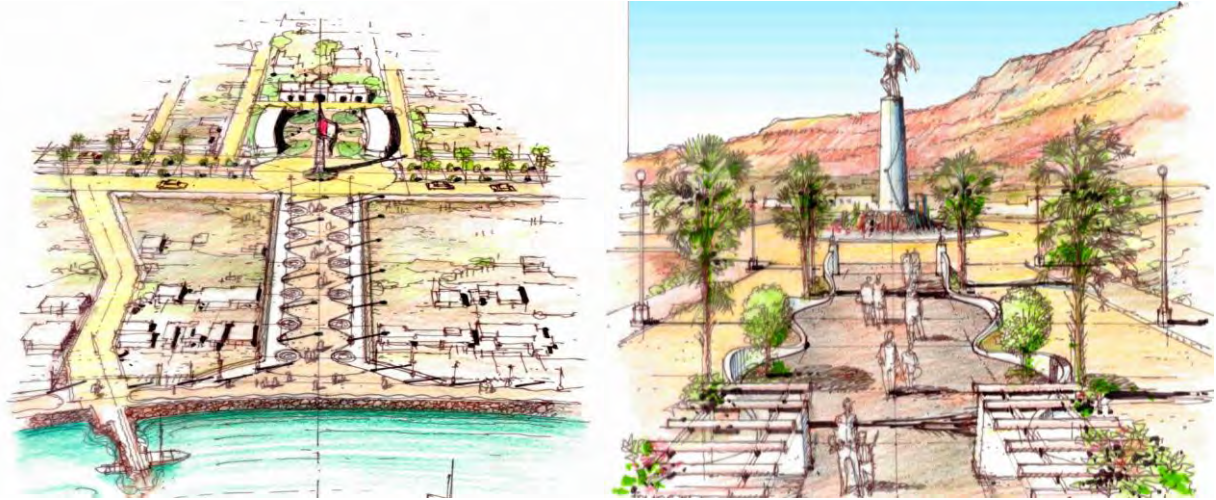


Figura 33. Bahía de los Ángeles. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto conceptual Rambla y Boulevard Paseo de los Ángeles. (Singlar 2005)



Figura 34. Bahía de los Ángeles. Trazo del Boulevard Paseo de los Ángeles. (FONATUR 2006)



Figura 35. Bahía de los Ángeles. Obras Boulevard Paseo de los Ángeles. (FONATUR 2006)

Santa Rosalíita. Se realizaron el Plan Maestro de Imagen Urbana, los proyectos ejecutivos y se obtuvieron recursos para la urbanización del poblado, jardinería, plaza y plazoleta, andador costero, muelle de pescadores y edificio de la Delegación del Municipio de Ensenada. La cooperativa de pescadores local negó el consentimiento para la ejecución de las obras lo que motivó su cancelación. (FONATUR 2006)

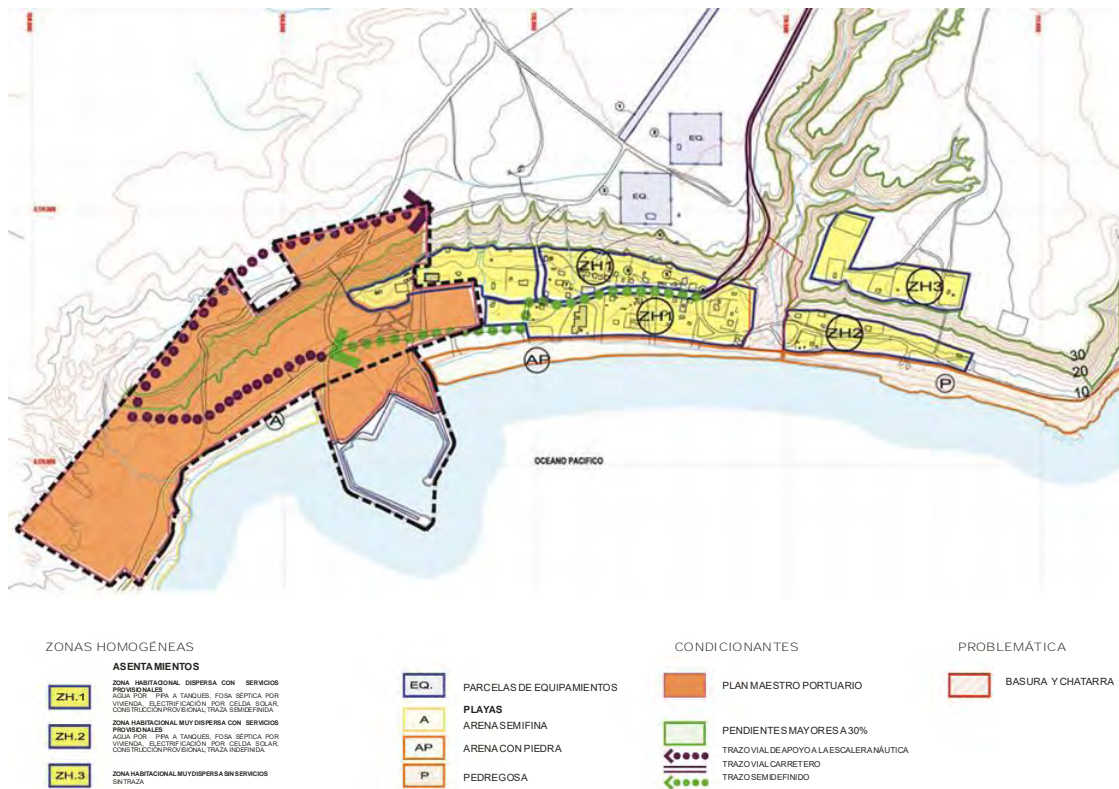


Figura 36. Santa Rosalíita. Plan Maestro de Imagen Urbana. Diagnóstico. (Singlar 2005)

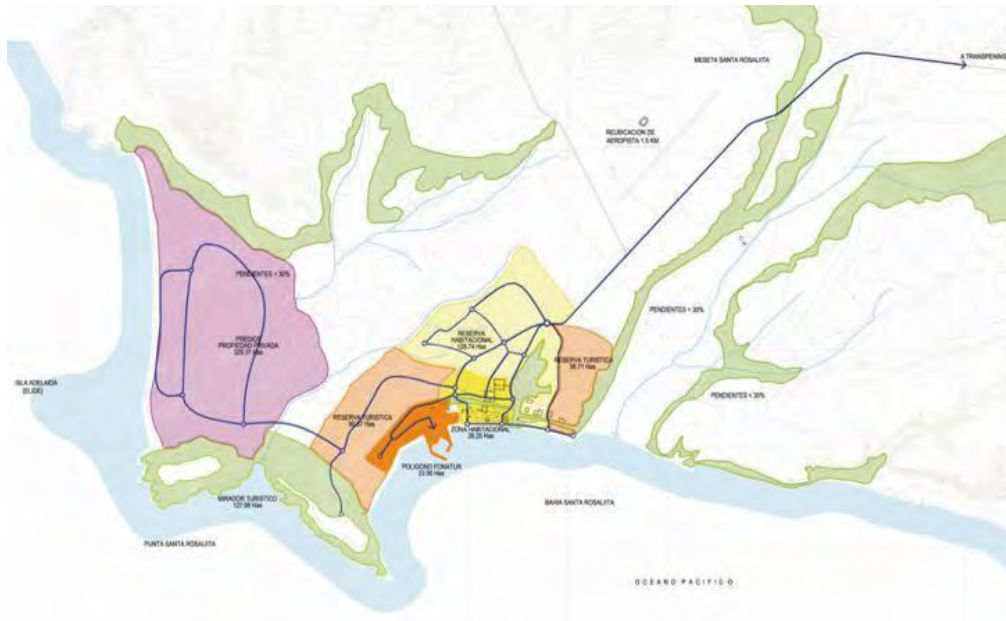
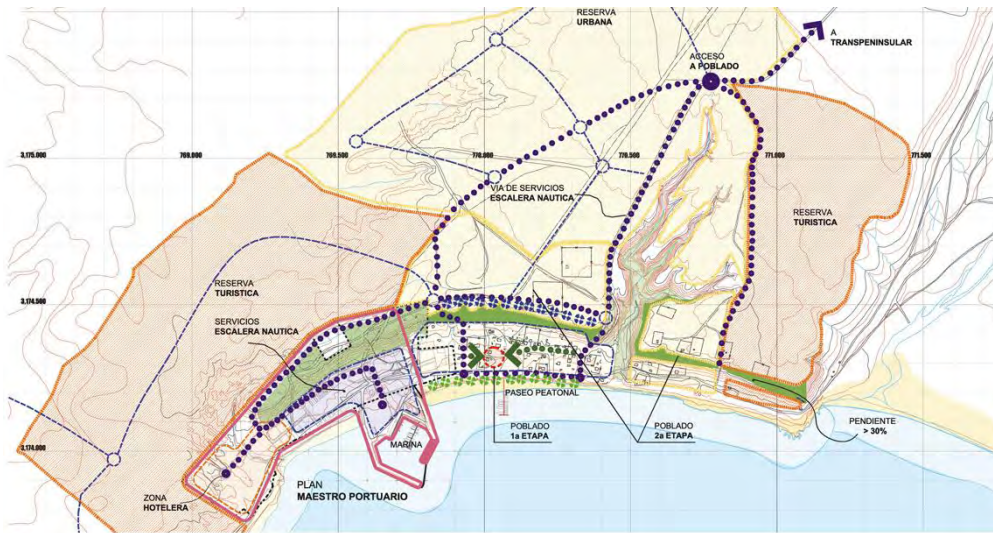


Figura 37. Santa Rosalita. Plan Maestro de Imagen Urbana. Imagen objetivo. (Singlar 2005)



PROPUESTA CONCEPTUAL



Fuente: SINGLAR (2005).

Figura 38. Santa Rosalita. Plan Maestro de imagen Urbana. Propuesta conceptual. (Singlar 2005)



Figura 39. Santa Rosalíita. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono prioritario, Centro Urbano. (Singlar 2005)



Figura 40. Santa Rosalíita. Plan Maestro de Imagen Urbana. Centro urbano. (Singlar 2005)

Formando parte de los trabajos de mejoramiento de los servicios urbanos de Santa Rosalíita y Bahía de los Ángeles, la Comisión Federal de Electricidad, FONATUR y el Gobierno del Estado llevaron a cabo la electrificación de la Zona Sur del Municipio de Ensenada beneficiando a estas localidades. (FONATUR 2006)

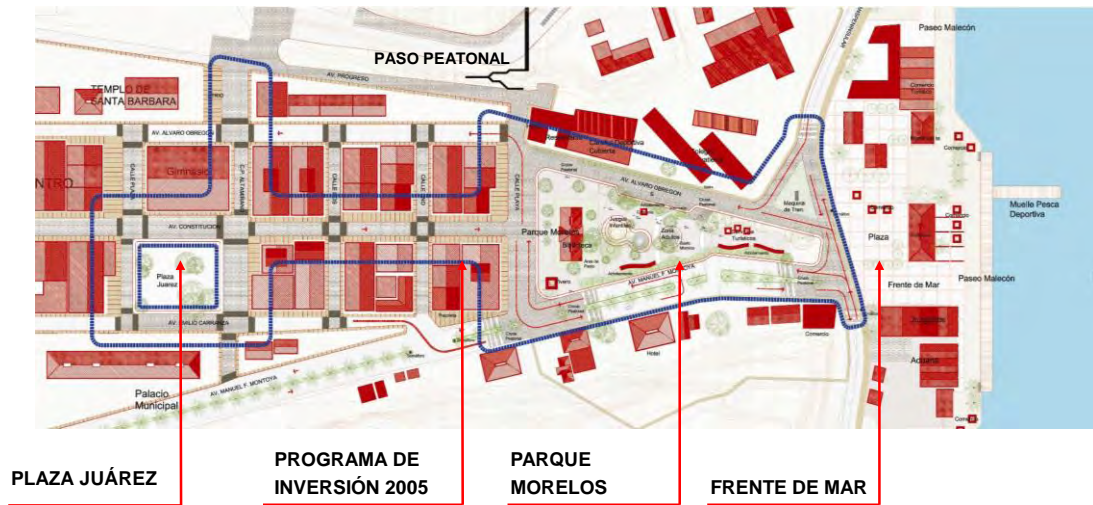


Figura 43. Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Zona Centro. (Singlar 2005)



Figura 44. Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Zona Centro Avenida Constitución. (Singlar 2005)

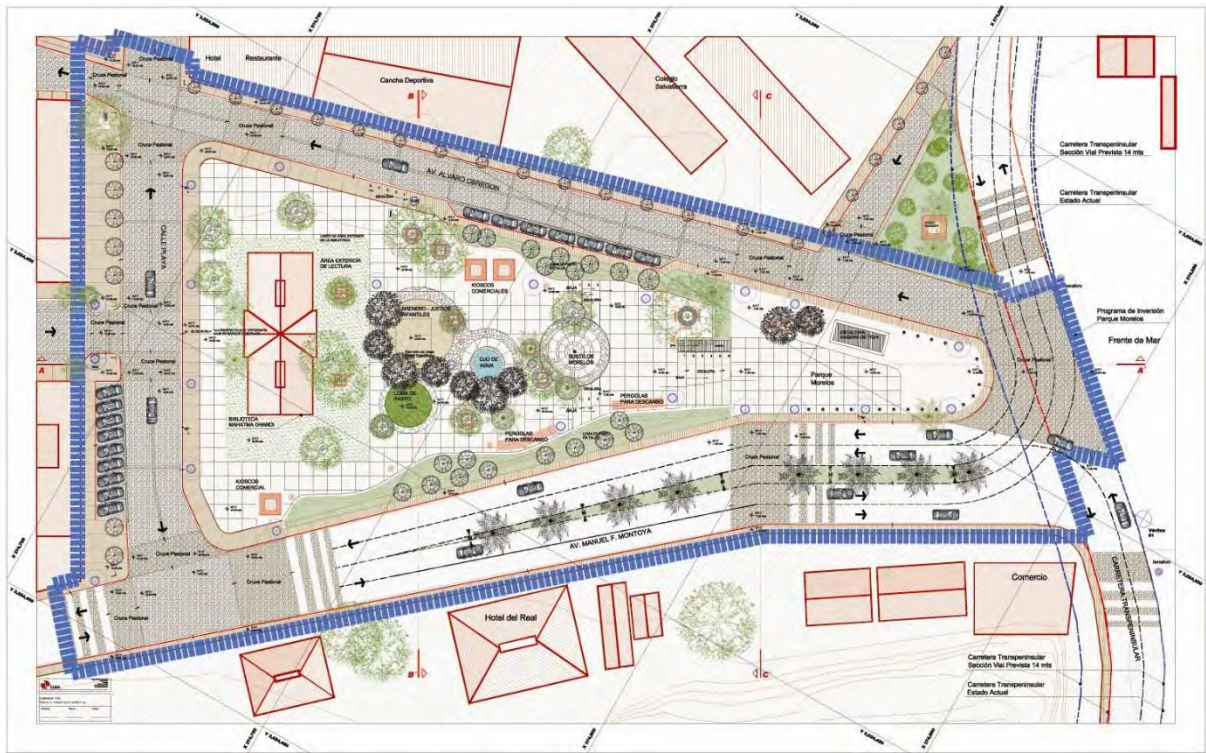


Figura 45. Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Parque Morelos. (Singlar 2005)



Figura 46. Santa Rosalía. Plan Maestro de Imagen Urbana. Primera Etapa Mesa Francia. (Singlar 2005)



Fuente: SINCULAR (2006)

Figura 47. Santa Rosalía. Obras Zona Centro. (FONATUR 2006)



Figura 48. Santa Rosalía. Obras Mesa Francia. (FONATUR 2006)



Figura 49. Santa Rosalía. Obras Acceso a la ciudad, agua potable y Glorieta Maquinita. (FONATUR 2006)

Topolobampo. Se elaboraron el Plan Maestro de Imagen Urbana y los proyectos ejecutivos para el mejoramiento de la imagen y los servicios urbanos. Se llevó a cabo el mejoramiento de la imagen y los servicios urbanos, agua potable, drenaje, alcantarillado sanitario, electrificación subterránea, iluminación y jardinería de los polígonos prioritarios: Cerro El Chivero y Plaza Principal. Asimismo se construyeron el Malecón Sur y su muelle, el colector de aguas marginales del Malecón sur, el emisor y los cárcamos de bombeo para llevar las aguas residuales de la localidad a la planta de tratamiento de aguas residuales de los Mochis. (FONATUR 2006)



Figura 50. Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Diagnóstico. (Singlar 2005)



Figura 51. Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Necesidades de mejoramiento de la imagen. (Singlar 2005)

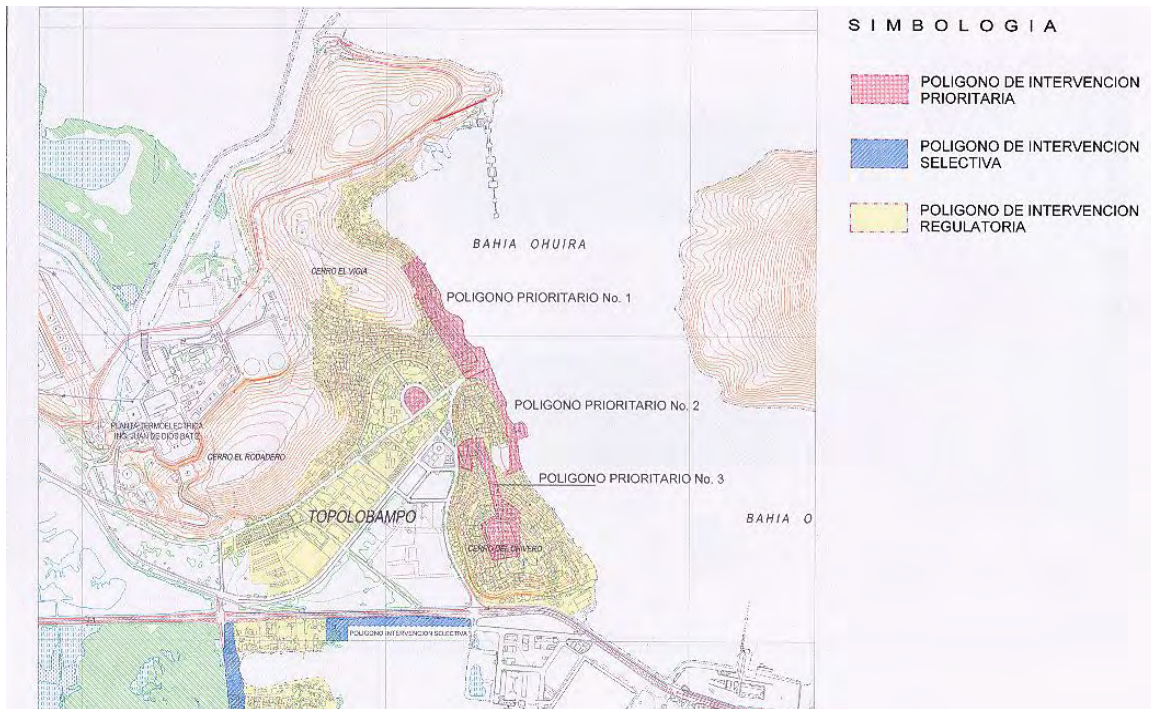


Figura 52. Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígonos de intervención. (Singlar 2005)

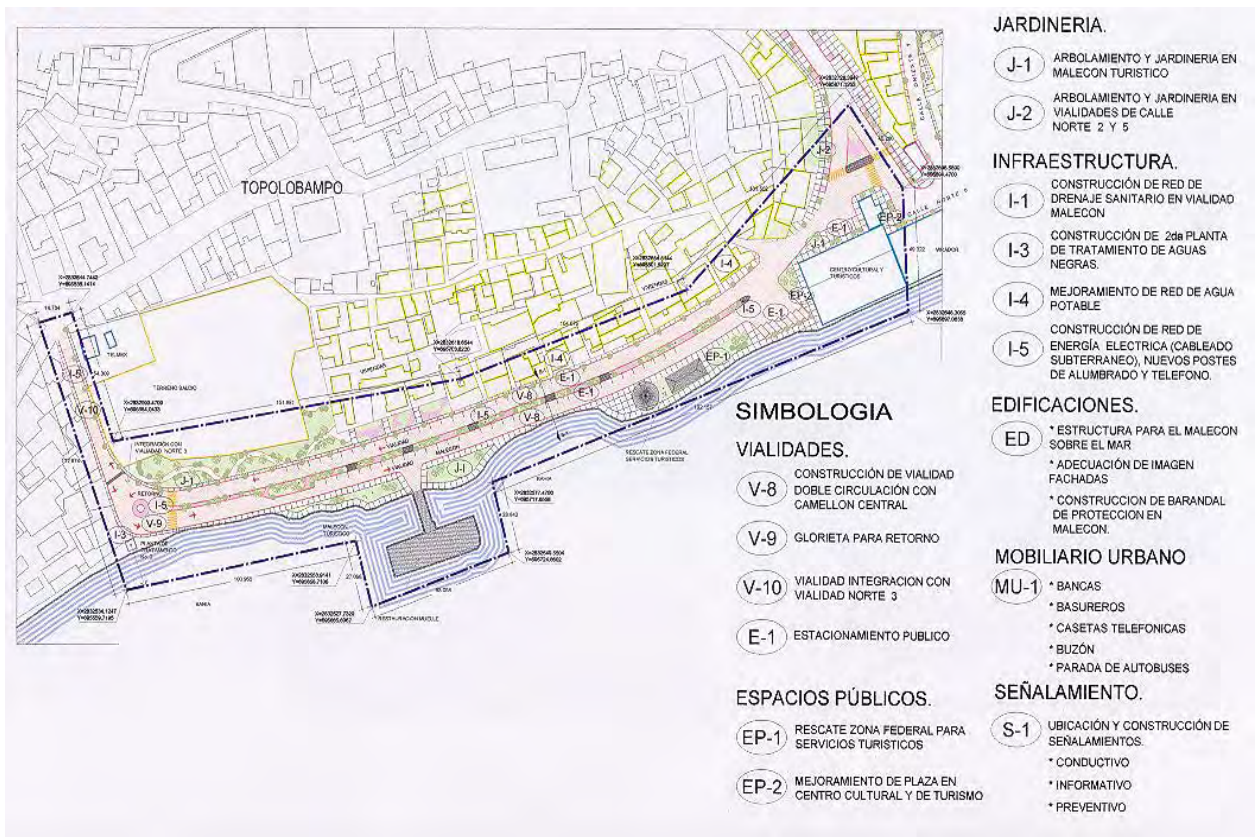


Figura 53. Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Malecón Sur. (Singlar 2005)



Fuente: SINGLAR (2005)

Figura 54. Topolobampo. Obras Malecón Sur. (FONATUR 2006)

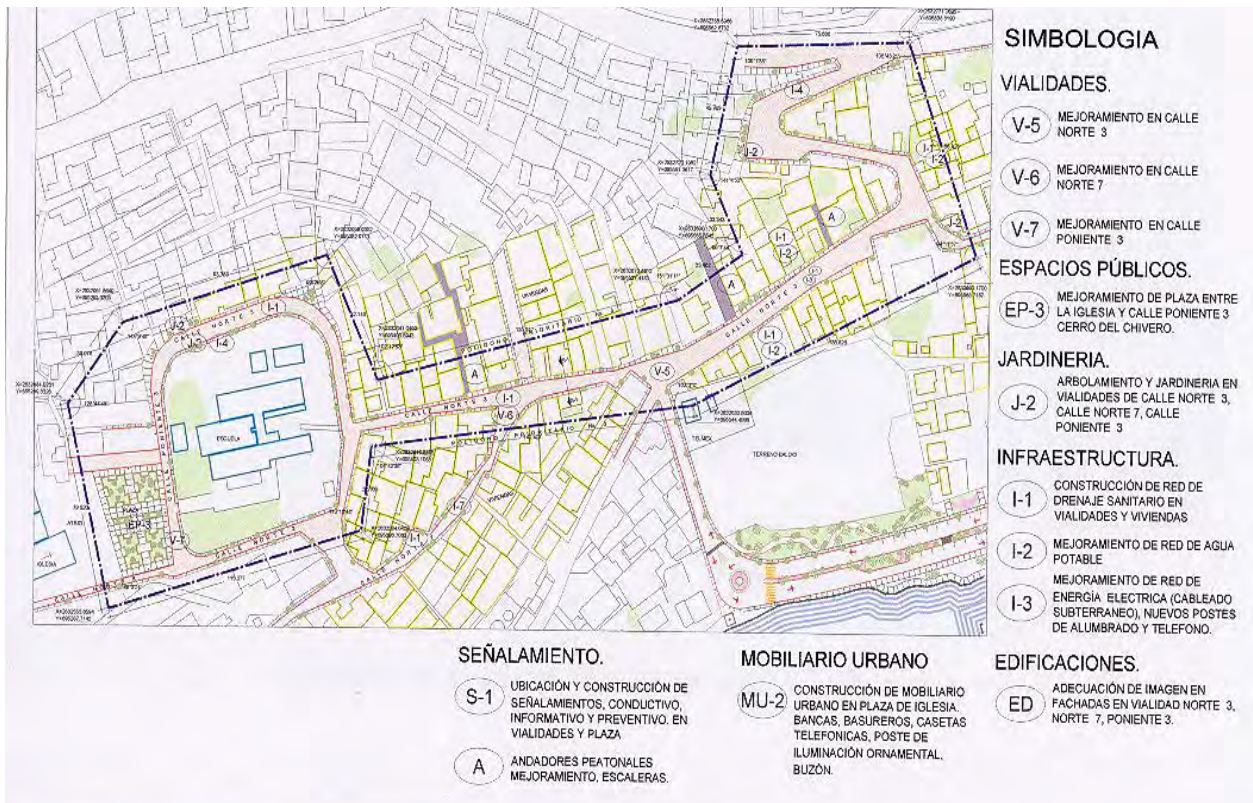


Figura 55. Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Cerro El Chivero. (Singular 2005)



Figura 56. Topolobampo. Obras Cerro El Chivero. (FONATUR 2006)



Figura 57. Topolobampo. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Plaza Principal. (Singlar 2005)



Figura 58. Topolobampo. Obras Plaza Principal. (FONATUR 2006)

San Blas. Se elaboraron el Plan Maestro de Imagen Urbana y los proyectos ejecutivos para el mejoramiento de la imagen y los servicios urbanos. Se realizó el mejoramiento de la imagen y los servicios urbanos, agua potable, drenaje, alcantarillado sanitario, electrificación subterránea, iluminación y jardinería de las Plazas Mayor y del Arco y de calles del Centro Histórico. (FONATUR 2006)



Figura 59. San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Polígono Prioritario Plaza Principal-Plaza del Arco. (Singlar 2005)



Figura 60. San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Plaza Principal. (Singlar 2005)



Figura 61. San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Plaza Principal. (Singlar 2005)



Figura 62. San Blas. Obras Plaza Principal. (FONATUR 2006)



Figura 63. San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Andador Juárez. (Singlar 2005)

Obras Andador Juárez



Figura 64. San Blas. Obras Andador Juárez. (FONATUR 2006)



Figura 65. San Blas. Plan Maestro de Imagen Urbana. Proyecto Plaza del Arco. (Singlar 2005)



Figura 66: San Blas. Obras Plaza del Arco. (FONATUR 2006)

6. Conclusiones y recomendaciones.

Los programas del Proyecto Mar de Cortés eran interdependientes, por lo que su éxito dependía del desarrollo paralelo de las acciones estratégicas en cada uno de ellos, lo que no fue posible por diversos factores ya señalados en capítulos anteriores.

En el Programa de Regiones Turísticas Integrales se tuvieron avances importantes en relación con la planeación y desarrollo de producto, la capacitación y la promoción, quedando pendiente el desarrollo de la cadena de valor: no se iniciaron los trabajos relativos al apoyo para la creación, financiamiento e integración de las MPyMEs a las cadenas productivas en cada ruta o circuito turístico, en consecuencia también quedó pendiente la comercialización y promoción de las rutas, el desarrollo de productos y servicios turísticos y con ello, la posibilidad de generar la oferta turística para captar nuevos segmentos y mercados turísticos.

En el Programa Escalas Náuticas la estrategia para elevar el arribo de embarcaciones a la Región se sustentaba en la puesta en operación del Puente Terrestre para el traslado de embarcaciones entre el Océano Pacífico y el Mar de Cortés, mediante la creación de las escalas náuticas de Santa Rosalita y Bahía de los Ángeles y la modernización de los tramos carreteros entre ellas, lo que reduciría de manera significativa la duración de la travesía entre la costa de California, en Estados Unidos, y la parte media del Mar de Cortés, así como los costos y riesgos de la misma, para detonar de esta manera el crecimiento del turismo náutico.

El desarrollo del Puente Terrestre quedó inconcluso, ya que no se construyó la escala náutica en Bahía de los Ángeles debido a que no fue posible adquirir el terreno necesario; en consecuencia, la premisa que sustentaba el desarrollo de todo el Programa no se cumplió, limitando sus alcances de manera sustantiva: dejó de ser un generador de nuevos arribos de embarcaciones al Mar de Cortés y por lo tanto, de mayores demandas sobre la oferta turística de la región, para cumplir sólo la función de apoyo a la navegación en el interior del Mar de Cortés con las ocho escalas náuticas puestas en operación de un total de 10 programadas para la primera etapa.

El Programa Localidades de la Costa cumpliría una doble función, hacer de ellas un atractivo turístico y satisfacer las demandas turísticas y urbanas que generaría el crecimiento de la afluencia turística derivado de los otros dos programas.

Las obras de mejoramiento de la imagen y los servicios urbanos representaron un beneficio tangible para la población local, en particular en Bahía de los Ángeles, Santa Rosalía, Topolobampo y San Blas. Asimismo, se avanzó en la planeación del desarrollo urbano de las cinco localidades seleccionadas a corto plazo, quedando pendiente la constitución y desarrollo de las reservas territoriales ya convenidas con los gobiernos estatales y municipales para atender el crecimiento urbano y turístico esperado.

De acuerdo con lo anterior, la suspensión de las inversiones antes de concluir las acciones previstas para la primera etapa del Proyecto, impidió el desarrollo de sus componentes estratégicos en los tres programas y con ello la creación de sinergias entre ellos, por lo que sus beneficios fueron muy limitados y de carácter local; sin embargo, si llegó a modificar las

tendencias respecto a la inversión, la oferta hotelera y náutica, y las dinámica de crecimiento de la población.

El Proyecto Mar de Cortés generó una gran expectativa entre los inversionistas lo que hizo posible modificar la tendencia en la oferta de cuartos hoteleros en la Región del Mar de Cortés que pasó del 1% de crecimiento en promedio anual en el periodo 1994-2000, al 7% en el periodo 2000-2006, cuando el proyecto se encontraba en su posicionamiento más alto, lo que permitió que la oferta pasara de 45,673 cuartos en el 2000 a 66,950 en el 2006. Con la suspensión de las inversiones en el proyecto el crecimiento de la oferta hotelera cayó al 2% en el periodo 2006-2012.

Estas cifras son aún más relevantes en relación con la oferta de cuartos en hoteles 5 estrellas donde el crecimiento alcanzó el 14% en promedio anual entre el 2000 y el 2006 para desplomarse al 3% entre 2006 y 2012.

OFERTA HOTELERA EN EL MAR DE CORTÉS 2000-2014

	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	TCMA 94-2000	TCMA 2000-06	TCMA 2006-12
Cuartos totales	41,816	40,622	45,673	57,707	66,950	70,758	74,320	1%	7%	2%
5 estrellas	8,848	10,171	11,781	20,104	26,335	30,014	31,407	5%	14%	3%
1 a 4 estrellas	32,968	30,451	33,892	37,603	40,615	40,744	42,914	0%	3%	1%

Fuente: <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InfTurxEdo.aspx>

Consultado el 2 de diciembre de 2016.

Figura 67.

El proyecto también estimuló las inversiones en infraestructura náutica y servicios a las embarcaciones. Al arranque del proyecto, en 2001, existían 3,020 posiciones en agua distribuidas en 17 marinas en: Ensenada, La Paz, Cabo San Lucas, Santa Rosalía, Puerto Peñasco, Guaymas, San Carlos y Mazatlán. Para 2007 existían 3,969 posiciones en agua distribuidas en 31 marinas, sumándose nuevos destinos náuticos: San Felipe, Puerto Escondido, San José del Cabo y Puerto Peñasco y para 2016 se alcanzó un total de 5,213 posiciones en agua, en 38 marinas, incorporándose dos nuevos destinos, Los Barriles y La Cruz de Huanacaxtle.

Como puede observarse, en el periodo de desarrollo del proyecto, 2001-2007, la oferta creció en 15 marinas (ocho de ellas de FONATUR) y en 949 posiciones en agua (271 de FONATUR) lo que significó un crecimiento del 5% en promedio anual que puede ser atribuido a las expectativas que generó el Proyecto. Mientras que en el periodo 2008-2016 el incremento fue de sólo seis marinas y 1,244 posiciones en agua por lo que el ritmo de crecimiento cayó al 2%.

POSICIONES EN AGUA EN MARINAS DEL MAR DE CORTÉS 2001-2016

ESTADO/Marina		Puerto	2001* slips	2007** slips	2016*** slips	TCMA 2001-07	TCMA 2007-2016
BAJA CALIFORNIA							
1	Marina Puerto Salina (Boat yard)	La Salina		210	210		
2	Hotel Coral y Marina	Ensenada	350	350	350		
3	Marina Baja Naval (Marina y Boat yard)	Ensenada	53	53	53		
4	Ensenada Cruise Port Village	Ensenada	200	200	200		
5	Gran Peninsula Marine Center (Boat yard)	Ensenada	o	o	o		
6	Marina FONATUR San Felipe	San Felipe		15	15		
Subtotal			603	828	828	5%	0%
BAJA CALIFORNIA SUR							
1	Marina Puerto Escondido (Boat Yard)	Puerto Escondido		38	159		
2	Marina Palmira	La Paz	197	186	186		
3	Marina Costa Baja Resort & Marina	La Paz		250	250		
4	Marina de la Paz	La Paz	97	110	120		
5	Atalanta Marina (Boat yard)	La Paz			o		
6	Marina Cortez	La Paz			48		
7	Marina del Palmar	La Paz		20	25		
8	Marina Cantamar	La Paz		30	30		
9	Marina Don José Abaroa	La Paz	38	38	38		
10	Marina FONATUR La Paz (Boat yard)	La Paz		38	38		
11	Talleres Navales Bercovich, S.A. (Boat Yard)	La Paz			o		
12	Marina Pichilingue	La Paz	26	26	30		
13	IGY Cabo San Lucas	Cabo San Lucas	362	380	380		
14	Marinas de Baja	Cabo San Lucas			300		
15	Marina Puerto los Cabos	San José del Cabo		70	200		
16	Marine Group Boat Works de Los Cabos (Boat yard)	San José del Cabo			o		
17	Marina Cabo Riviera .	La Ribera			30		
18	Marina FONATUR Santa Rosalía	Santa Rosalía		25	25		
19	Marina Santa Rosalía	Santa Rosalía	10	15	15		
Subtotal			730	1,226	1,874	9%	5%
JALISCO							
1	Opequimar (Boat yard)	Puerto Vallarta	o	o	o		
2	Marina Vallarta	Puerto Vallarta	400	400	400		
Subtotal			400	400	400	0%	0%
NAYARIT							
1	Marina FONATUR San Blas (Boat yard)	San Blas			20		
2	Marina Nuevo Vallarta	Nuevo Vallarta	80	80	80		
3	Marina Riviera Nayarit (Boat yard)	La Cruz de Huanacastle			340		
4	Paradise Village Marina	Nuevo Vallarta	191	191	200		
5	Seatec Marine (Boat yard)	La Cruz de Huanacastle			o		
Subtotal			271	271	640	0%	10%
SINALOA							
1	Marina El Cid de Mazatlán	Mazatlán	90	79	125		
2	Marina Mazatlán	Mazatlán	275	275	430		
3	Active Marine Mazatlan (Boat yard)	Mazatlán		o	o		
4	Grupo Naval Mar de Cortez (Boat yard)	Mazatlán		o	o		
5	Isla Mazatlán Marina	Mazatlán			26		
6	Marine Services Mazatlán	Mazatlán		o	o		
7	Marina FONATUR Mazatlán (Boat Yard)	Mazatlán		20	20		
8	Marina Palmira Topolobampo	Topolobampo		150	150		
Subtotal			365	524	751	6%	4%
SONORA							
1	Marina San Carlos	San Carlos	285	285	285		
2	Marina San Carlos Marina Seca (Boat yard)	San Carlos	o	o	o		
3	Marina Puerto Peñasco	Puerto Peñasco	10	10	10		
4	Safe Marina	Puerto Peñasco		32	32		
5	Marina Laguna del Mar	Puerto Peñasco		11	11		
6	Marina FONATUR Guaymas (Boat yard)	Guaymas		15	15		
7	Marina FONATUR Puerto Peñasco	Puerto Peñasco		11	11		
8	Marina Guaymas (Boat yard)	Guaymas		o	o		
9	Marina Real (Boat yard)	San Carlos	356	356	356		
Subtotal			651	720	720	2%	0%
49	TOTAL		3,020	3,969	5,213	5%	3%

Fuente: * FONATUR (2001). "Evaluación del Programa de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés, Anexo Metodológico, Volumen 1".

** Singlar, S.A. de C.V. (2007). "Directorio de Marinas de la Región del Mar de Cortés 2007".

*** Investigación propia

o Marina seca en operación, sin posiciones en agua.

Las marinas secas y los talleres con los que generalmente cuentan, constituyen la forma más eficiente para proteger y mantener en buen estado a las embarcaciones. La prestación de estos servicios también fue impactada favorablemente por el Proyecto. En 2001, tres marinas prestaban el servicio de marina seca, con o sin talleres, y tres exclusivamente los servicios de mantenimiento, reparación y construcción de embarcaciones; para 2007 casi se triplicó la oferta cuando esas cifras fueron, nueve y siete respectivamente; y para 2017 el número de instalaciones se elevó a 22 repartiéndose en partes iguales: 11 con marina seca con o sin talleres y 11 con sólo talleres. Cabe señalar que en este crecimiento ha incidido de manera muy favorable la gran calidad y bajo costo de las reparaciones y el mantenimiento que se proporciona en los talleres náuticos del Mar de Cortés.

Los efectos de las expectativas generadas también se aprecian en el crecimiento de la población.

POBLACIÓN REGIÓN DEL MAR DE CORTÉS 1995-2010

ESTADO / Localidad	1995	TCMA	2000	TCMA	2005	TCMA	2010
BAJA CALIFORNIA	2,112,140	3.3%	2,487,367	2.7%	2,844,469	2.1%	3,155,070
Santa Rosalita	106	9.3%	165	-5.4%	125	0.6%	129
Bahía de los Ángeles	462	8.6%	698	-5.5%	527	2.3%	590
San Felipe	11,310	3.0%	13,123	2.5%	14,831	2.4%	16,702
BAJA CALIFORNIA SUR	375,494	2.5%	424,041	3.8%	512,170	4.5%	637,026
La Paz	154,314	1.1%	162,954	3.0%	189,176	2.6%	215,178
Loreto-Puerto Escondido	8,299	3.8%	10,010	0.5%	10,283	7.4%	14,724
Santa Rosalía	10,451	0.3%	10,609	-1.6%	9,768	3.8%	11,765
NAYARIT	896,702	0.5%	920,185	0.6%	949,684	2.7%	1,084,979
San Blas	8,707	0.2%	8,812	0.7%	9,114	2.3%	10,187
SINALOA	2,425,675	0.9%	2,536,844	0.6%	2,608,442	1.2%	2,767,761
Topolobampo	6,929	1.0%	7,279	-3.7%	6,032	1.1%	6,361
Mazatlán	302,808	1.6%	327,989	1.5%	352,471	1.6%	381,583
SONORA	2,085,536	1.2%	2,216,969	1.6%	2,394,861	2.1%	2,662,480
Puerto Peñasco	26,810	2.6%	30,466	7.9%	44,647	4.9%	56,756
Guaymas	90,964	1.4%	97,593	0.8%	101,507	2.2%	113,082
TOTAL REGIÓN	7,895,547	1.7%	8,585,406	1.6%	9,309,626	2.1%	10,307,316
LOCALIDADES SELECCIONADAS	621,160	1.5%	669,698	2.0%	738,481	2.3%	827,057

Fuente: INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda: 1995, 2000, 2005 y 2010.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/default.aspx?ev=5>. Consultado el 27 de abril de 2016

Figura 69.

La región modificó la tendencia en la dinámica de su crecimiento al pasar del 1.7% en promedio anual en el periodo 1995-2000 al 1.6% en el 2000-2005 y al 2.1% en el 2005-2010. Si bien no es posible imputar este cambio sólo a las expectativas generadas, es claro que las localidades seleccionadas crecieron más rápidamente que la región 2.0% vs. 1.6% respectivamente en el periodo 2000-2005 y 2.3% vs. 2.1% en el 2005-2010. Excepto por Puerto Peñasco y San Felipe donde la crisis inmobiliaria de 2009 frenó su crecimiento, en el resto de las localidades seleccionadas menores de 100,000 habitantes la tasa de crecimiento del periodo 2005-2010 fue superior a la del 2000-2005.

En síntesis es posible concluir que:

- El Proyecto Mar de Cortés marcó un hito en la política turística nacional, al ser el primero de carácter regional con una agenda que incluye los temas turísticos, sociales, ambientales y urbanos, donde una institución (FONATUR) se encarga de su planeación, ejecución, operación y coordinación con otras dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos de los estados de manera directa, ya que el otro programa regional de esta envergadura, Mundo Maya, se enfocó básicamente a la promoción.
- La percepción que los gobiernos locales e inversionistas tenían de FONATUR como líder en la planeación, desarrollo y operación de proyectos turísticos integrales exitosos, y el apoyo recibido al más alto nivel, crearon un ambiente generalizado de confianza dando lugar a la generación de expectativas cuyos efectos positivos en la inversión fueron mucho mayores que los generados por la infraestructura desarrollada, ya que esta fue mínima. Al respecto, por primera ocasión en la historia de FONATUR gobiernos locales aportaron recursos para la ejecución de un proyecto encabezado por el Fondo.
- Los obstáculos que enfrentó el proyecto a lo largo de su desarrollo estuvieron relacionados básicamente con dos temas: el ambiental y los cambios de funcionarios en la administración pública federal con una visión y objetivos diferentes a los que motivaron el proyecto.
- El tema ambiental cada día tiene un papel más relevante en la viabilidad de los proyectos públicos y privados al ser un asunto políticamente sensible debido a la creciente participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente, que se manifiesta en el rol más activo de las organizaciones civiles conservacionistas nacionales e internacionales.
- Ante la ausencia de políticas de estado los proyectos de mediano y largo plazo, continúan siendo muy vulnerables ante los cambios de administración y con ello, de los intereses, visión y políticas públicas de los funcionarios en turno.

En relación a estos dos grandes temas es posible recomendar lo siguiente:

- El tema ambiental debe ser prioritario desde el planteamiento inicial de los proyectos relacionados con el aprovechamiento del territorio.
- La gestión ambiental debe realizarse ante las autoridades competentes, pero en especial con la sociedad civil y organismos civiles conservacionistas desde el inicio del proyecto y a lo largo de todo su desarrollo, atendiendo a sus observaciones y en la medida de lo posible incorporando sus propuestas.
- Debe continuar y ser prioritaria la planeación de mediano y largo plazo que de sustento a proyectos ejecutables en diversos horizontes de planeación.
- Los proyectos deben ser realizables en los periodos de la administración de los diferentes órdenes de gobierno y generar beneficios no solo sociales y económicos para la población, sino también políticos para los participantes para contar con su compromiso y respaldo.

Bibliografía:

AGUIRRE MUÑOZ, A. (2002). "Escalera Náutica del Mar de Cortés: Reorientación hacia la Sustentabilidad", La Paz, B.C.S.

http://ccds.semarnat.gob.mx/regiones/r-no/2002-2004/sesiones_ordinarias/1a_sesion_2003/documentos_presentados_pdf/e-nautica-mardecortes-1a-ext-no.pdf.

Consultado el 26 de febrero de 2016.

Contrato de Fideicomiso que celebran por una parte el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ésta, a su vez, por el Subsecretario de Crédito, Señor Jesús Rodríguez y Rodríguez y por la otra, , el Banco de México, S.A., representado por su Director General, Señor Rodrigo Gómez. 1974.

Diario Oficial de la Federación. 2 de febrero de 1984. "Ley Federal de Turismo".

Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1999. "DECRETO por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo."

Diario Oficial de la Federación. 17 de junio de 2009. Ley General de Turismo.

Diario Oficial de la Federación. 11 de marzo de 2011. "Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo".

Diario Oficial de la Federación. 01 d enero de 2004."Presupuesto de Egresos de la Federación 2014".

FONATUR. (1982). "Cancún. Un desarrollo Turístico en la Costa Turquesa".

FONATUR. (1995). "Manual de Organización".

FONATUR. (1999). "Evaluación Económica Financiera de Gran Visión del Proyecto de Inversión de la Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés".

FONATUR. (1999). "Los 25 Años del Fondo Nacional del Turismo".

FONATUR. (1999). "Proyecto Escalera Náutica, Región del Mar de Cortés 1999 – 2000".

FONATUR. (2000). "Proyecto de inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés. Carpeta Especial".

FONATUR. (2001). "Evaluación del Programa de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés, Anexo Metodológico, Volumen I".

FONATUR. (2001). "Documento Básico del Plan Maestro de la Escalera Náutica".

FONATUR. (2001). "Manual de Organización".

FONATUR. (2002). "Presentación Alianzas Estratégicas. 27 de mayo de 2002".

FONATUR. (2003). "Escalera Náutica del Mar de Cortés".

FONATUR. (2003). "Proyecto de Inversión Escalera Náutica del Mar de Cortés Análisis Costo y Beneficio, (Nivel Pre inversión)".

FONATUR. (2004). "FONATUR 30 años. Inversión con buen destino".

FONATUR. (2004). "Mar de Cortés, Un mundo nacido de las aguas".

FONATUR. (2006). "Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006".

FONATUR. (2006). "Planeación de Centros Turísticos. La Experiencia y Práctica de FONATUR".

FONATUR. (2006). "Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés. Libro Blanco".

FONATUR. (2006). "Proyecto Mar de Cortés. Oportunidades de Negocios".

FONATUR. (2007). Oficio S/N de la Dirección General de FONATUR de fecha 09 de julio de 2007.

FONATUR (2007). "Marinas FONATUR"

FONATUR. (2009). "FONATUR 35 años. Única Historia Narrada por sus Fundadores y Protagonistas".

FONATUR. (2014). "Quienes somos"

http://www.fonatur.gob.mx/es/quienes_somos/index.asp?modsec=01-DECRC&sec=5.

Consultado el 27 de febrero de 2014.

FONATUR OPERADORA PORTUARIA. (2008). "Manual de Organización".

http://bidi.unam.mx/libroe_2007/0949979/06_c02.pdf

Consultado el 5 de marzo de 2014,

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroExportImport.htm>.

Consultado el 5 de marzo de 2014.

INTERHEMISPHERIC RESOURCE CENTER. PROGRAMA DE LAS AMÉRICAS. (2003). "La Escalera Náutica, by Diehn".

<http://www.cipamericas.org/archives/1072>.

Consultado el 26 de febrero de 2016.

Notario 151 del Distrito Federal Lic. Cecilio González Márquez. Escritura Pública No. 103,144 del 25 de julio de 2004.

SECTUR y FONATUR. (1990). "Programa Nacional Náutico Turístico".

SINGLAR. (2004). "Manual General de Organización".

SINGLAR. (2005). "Informe de contratación de obras, Regiones Turísticas Integrales."

SINGLAR. (2005). "Plan Maestro de Imagen Urbana, Bahía de los Ángeles, B.C.".

SINGLAR. (2005). "Plan Maestro de Imagen Urbana, San Blas, Nay.".

SINGLAR. (2005). "Plan Maestro de Imagen Urbana, Santa Rosalía, B.C.S.".

SINGLAR. (2005). "Plan Maestro de Imagen Urbana, Santa Rosalita, B.C.".

SINGLAR. (2005). "Plan Maestro de Imagen Urbana, Topolobampo, Sin.".

SINGLAR, FONATUR. (2007). "Programa Localidades de la Costa".

ANEXO A.

El turismo en la Administración Pública Federal de México.

Los primeros antecedentes de la intervención institucional del Gobierno de México en la actividad turística datan de 1928, cuando se crea la Comisión Mixta Pro-Turismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, siendo su función principal realizar estudios y proyectos que fomentaran y facilitaran el ingreso de visitantes extranjeros al país. (D.O.F. 11-03-2011)

A partir de 1928 y hasta 1949, los cambios de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables del turismo son muy frecuentes, lo que impide consolidar una política al respecto. Lo que es rescatable de este periodo es la zonificación turística del país para efectos de promoción turística y, en particular, la conciencia de que se requiere la participación de las entidades federativas y del sector privado en el análisis y planteamiento de propuestas para el desarrollo del turismo.

En 1929 se integra el sector privado a la Comisión Mixta Pro-Turismo. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1930 se crea la Comisión Nacional de Turismo que asume las atribuciones de la Comisión Mixta y se establecen mecanismos de coordinación con las comisiones de los estados. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1933 se crean: el Departamento de Turismo dependiendo de la Secretaría de Economía Nacional, al que se le facultó para tratar asuntos relacionados con la actividad turística; el Comité Oficial, como responsable de realizar estudios acerca del turismo; y el Patronato de Turismo, quién decidiría sobre las medidas a tomar para su atención, permaneciendo la Comisión Nacional de Turismo que se haría cargo de recabar y coordinar la información sobre el turismo y propondría medidas para su desarrollo. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1934 desaparecen los organismos creados en 1933 recuperando la Comisión Nacional de Turismo sus atribuciones para orientar, regular y coordinar todo lo referente al turismo. (D.O.F. 11-03-2011)

Con la promulgación del Reglamento de la Ley General de Población de 1936, la Secretaría de Gobernación, por medio de la Dirección General de Población, asume las funciones de la Comisión Nacional de Turismo. El reglamento de la Ley, además de establecer las facultades del Departamento, las oficinas, comités, agencias y agentes honorarios de turismo, zonifica el territorio nacional en 15 zonas de interés turístico para fines de promoción y regula las actividades de los prestadores de servicios turísticos, siendo este el primer antecedente de un intento de planeación turística del territorio. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1939 se funda el Consejo Nacional de Turismo integrado por el Patronato Oficial, la Comisión Nacional de Turismo y las Comisiones Locales de Turismo, tanto a nivel estatal como municipal. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1947, con la expedición de la Ley de Población, resurge la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo con atribuciones semejantes a las de los organismos anteriores. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1949 desaparece la Comisión Nacional de Turismo y se promulga la primera Ley Federal de Turismo, la que establece como facultad de la Secretaría de Gobernación el estudio y solución a problemas turísticos, misma que ejerció por medio de la Dirección General de Turismo. La Ley también crea el Consejo Nacional de Turismo como órgano consultor del Ejecutivo y oficinas de turismo en el país y en el extranjero. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1956 se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), manejado por Nacional Financiera, para impulsar el desarrollo de los proyectos tendientes a incrementar la infraestructura turística por medio del otorgamiento de créditos para estimular la inversión turística. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1958 se crea el Departamento de Turismo dependiendo directamente del Ejecutivo Federal y en 1961 se publica la Ley Federal de Turismo que otorga al Departamento la responsabilidad de aplicar la Ley y su Reglamento. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1969 se constituyó en el Banco de México el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (INFRATUR), cuyos objetivos eran los de promoción y realización de obras de infraestructura, relacionados con el programa diseñado por el Gobierno Federal para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia y la mejora sustancial de otros que habían mostrado su potencialidad como centros de atracción turística. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1974 se publica la Ley Federal de Fomento al Turismo y se eleva a rango de Secretaría de Estado al Departamento de Turismo, teniendo a su cargo la planeación y desarrollo de la actividad turística; y se crean: la Comisión Intersecretarial de Turismo y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resultado de la fusión del FOGATUR e INFRATUR con la finalidad de desarrollar los Centros Integralmente Planeados. (D.O.F. 11-03-2011)

La Ley Federal de Turismo de 1974 constituye el parteaguas a partir del cual se establecen las bases para tener una Administración Federal estable en materia de turismo, al crear dos de los tres organismos a cargo del turismo que persisten hasta la fecha, lo que ha permitido desarrollar una política turística que se ha consolidado a lo largo de más de 40 años.

En 1980 se publicó la Ley Federal de Turismo que tenía por objeto la promoción de la demanda interior y exterior, el fomento y desarrollo de la oferta turística, la conservación, el mejoramiento de los recursos turísticos y, en general, la planeación y programación de la actividad turística. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1984 se publicó la Ley Federal de Turismo que abrogó la promulgada el 15 de enero de 1980 y se incorpora el Consejo Nacional de Turismo a la Secretaría de Turismo. (D.O.F. 11-03-2011)

Esta Ley establece claramente los campos de actuación institucional que en gran medida prevalecen a la fecha, al actuar sobre: la programación turística, las zonas de desarrollo turístico prioritario, la capacitación turística, el fomento al turismo, el turismo social, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, los prestadores de servicios turísticos, el Registro Nacional de Turismo, la protección turística, la vigilancia y la verificación, entre otros temas. (D.O.F. 06-02-1984)

En 1985 se crea el Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), como órgano desconcentrado de la Secretaría.

En 1992 se publica una nueva Ley Federal de Turismo que incorpora entre sus fines elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en los estados y municipios con afluencia turística, dándole un nuevo sentido a la actividad turística. (D.O.F. 31-12-1992)

En 1994 se crea la Comisión Ejecutiva de Turismo. (D.O.F. 11-03-2011)

En 1999 se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo para crear la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM) la cual tendría por objeto, planear, diseñar y coordinar, en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional. (D.O.F. 19-05-1999)

En 2001 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y las empresas del sector público en que dicho fondo tiene participación accionaria mayoritaria, se desplazan al sector coordinado por la Secretaría de Turismo. (FONATUR. 2014)

En 2009 se abroga la Ley Federal de Turismo de 1992 con la publicación de la Ley General de Turismo, en la que se establecen, entre otros temas, las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo, Federal, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado. (D.O.F. 17-06-2009)

Como resultado de este proceso de ajustes jurídico administrativos, la Secretaría de Turismo, el CPTM y el FONATUR constituyen los tres pilares en los que se sustenta la planeación, programación, regulación y promoción de la actividad turística y el desarrollo de la infraestructura turística necesaria; responsabilidad que ahora es concurrente con los estados y municipios.

Bibliografía.

Diario Oficial de la Federación. 2 de febrero de 1984. "Ley Federal de Turismo".

Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1999. "DECRETO por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo."

Diario Oficial de la Federación. 17 de junio de 2009. "Ley General de Turismo"

Diario Oficial de la Federación. 11 de marzo de 2011. "Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo".

http://www.fonatur.gob.mx/es/quienes_somos/index.asp?modsec=01-DECRC&sec=5.

Consultado el 27 de febrero de 2014.

ANEXO B.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la planeación urbano turística en México.

B.1. Origen.

Desde la década de los cincuenta e inicios de los sesenta el país había dejado de ser exportador de petróleo. (MEXICO MAXICO 2013) A mediados de los sesenta la balanza agropecuaria se encontraba en descenso y la exportación de manufacturas era insuficiente para captar las divisas necesarias para adquirir bienes intermedios y de capital con el consecuente deterioro de la balanza de pagos.

Era urgente encontrar actividades generadoras de las divisas necesarias para mejorar la balanza de pagos y lograr la meta de crecimiento anual del 6% propuesta para atender las demandas derivadas del crecimiento poblacional del 3.5% que ocurrió en esa década. (FONATUR 2004)

Ante la insuficiente generación de divisas de otras actividades como la minería, las manufacturas y la incipiente industria maquiladora, el Banco de México decide estudiar las posibilidades de impulsar al turismo como una fuente alterna de generación de divisas en el periodo 1966-1968.

Rodrigo Gómez, Director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, Subdirector del Banco de México, Pedro Dondé y Antonio Enríquez Savignac, funcionarios del mismo Banco fueron los visionarios que sentaron las bases de lo que puede considerarse una política de estado en materia turística que ha persistido a lo largo de casi cinco décadas. (FONATUR 2009)

Después de haber estudiado el turismo de México y el mundo, en particular de los Estados Unidos, así como los destinos que podrían ser competencia para México: Hawaii, Florida y la Cuenca del Caribe, y recorrido los litorales del país en busca de sitios con potencial turístico (FONATUR 2009), estos funcionarios se formulan y dan respuesta a las siguientes preguntas:

¿Porque impulsar al turismo como fuente alterna de divisas?

El turismo masivo era una actividad en rápido crecimiento a partir de la posguerra; los costos de inversión en turismo eran inferiores a los de otras actividades como la minería y el petróleo; la inversión en turismo era de largo plazo y no estaba expuesta a la obsolescencia tecnológica; se generaban más empleos por unidad de inversión; y la incorporación de los trabajadores al empleo turístico no demandaba un gran esfuerzo de capacitación. (SECTUR, Martí, F. 1985)

¿Cuál segmento del turismo se debería impulsar?

El turismo masivo de los Estados Unidos se dirigía hacia las playas, en especial a Hawaii. Al respecto, México tenía un enorme potencial por la magnitud y belleza de sus litorales y sólo captaba el 3% del turismo que salía de los Estados Unidos y Canadá. (FONATUR. 2004) Lo que

significaba una gran oportunidad para captar la gran demanda que representaba este mercado del segmento de sol y playa.

¿Dónde se debería impulsar la nueva actividad turística?

Los lugares deberían ser muy atractivos y destinos de playa, donde fuera posible construir una oferta turística competitiva y moderna.

La disyuntiva era consolidar los destinos de playa existentes como: Acapulco, Puerto Vallarta y Mazatlán o bien crear nuevos centros turísticos.

En los centros de playa existentes no existían grandes extensiones de tierra disponibles y la propiedad de la tierra se encontraba atomizada en numerosos propietarios lo que obstaculizaba el desarrollo de proyectos de gran envergadura.

Por otra parte, los centros turísticos se podían desarrollar lejos de las grandes ciudades, en regiones rezagadas en donde existían grandes extensiones de tierra disponibles, lo que representaba a su vez una oportunidad para impulsar la creación de empleos y el desarrollo económico y social de estas regiones.

Por esta última razón se decidió crear ciudades turísticas integrales en este tipo de regiones y al mismo tiempo diversificar la oferta turística del país.

Se seleccionaron cinco sitios: Ixtapa y Huatulco en los estados de Guerrero y Oaxaca, históricamente rezagados, sumergidos en la pobreza y con fuertes manifestaciones de inestabilidad social; y Cancún, Los Cabos y Loreto, el primero en el territorio de Quintana Roo y los segundos en el de Baja California, incipientemente poblados y prácticamente aislados del resto del territorio nacional, lo que representaba, además, en el caso de Yucatán, la oportunidad para crear opciones económicas para la península, dedicada al monocultivo del henequén que había perdido sus mercados ante el avance de las fibras sintéticas; y en el caso de Baja California, se buscaba desalentar presiones sobre la soberanía del territorio de la península de la Baja California, derivadas de su localización estratégica y escaso poblamiento. (SECTUR, Martí, F. 1985)

¿Cómo deberían ser estos nuevos centros turísticos y su proceso de desarrollo?

Deberían ser integrales y para ello atender los temas ambientales, turísticos, económicos, urbanos y sociales.

Su desarrollo debería estar sustentado en la planeación multidisciplinaria de largo plazo y garantizar su factibilidad social, técnica, operativa y financiera.

La participación del estado se daría a lo largo de todo el proceso: planeación, desarrollo y operación, con la participación de los sectores social y privado.

¿Cuál debería ser el primer centro turístico a desarrollar?

Cancún fue seleccionado por sus atractivos naturales, la gran belleza de sus playas y aguas litorales y por su localización estratégica respecto a los mercados del Centro y de la Costa Este de los Estados Unidos; y en las rutas desde Estados Unidos hacia el Caribe, Centro y

Sudamérica, además de ser el más cercano a Europa de los cinco sitios seleccionados. (SECTUR, Martí, F. 1985)

La propuesta del Banco de México recibió el apoyo de Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, y del Presidente de México, Gustavo Díaz Ordaz, dando lugar a la creación del fideicomiso del Banco de México “Fondo de Promoción de Infraestructura Turística”, INFRATUR, en 1969, siendo designado Antonio Enríquez Savignac como Director General del nuevo Fondo y al mismo tiempo, del FOGATUR. (FONATUR 1999)

El objeto del Fondo fue: “... La promoción y realización de obras de infraestructura turística, complementarias de otras inversiones del Gobierno Federal, cuya conveniencia hubiera estado determinada en los estudios técnicos que se han encomendado al Banco de México, S.A., y cuyas conclusiones sean aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. (FONATUR. 2014)

Asimismo, tendría tres objetivos: analizar y consolidar el crecimiento de los destinos turísticos ya existentes, otorgar crédito a largo plazo y a bajas tasas de interés para la construcción de nuevos cuartos hoteleros en todo el país, y desarrollar nuevos centros turísticos.

Sus primeros cometidos fueron la planeación y desarrollo de los ya denominados Centros Integralmente Planeados de Cancún e Ixtapa, iniciándose las obras en Cancún en 1970 y en Ixtapa en 1972.

El 28 de enero de 1974 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Fomento al Turismo que en su Artículo 49 la establece la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

El 24 de marzo de 1974 se firma el contrato de fideicomiso que crea al Fondo Nacional de Fomento al Turismo en Nacional Financiera y desaparecen el FOGATUR e INFRATUR. Antonio Enríquez Savignac es designado como el primer Director General del Fondo.

- **Objetivos:**

Desde su creación FONATUR ha tenido cinco objetivos fundamentales que orientan su actuación y que a lo largo del tiempo se han expresado de diferentes maneras (FONATUR 2006, p. 15):

- ✓ “Generar una oferta diversificada y de alta calidad.
- ✓ Ampliar de forma sostenida la captación del turismo internacional y así generar divisas para el desarrollo interno.
- ✓ Ofrecer al turismo nacional destinos vacacionales de muy alta calidad, competitivos frente a destinos en el extranjero.
- ✓ Fomentar el desarrollo regional, particularmente de zonas marginadas, con limitaciones para otras actividades económicas como la agricultura o la industria, y donde el turismo sea la mejor opción para generar un proceso sostenido y duradero de crecimiento.

- ✓ Generar empleos bien remunerados, que incorporen tanto a mujeres como hombres, y a jóvenes como adultos, y que contribuyan a mejorar la equidad social.”

- **Funciones**

Desde 1974 a la fecha se han realizado un reducido número de cambios en las funciones establecidas para FONATUR en las diferentes leyes federales de turismo hasta llegar a la actual Ley General de Turismo.

En ese periodo se han incorporado conceptos como el fomento sustentable de la actividad turística, el desarrollo de proyectos productivos y de inversión, el considerar a la población con discapacidad en la ejecución de obras de infraestructura y de urbanización; y se han eliminado otros como el carácter masivo de la oferta a apoyar y la promoción del turismo en general.

El cambio de mayor trascendencia en la actividad del Fondo y sus efectos en la actividad turística se refiere a la eliminación de la fracción XI de la Ley Federal de Turismo en 1999, que a la letra establecía como una de las funciones del Fondo: “Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística”. Esta función fue asumida por el Banco Mexicano de Comercio Exterior, BANCOMEXT.

Al eliminar esta fracción se canceló una de las actividades sustantivas del Fondo que hizo posible otorgar 2,750 créditos por cerca de \$6,350 millones de dólares que financiaron la construcción de 117,000 cuartos hoteleros y detonaron inversiones por 12,482 millones de dólares en el periodo 1974-1998. (FONATUR 1999)

Conforme a lo establecido en el Artículo 44 de la Ley General de Turismo FONATUR tiene las siguientes funciones: (D.O.F. 17-06-2009)

I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las zonas y áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser aprovechadas en proyectos productivos y de inversión en materia turística;

II. Crear y consolidar desarrollos turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de considerarse los diseños urbanos y arquitectónicos del lugar, 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 Federales, de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos productivos y de inversión turística así como la prestación de servicios turísticos;

IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan la oferta de servicios turísticos; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad;

V. Promover, la creación de nuevos desarrollos turísticos en aquellos lugares que, por sus características naturales y culturales, representan un potencial turístico;

VI. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuyan al fomento sustentable de la actividad turística;

VII. 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;

VIII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades;

IX. Adquirir valores emitidos para el fomento a la actividad turística, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;

X. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias;

XI. Operar con los valores derivados de su cartera;

XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por acciones relacionadas con la actividad turística;

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 acciones que faciliten la realización de su objeto.

B.2. Los Centros Integralmente Planeados, CIPs.

El Programa Integral de Centros Turísticos fue el instrumento inicial de la política turística para el logro de los objetivos establecidos para FONATUR, que inició INFRATUR con Cancún en 1970 y continúa hasta la fecha con el nuevo Centro Integralmente Planeado Sustentable de Playa Espiritu, en el Estado de Sinaloa.

- Características de los Centros Integralmente Planeados.

No existe una definición oficial de los CIPs, sin embargo es posible distinguir los siguientes aspectos que los caracterizan:

- Su origen desde cero, son nuevas ciudades turísticas.
- Son el resultado de una planeación integral, multidisciplinaria, participativa y de largo plazo que se expresa en planes maestros.

- Su planeación y desarrollo incluye la atención de los aspectos ambientales, turísticos, urbanos, económicos y sociales.
 - Su desarrollo en etapas acordes con el comportamiento del mercado turístico
 - Cuentan con vías de acceso aérea, terrestre y marítima que los enlazan con los mercados turísticos nacionales e internacionales.
 - Están integrados por zonas turísticas, urbano turísticas, urbanas y de conservación del medio ambiente natural.
 - Las altas especificaciones en el desarrollo de la infraestructura, de la urbanización y de las edificaciones para el equipamiento turístico.
 - La calidad del mantenimiento proporcionado en las áreas a cargo de FONATUR.
 - La regulación de los usos del suelo, de la imagen urbana y de las construcciones.
 - Desde su origen incluyeron conceptos relacionados con la sustentabilidad, destacando la ambiental al incluir el tratamiento de las aguas residuales y su reutilización, la recolección y disposición final de residuos sólidos en rellenos sanitarios y en la fabricación de composta, el desarrollo de viveros y la preservación del medio ambiente natural en vastas extensiones de su territorio.
- Estrategia para el desarrollo de los Centros Integralmente Planeados.

La estrategia para el desarrollo de los primeros cinco CIPs: Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco, puede resumirse en siete puntos:

1. La obtención de la reserva territorial mediante la expropiación y adquisición de grandes extensiones de terreno por el Gobierno Federal, así como de terrenos federales para ser entregadas a FONATUR como una aportación a su patrimonio.
2. El financiamiento con:
 - Recursos de la banca internacional de desarrollo: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
 - Las aportaciones de recursos fiscales del Gobierno Federal al presupuesto del Fondo, que se complementaron a mediano plazo con los recursos propios derivados de la venta de terrenos y otros activos.
3. La construcción de infraestructura regional por parte de otras dependencias y entidades del Gobierno Federal:
 - Secretaría de Obras Públicas.
 - Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - Secretaría de Recursos Hidráulicos.
 - Aeropuertos y Servicios Auxiliares, S.A.
 - Comisión Federal de Electricidad.
 - Teléfonos de México, S.A.
4. La responsabilidad directa de FONATUR en:
 - La elaboración de los estudios de mercado, los planes maestros, de los proyectos ejecutivos de diseño urbano, de paisaje, de ingenierías y

- arquitectónicos, así como en la obtención de las autorizaciones correspondientes.
- La construcción de las obras de cabeza, de urbanización, de equipamiento turístico y centros de capacitación.
 - La promoción y comercialización de la oferta turística generada.
 - La administración de los desarrollos.
5. La creación de empresas filiales de FONATUR, como Nacional Hotelera, S.A. de C.V., Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V., y Singlar, S.A. de C.V. para realizar inversiones de capital de riesgo para construir y operar hoteles y equipamiento turístico (campos de golf, marinas, centros comerciales y parques) para detonar los CIPs y generar confianza entre los inversionistas. Una vez cumplido su objetivo estas empresas son desincorporadas y vendidas al sector privado.
 6. El mantenimiento y operación de la infraestructura, los servicios urbanos, las zonas de conservación, las áreas verdes y las zonas turísticas y urbanas a su cargo por medio de su empresa filial Baja Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.
 7. El subsidio temporal en el transporte aéreo para detonar el flujo permanente de pasajeros y con ello la ocupación hotelera.

Para el desarrollo de los CIPs Nayarit y Playa Espíritu, no fue necesario construir infraestructura regional y la estrategia se modificó en tres temas sustantivos:

1. Dimensión de la reserva territorial. Las superficies de estos CIPs son mucho menores a las de los cinco anteriores.
2. Adquisición de la reserva territorial. En el caso de Nayarit fue adquirida por FONATUR mediante la aportación y permutas de terrenos con el Gobierno del Estado y compras a particulares; y en el de Playa Espíritu, fue comprada por FONATUR también a particulares a precios comerciales con un financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS, sin tasas preferenciales.
3. Financiamiento. Los estudios, proyectos y obras se realizan con recursos propios de FONATUR y se complementan con recursos fiscales y créditos de BANOBRAS.
4. Ante la negativa de los gobiernos locales para recibir y hacerse cargo de los CIPs, en el CIP Nayarit se estableció por primera vez una estrategia de salida del Fondo al desarrollar el Proyecto Turístico Integral de Litibú bajo la modalidad de régimen en condominio.

Con los cambios en la forma de constituir la reserva territorial y el financiamiento, FONATUR pierde gran parte de las ventajas competitivas que hacían posible fomentar la inversión privada en infraestructura y superestructura turística, al adquirir con sus recursos la reserva y carecer del financiamiento con tasas preferenciales de la banca de desarrollo internacional, dependiendo ahora en gran medida de su flujo de efectivo para invertir en los nuevos CIPs y otros proyectos turísticos, lo que en un ambiente de incertidumbre financiera puede significar cambios sustanciales en la programación y ejecución de las obras, así como en la realización de las ventas y, en consecuencia, en el retorno de la inversión.

De esta manera, FONATUR opera como cualquier desarrollador inmobiliario, con la desventaja que representa toda la normatividad que regula el quehacer de las entidades del Gobierno federal.

- La planeación de los Centros Integralmente Planeados.

El proceso de desarrollo de los CIPs se inició con la identificación y selección de los sitios realizada por el Banco de México y continuó con su planeación. En el caso de Cancún la planeación incluyó los temas siguientes (FONATUR 1982):

1. Análisis de los factores condicionantes del proyecto. Se refiere a la localización geográfica del proyecto, a los factores físico-naturales, socioeconómicos y a los físico-artificiales, así como a los atractivos y valores escénicos de la región y el sitio.
2. Análisis de los aspectos del mercado turístico. Incluye las determinantes del mercado y de la oferta y la demanda.
3. Desarrollo del proyecto. Se establecen los objetivos, las metas, las bases conceptuales y los alcances del proyecto, la vocación de uso del suelo y los criterios de diseño y el Plan Maestro, entendido como la zonificación del uso del suelo y las etapas de desarrollo.
4. Reglamentación. Tiene como propósito optimizar el uso del suelo considerando la capacidad de soporte del medio ambiente natural e incluye normas sobre: la zonificación y uso del suelo, el lote y frente mínimos, las restricciones mínimas a los linderos, el porcentaje de ocupación del lote, las alturas máximas de las construcciones, los coeficientes de uso del suelo, el estacionamiento, los anuncios y la densidad bruta en hab/ha y en cuartos/ha para la zona turística.

Los estudios para la elaboración del Plan Maestro concluyeron con la realización de cuatro sub proyectos de infraestructura turística que incluían (FONATUR 1982):

1. Sub proyecto de transportes: la construcción del aeropuerto internacional, las carreteras y puentes de acceso, la ampliación y mejoramiento del muelle de Puerto Juárez y la adquisición de un aliscafo para el transporte de pasajeros.
2. Sub proyecto de ingeniería sanitaria: la construcción de los sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y para el tratamiento completo de aguas residuales para atender las demandas de 40,000 personas en el periodo de maduración del proyecto; la erradicación de fauna nociva y el control de plagas de insectos; la recolección y disposición final de desechos sólidos en Cancún; y el saneamiento ambiental de Isla Mujeres.
3. Sub proyecto de electrificación: la construcción de una línea de transmisión de 150 km de longitud, las subestaciones y las redes de distribución para 5,000 conexiones domiciliarias y el alumbrado público.
4. Sub proyecto de teléfonos: la instalación de una central telefónica con capacidad final de 1,000 líneas con conexiones de larga distancia.

5. Sub proyecto de urbanización; la construcción de calles, avenidas, plazas, jardines y parques; el acondicionamiento de la zona comercial que incluía la construcción de un centro de convenciones.

Asimismo, se construiría un campo de golf de 18 hoyos y se realizarían los trabajos de restauración de las zonas arqueológicas de Cancún y Tulum.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, el Plan Maestro y sus subsecuentes actualizaciones sirvieron de base para el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cancún, Quintana Roo, y sus actualizaciones.

Con la experiencia de Cancún se establecieron estándares para el desarrollo de la oferta turística en los nuevos CIPs de Ixtapa, Los Cabos y Loreto, entre los que destacan:

- “Servicios de alojamiento basados en hoteles de cuatro y cinco estrellas, con una cantidad entre 250 y 350 cuartos cada uno, localizados en zonas con frente de playa y con una vialidad turística de acceso.
- Campo de golf para dar plusvalía a la oferta residencial y condominial.
- Lotes individuales con uso del suelo habitacional y normas precisas de construcción.
- Zonas comerciales donde se concentraban los centros y tiendas de venta de productos y servicios turísticos en general”. (FONATUR 2006. p. 25.)

El monitoreo permanente del crecimiento de la oferta turística y del perfil de la demanda, permitieron identificar cambios en las tendencias en las preferencias del turista, mismos que serían considerados en la planeación de Huatulco, el quinto Centro Integralmente Planeado (FONATUR 2006):

- El interés de los turistas por relacionarse con la población y la cultura local, que dio origen a zonas mixtas urbano-turísticas.
- El crecimiento en el número de cuartos de los hoteles de 250 hasta 500 y 1,000 cuartos, derivado de la actividad de los mayoristas, que modificó los patrones usuales de lotificación
- El surgimiento de pequeños hoteles de categoría especial o boutiques, exclusivos y con servicios de alta calidad, que no requieren necesariamente ubicarse en las playas, lo que permitió el aprovechamiento turístico de zonas más allá de los litorales pero con vistas panorámicas atractivas.
- La importancia de mantener una imagen urbana, arquitectónica y turística atractiva y de calidad, como elemento distintivo del destino turístico, que dio origen a los reglamentos de imagen urbana.

FONATUR ha actualizado en forma permanente los procesos y métodos de planeación, sin embargo, fue en la primera mitad de la década del dos mil cuando se sentaron las bases de su actual modelo de planeación para ajustarse a los cambios que se han venido presentando en el turismo mundial y en las relaciones entre los diversos agentes públicos, privados y sociales que intervienen en el desarrollo de la actividad turística.

Esta planeación se realiza a partir de siete premisas:

- Integral y de largo plazo.

Desde su origen la planeación de FONATUR ha sido integral y de largo plazo, actualmente asume el concepto de turismo sostenible de la Organización Mundial de Turismo, en el que destacan el dar un uso óptimo a los recursos ambientales, respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, contribuir al entendimiento y a la tolerancia interculturales y asegurar actividades económicas viables a largo plazo (FONATUR 2006).

- Coordinada y concurrente en el plano institucional.

La coordinación y concurrencia institucional de los tres órdenes de gobierno es premisa fundamental para lograr los resultados esperados, y se formaliza por medio de convenios que celebra FONATUR con dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos locales (FONATUR 2006).

- Concertada e incluyente con los sectores privado y social

En la planeación que realiza FONATUR participan organizaciones sociales, profesionales y académicas y, en particular, empresarios y prestadores de servicios turísticos (FONATUR 2006).

- Estratégica.

Un instrumento básico para lograr una mayor certidumbre en el proceso es la utilización de las herramientas de la planeación estratégica. La realización de entrevistas con expertos, de talleres de planeación estratégica, del análisis estratégico FODA y de sesiones de enfoque ahora es cotidiana (FONATUR 2006).

- Con vigencia Jurídica.

La observancia del marco jurídico federal y local es fundamental para que los proyectos tengan certeza jurídica y, en el caso de los planes maestros, las disposiciones de carácter reglamentario que contienen se incorporan en los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano conforme al procedimiento que establezcan las leyes locales correspondientes (FONATUR 2006).

- Factibilidad Financiera

Para la ejecución de acciones, proyectos y obras y la operación de los mismos se identifican los requerimientos de inversión y se integran en programas de inversión multianuales e intersectoriales para que sean consideradas en los presupuestos de egresos del orden de gobierno que corresponda y garantizar de esta manera la disponibilidad de recursos (FONATUR 2006).

Asimismo, en el caso de inversiones a cargo de FONATUR, se sustentan en proyectos de inversión que incluyen el análisis costo beneficio que refleja la rentabilidad de la inversión. Una vez aprobados por el Comité Técnico y de Distribución de Fondos de FONATUR, estos proyectos son integrados a la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal para su apertura programática en el Presupuesto de Egresos de la Federación (FONATUR 2006).

- Seguimiento y evaluación permanente.

El seguimiento y evaluación de los planes maestros de FONATUR se realiza periódicamente, con el objeto de realizar ajustes ante posibles cambios en la oferta y demanda turística (FONATUR 2006).

Con estas premisas el proceso de desarrollo de un CIP o proyecto de FONATUR consta de tres fases:

I. Concepto y adquisición de reservas.

En esta fase se realizan los estudios de Gran Visión; se identifican las políticas nacionales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales de turismo y de la legislación en esta materia que inciden en el proyecto; se plantea el concepto del centro turístico; se realiza el estudio de mercado; se identifican las condicionantes ambientales, técnicas y socioeconómicas, así como las legales y de otros niveles de planeación; se evalúan las opciones de terrenos para el proyecto y se adquieren para constituir la reserva territorial (FONATUR 2006).

II. Formulación del Plan Maestro.

Esta fase se integra a su vez por tres sub-fases:

A. Marco de Coordinación y concertación

Se desarrolla a partir de la autorización del proyecto por parte del Comité Técnico e incluye la integración del marco normativo, la celebración de convenios de coordinación y la integración de grupos de planeación estratégica y de enfoque (FONATUR 2006).

B. Construcción de escenarios.

Se realizan los análisis de la aptitud territorial de la reserva, del mercado turístico, del mercado inmobiliario, del mercado laboral turístico, del contexto urbano y de las normas y los costos de desarrollo; y se evalúan las opciones de aprovechamiento de la reserva territorial (FONATUR 2006).

C. Integración del Plan Maestro.

Se establecen los objetivos y metas turísticas, urbanas, socioeconómicas y ambientales; se obtienen su autorización por el Comité Técnico; se lleva a cabo su registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión del Gobierno Federal; y se desarrollan los conceptos que integran el Plan: Estrategia Turística, Programa Turístico, Programa Urbano, Diseño (urbano, imagen y paisaje), Normatividad, Etapas de Desarrollo y Prefactibilidad Económica y Financiera; y se define la figura jurídica que tendrá el Plan Maestro (FONATUR 2006).

III. Fase Operativa

Se refiere a la instrumentación y operación del proyecto, incluye: la aprobación, publicación y registro de la figura jurídica adoptada para el Plan Maestro; la elaboración del Programa Multianual y Multisectorial de Inversiones; la realización de los proyectos ejecutivos de lotificación, urbanización, obras de cabeza y equipamiento; la obtención de las autorizaciones,

concesiones, permisos y licencias, y la celebración de contratos o convenios para la introducción de servicios de terceros; en paralelo se formula el Plan de Negocios, se obtiene la autorización del Comité Técnico, se programan las inversiones y se gestionan los recursos para dar paso a la ejecución de las obras, a la promoción y comercialización, y a la operación y mantenimiento (FONATUR 2006).

Se ha dado un gran salto desde el primer Plan Maestro, en el que lo esencial era la integralidad, antecedente de la sustentabilidad, y la visión de largo plazo, al incorporar la coordinación y concurrencia institucional y la participación concertada de los sectores privado y social desde el inicio del proceso, la Planeación Estratégica, la certidumbre jurídica, la factibilidad financiera y el seguimiento y la evaluación permanentes.

B.3. Evolución de la actuación de FONATUR.

A finales de la década de los ochenta, una vez puesto en marcha Huatulco, el quinto Centro Integralmente Planeado, y ante el surgimiento de restricciones de carácter presupuestal, FONATUR incorpora dos líneas de trabajo, la planeación de megaproyectos a desarrollar en los CIPs y la ampliación de su cobertura territorial mediante la planeación de proyectos turísticos a desarrollar por los gobiernos locales con la participación de inversionistas privados.

Entre 1988 y 1997 FONATUR llevó a cabo la planeación de nueve megaproyectos: Marina Ixtapa, Punta Ixtapa, Puerto Loreto, Puerto Chahué, Puerto Cancún, Malecón Cancún, Puerto Los Cabos y Marina Cozumel que se encuentran en operación, y Bahía de Cacaluta en Huatulco que no ha sido desarrollado (FONATUR 2006).

Los megaproyectos permitieron a FONATUR comercializar grandes extensiones de terrenos turísticos y consolidar y diversificar la oferta turística de los CIPs con inversión privada nacional y extranjera, manteniendo el control sobre la calidad del desarrollo y asegurando el cumplimiento de los objetivos del Fondo.

A finales de los noventa el modelo de los Centros Integralmente Planeados concebidos como polos de desarrollo, esto es enclaves turísticos de sol y playa, empieza a mostrar signos de agotamiento ante los cambios en las tendencias del turismo mundial, como fueron el crecimiento acelerado de segmentos como el turismo cultural, de naturaleza y de aventura, el nuevo patrón de los viajes, y el avance del concepto de regiones y circuitos turísticos.

FONATUR atiende a esta situación realizando estudios de Gran Visión que le llevan a dirigir su actividad hacia el desarrollo de nuevas regiones y productos turísticos, al mismo tiempo que continúa con la consolidación de los cinco CIPs en operación.

Los estudios de Gran Visión le permitieron "... prever escenarios futuros y anticipar las repercusiones de los cambios en la estructura de la demanda y el perfil de los turistas, y tomar precauciones para enfrentar el aumento de la competencia para la incorporación de los nuevos destinos". (FONATUR 2006. p. 30.)

A partir de las conclusiones de los estudios de Gran Visión se propusieron cambios sustantivos al modelo turístico:

- Priorizar la captación del gasto por encima del número de visitantes, a través de una nueva oferta de productos de alta calidad y de una amplia gama de actividades que prolonguen la estadía del visitante y en consecuencia, eleven la derrama económica.
- Reinventar el modelo de sol y playa, vinculándolo con otras modalidades de turismo como el cultural, de naturaleza, de aventura, de congresos, ferias y exposiciones.
- Apoyar el desarrollo de corredores costeros y nuevas regiones turísticas, con nuevos productos que atraigan visitantes que aún no han sido atendidos en el país.
- Concentrar las acciones de planeación en regiones prioritarias para el turismo por su elevado potencial y grado de desarrollo. En particular las del Mar de Cortés, Riviera Mexicana y Mundo Maya, por su capacidad de atraer nuevos segmentos del mercado, su potencial para captar divisas y a que en ellas el turismo constituye la principal oportunidad para su desarrollo. (FONATUR 2006)

Al interior de las regiones se definieron 32 Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, Corredores Turísticos y 88 Centros de Desarrollo Turístico Prioritario (FONATUR 2006).

De esta manera FONATUR rebasa su campo tradicional de actuación y lo extiende a todo el territorio nacional, planteándose cuatro vertientes de actuación al inicio de la década del dos mil:

- “Planeación y arranque de una nueva generación de grandes proyectos.
- Desarrollo de proyectos detonadores en los primeros cinco CIPs.
- Desarrollo de planes integrales para brindar un nuevo impulso a zonas turísticas tradicionales.
- Otorgamiento de asistencia técnica a estados y municipios en materia de planeación.” (FONATUR 2006. p. 45.)

Los nuevos proyectos del Fondo están orientados al turismo especializado, no tienen el carácter masivo de los primeros cinco CIPs, su alcance es regional y forman parte de regiones turísticas más amplias, se realizan en coordinación con los tres órdenes de gobierno y con la participación de la iniciativa privada y la sociedad, se ajustan a procesos de desarrollo sustentable, se basan en estudios de mercado y de viabilidad financiera y son de rápida implantación (FONATUR 2006).

Con estos criterios se realizó la planeación de seis nuevos proyectos: Mar de Cortés, CIP Nayarit, CIP Playa Espíritu, Proyecto Turístico Integral Costa Maya, Palenque Cascada de Agua Azul y Barrancas del Cobre, en donde FONATUR no sólo lleva a cabo la planeación, sino también realiza inversiones directas en la adquisición de reservas territoriales y, para los tres primeros, la ejecución de obras y su operación.

Bibliografía

Contrato de Fideicomiso que celebran por una parte el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ésta, a su vez, por el Subsecretario de Crédito, Señor

Jesús Rodríguez y Rodríguez y por la otra, , el Banco de México, S.A., representado por su Director General, Señor Rodrigo Gómez. 1974.

Diario Oficial de la Federación. 17 de junio de 2009. Ley General de Turismo.

FONATUR. (1982). "Cancún. Un desarrollo Turístico en la Costa Turquesa".

FONATUR. (1999). "Los 25 Años del Fondo Nacional del Turismo".

FONATUR. (2004). "FONATUR 30 años. Inversión con buen destino".

FONATUR. (2006). "Planeación de Centros Turísticos. La Experiencia y Práctica de FONATUR".

FONATUR. (2009). "FONATUR 35 años. Única Historia Narrada por sus Fundadores y Protagonistas".

SECTUR, Martí, F. (1985). "Cancún, fantasía de banqueros"

http://bidi.unam.mx/libroe_2007/0949979/06_c02.pdf.

Consultado el 5 de marzo de 2014,

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroExportImport.htm>.

Consultado el 5 de marzo de 2014.