

## El turismo según el modelo Fonatur

*Heidy Hellín López Vargas\**

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) fue creado en 1974 por un fideicomiso entregado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En éste se fusionaron el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística. Entró en vigor el 13 de febrero del mismo año.

Fonatur fue creado para que fuera el motor del desarrollo del turismo, para que pudiera ser competitivo, siendo su gran encomienda otorgar financiamiento a proyectos, acorde con la demanda, con lo cual se captarían divisas, además de que serviría para promover la imagen de nuestro país en el exterior. Aún hoy día, en la página web del Fondo destaca, como punto fundamental de su visión, buscar el desarrollo regional:

Visión. Palanca del desarrollo nacional sustentable, competitivo, adecuadamente financiado y proyectos acordes a las demandas dinámicas

---

\* Maestra en Desarrollo Económico por la UNAM, asesora del GPPRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

del mercado; que capta divisas y promueve la imagen de México en el exterior; pero, fundamentalmente, con sentido social que propicia el desarrollo regional y genera empleos permanentes, además de bien remunerados.<sup>1</sup>

En el presente artículo veremos que esta idea está muy lejos de alcanzarse.

Fonatur se concentra en tres aspectos fundamentales:

- Diseño, desarrollo y operación de los centros integralmente planeados
- Otorgamiento de crédito para apoyar la construcción, ampliación y remodelación de la infraestructura turística
- Inversión directa en aquellos proyectos que han sido fundamentales y prioritarios para detonar el desarrollo turístico de un determinado lugar

De igual forma, en la Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2000, se señala como una de las principales funciones de Fonatur crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región. De hecho, el propio Fonatur define su misión como:

Ser la institución responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables de impacto nacional, el órgano de fomento a la inversión y la capacitación del sector, así como la entidad nacionalizada que aporte su experiencia a regiones, estados y municipios, y a la pequeña y mediana empresa.<sup>2</sup>

En los treinta años de funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento al Turismo todos sus esfuerzos se han dirigido a los cinco centros integralmente planeados.

---

<sup>1</sup> <[www.fonatur.gob.mx/indexmis.html](http://www.fonatur.gob.mx/indexmis.html)>.

<sup>2</sup> <[www.fonatur.gob.mx](http://www.fonatur.gob.mx)>.

## ***Antecedentes de los cinco centros integralmente planeados por Fonatur***

### **Cancún**

En 1971 se inician los trabajos para la creación de este centro turístico, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, enfocado a crear una infraestructura urbana para una población aproximada de 20 000 habitantes, que incluía la zona turística, con una oferta de 25 000 cuartos de hotel, aeropuerto internacional y demás servicios expresos para el turismo internacional, principalmente. Esta primera etapa concluyó en 1975.

### **Ixtapa**

Fue el segundo centro integralmente planeado (CIP) en la actividad. El proyecto comenzó en 1971, pero sólo en su constitución jurídica, ya que la construcción de la infraestructura como tal comenzó hasta 1973, y sus operaciones se iniciaron en 1974. El objetivo de Ixtapa fue atraer al turismo estadounidense y aliviar la excesiva demanda estacional del puerto de Acapulco. Fue el primer proyecto financiado por el Banco Mundial.

### **Los Cabos**

Los antecedentes de este CIP datan de 1969, cuando se concibió la península de Baja California en un plan general de desarrollo turístico. Se planeó que San José del Cabo y Cabo San Lucas fueran un corredor. Se inició como destino turístico en 1976. Al igual que los dos centros anteriores fue diseñado para el mercado estadounidense.

### **Loreto**

Este centro se inicia en los años ochenta. Comprende el pueblo de Loreto, la zona turística de Nopolo y la marina de Puerto Escondido. En este CIP la política de Fonatur nuevamente se enfocó al mercado internacional, principalmente el estadounidense y el canadiense.

### **Huatulco**

Es el centro integralmente planeado más reciente, sin embargo sus orígenes se remontan a 1969, cuando funcionarios comenzaron a situar las nueve bahías que comprende el proyecto; fue hasta 1982 y 1984

cuando se iniciaron los estudios del sitio para elaborar el plan maestro. En 1985 comenzaron las obras del proyecto

### ***Problemática del turismo desde el enfoque de Fonatur***

En este esquema, es claro que el crecimiento<sup>3</sup> de la actividad turística fue diseñado y planeado con miras al mercado internacional, desde la expectativa de la generación de divisas y, por lo tanto, del incremento de viajeros internacionales que se introducen al país,<sup>4</sup> dejando en segundo término al turismo nacional, el cual comprende más de 80 por ciento del total de la actividad en México.

Lo anterior no es el único problema en el desarrollo de la actividad turística desde su planeación. Estos centros turísticos fueron diseñados asumiendo que Fonatur realizaría la operación y mantenimiento de los mismos mientras se consolidaba su desarrollo y funcionamiento, y después dejaría esta tarea a los municipios correspondientes. Sin embargo, esto no sucedió así, ya que Fonatur ha continuado realizando los servicios de mantenimiento urbano de los centros integralmente planeados, aun cuando por su historia y desarrollo deberían ser autosuficientes. Esto es retomado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuando reporta que entre 2000 y 2002, el Fonatur destinó 603.7 millones de pesos para la conservación y mantenimiento de los CIP, lo que representó 32.6 por ciento de la inversión total en el programa, que ascendió a 1 853.4 millones de pesos. Muchas de estas funciones las realiza el Fondo a través de Baja Mantenimiento y Operación.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Me refiero a crecimiento, porque un alto porcentaje de los beneficios que se generan en el turismo, son solamente estadísticos; debido justamente a la mala planeación de la actividad, no se han logrado crear los flujos económicos entre esta actividad y la población que vive en las localidades de los CIP.

<sup>4</sup> Dos de las grandes virtudes del turismo, hecho que se ha destacado un sinfín de veces en los documentos oficiales, así como en las exposiciones de motivos de las reformas que ha tenido la Ley Federal de Turismo. Sin embargo, esto es únicamente la primera fase de lo que deben ser los beneficios del turismo.

<sup>5</sup> ASF, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002*, p. 545.

## Baja Mantenimiento y Operación

En 1976 se creó Baja Mantenimiento y Operación como una empresa pública, a la cual delega Fonatur los aspectos de obra de mantenimiento y conservación, de los centros integralmente planeados. Baja Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V., se constituyó como una sociedad anónima, siendo integrado el capital social por la serie "A" de acciones, de la cual 99.04 por ciento corresponde a Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en tanto que 0.06 por ciento corresponde a Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.

Por otra parte, 100 por ciento de las acciones del capital variable corresponden a Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Los centros turísticos cuentan con planes maestros, herramientas de planeación urbana-turística; su programa anual de obras, a cargo de Fonatur, y su programa anual de mantenimiento, encargado a su filial Fonatur-Baja Mantenimiento y Operación (BMO).

Fonatur-BMO desarrolla labores de jardinería, barrido de vialidades, el riego en áreas verdes y el tratamiento de aguas residuales en sus centros integralmente planeados. Además, BMO se encarga en la actualidad de la operación de dos administraciones portuarias bajo concesiones otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Huatulco y Cabo San Lucas y del mantenimiento y operación de cuatro campos de golf que se encuentran en cuatro de los centros integralmente planeados. Básicamente las funciones que cubre BMO son:

- Conservación y mantenimiento de áreas públicas
- Conservación y mantenimiento de áreas verdes
- Operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales
- Operación y mantenimiento de líneas de conducción de agua potable y alcantarillado
- Conservación y mantenimiento de red de alumbrado público
- Construcción y supervisión de obras
- Administración portuaria integral
- Operación de campos de golf

Fonatur ha realizado una inversión histórica en el desarrollo de los centros integralmente planeados de Cancún, Ixtapa, Los Cabos,

Loreto y Huatulco, por un monto de 17 823.1 millones de pesos, hasta 2002. Lo interesante es que 20 por ciento de dichos recursos se ha destinado a conservación y mantenimiento de los servicios urbanos que deben prestar los municipios, es decir, 3 595.5 millones de pesos.

Así pues, Fonatur, a más de 30 años de haber iniciado el programa de desarrollo de los cinco centros turísticos integralmente planeados, no ha concluido sus operaciones en ninguno de ellos y, por lo tanto, afirma no poder transferir el manejo y mantenimiento a los municipios. Según lo reportado hasta ahora, los avances en Cancún y Los Cabos los ubican en 86.2 por ciento y en Ixtapa, Loreto y Huatulco en escaso 35.2 por ciento.

Los plazos para el término de las funciones de Fonatur en los CIP son los siguientes:

| CIP       | Fecha de inicio | Fecha original del término (1996) | Fecha modificada (1999) |
|-----------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Cancún    | 1/1/1971        | 2010                              | 2010                    |
| Ixtapa    | 1/1/1972        | 2000                              | 2010                    |
| Loreto    | 1/1/1976        | 2000                              | 2010                    |
| Los Cabos | 1/1/1977        | 2000                              | 2010                    |
| Huatulco  | 1/1/1984        | 2020                              | 2020                    |

Conforme a la primera fecha, tanto Ixtapa, como Los Cabos y Loreto, debieron concluir en 2000; sin embargo, tal como lo demuestran las estadísticas de la Secretaría de Turismo, son justamente estos centros integralmente planeados los que no sólo no han logrado alcanzar su madurez, sino que los especialistas del sector señalan que no han logrado despegar.

Ante esto, existe una doble problemática:

1. El Fonatur, tal como lo señala la ASF, no cuenta con las metas de los indicadores turísticos y de desarrollo regional que pretende alcanzar para concluir su participación en los CIP conforme a los planes maestros establecidos y, por lo tanto, sigue asumiendo a través de BMO el mantenimiento de los servicios urbanos.

2. Al no realizar la transferencia a los municipios y continuar asumiendo los costos del mantenimiento, Fonatur ha limitado otras

inversiones que se pudieran orientar a construir nuevos destinos en el país, y de esta forma retomar uno de los objetivos fundamentales por los que se formó este fondo.

Dicha problemática se refleja en lo que señala la ASF:

El Fonatur ha venido disminuyendo las obras de urbanización de las superficies desarollables, aun cuando ha establecido que dichas acciones son las que determinan el desarrollo de los centros turísticos a su cargo; además de que tampoco contará con áreas urbanizadas para su comercialización.<sup>6</sup>

Con las inversiones en mantenimiento, el Fonatur hubiera construido por lo menos un CIP con una erogación similar a la de Ixtapa y dos con una similar a la de Los Cabos y Loreto en conjunto.

Además de esto, en los últimos años los pobladores han manifestado un gran descontento ya que BMO al administrar puertos ha marginado a los pescadores de la localidad, negándoles el acceso al mercado tanto de su actividad primaria como para el servicio al turista, rompiendo, de esta forma, un ciclo de desarrollo regional a partir de la actividad turística.

Actualmente, tal como se puede comprobar en la página web<sup>7</sup> de BMO, ese organismo conserva la administración portuaria de diversos centros, por lo cual resulta importante darle seguimiento e investigar si las condiciones de costo y mal servicio que proporcionaba han variado, ya que una de las grandes virtudes económicas y sociales del turismo es que es un sector capaz de *drenar* los recursos a todos los sectores de la población, además de que representa un punto para el desarrollo regional.

Hoy lo que preocupa es el proceso de transferencia de los CIP por parte de Fonatur en los tiempos y las formas adecuados para evitar que se continúe realizando un gasto inadecuado de los recursos y, por tanto, no se estén impulsando nuevos proyectos turísticos en el país.

---

<sup>6</sup> *Idem*, p. 569.

<sup>7</sup> <<http://www.oficinaonline.com/bmo/serviciosbmo/>>.

### ***Proyectos de Fonatur***

Actualmente Fonatur tiene seis proyectos que se están trabajando:<sup>8</sup>

#### **Mar de Cortés**

La región del mar de Cortés se extiende a lo largo del golfo de California, desde la desembocadura del Río Colorado hasta el cabo Corrientes, y comprende, además del golfo, las aguas litorales de la costa del Océano Pacífico de la península de Baja California. Los estados que comprende son Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Fonatur está presentando este concepto como un desarrollo del turismo en un esquema de respeto al medio ambiente.

#### **Barrancas del Cobre**

Constituye el primer proyecto que sale de la tradición de playa y sol. Es el primer proyecto planificado de montaña, enclavado en la sierra Tarahumara, en el estado de Chihuahua. Se buscará promover el turismo de aventura, ecológico y de contacto con las culturas de la región.

#### **Riviera Maya**

Comprende la Riviera Maya, es decir, la costa norte de Quintana Roo, que comprende los municipios de: Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad (Zona Costa).

#### **Costa Maya**

Comprende el sur del estado de Quintana Roo, entre las localidades de Majahual y Pulticub. Se está pensando en un centro de baja densidad, integrado por cinco áreas naturales protegidas.

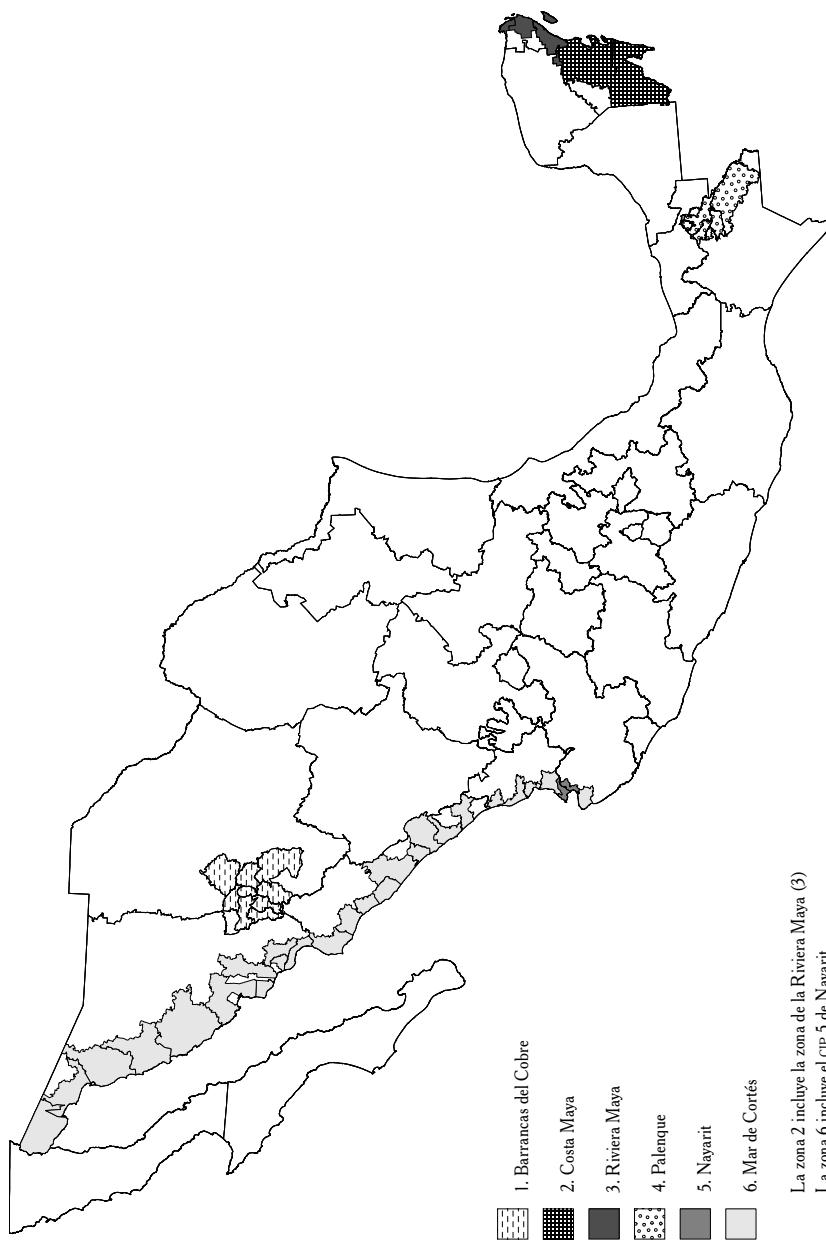
#### **Palenque**

Este centro se planea desarrollar en la región Palenque-Cascadas de Agua Azul, localizada al norte del estado de Chiapas; comprende una superficie de 58 490 ha, integra los municipios de Catazajá, Chilón, Ocosingo, Salto del Agua, Tumbalá y Palenque.

---

<sup>8</sup> En esta sección, me concretaré sólo a presentar los proyectos que está planteando Fonatur, sin reproducir los conceptos e ideas que realizará.

El turismo según el modelo Fonatur



La zona 2 incluye la zona de la Riviera Maya (3)  
La zona 6 incluye el CIP 5 de Nayarit

## Nayarit

Comprende las diversas bahías que se encuentran en la zona denominada Nuevo Vallarta.<sup>9</sup>

A pesar de que son proyectos que ya han comenzado a aplicarse, en la página web de Fonatur no se presenta gran información acerca de ellos, con excepción del primero, donde hace una descripción más detallada de los recursos naturales, los turísticos, las escalas náuticas, la inversión privada, entre otras características.

## Conclusiones

Fonatur fue un fideicomiso creado en 1974 con la finalidad de que contribuyera al crecimiento y desarrollo de la actividad turística. Una de sus principales funciones sería el financiamiento, lo cual, a través de la historia, ha realizado en forma muy irregular, con grandes altibajos, especialmente en años de crisis, como lo fueron 1982 y 1994; las caídas de la tasa de crecimiento del financiamiento fueron importantes en estos años.

Al estudiar el papel que ha desempeñado Fonatur a través del tiempo surgen varias preguntas dado el contraste entre lo que se ha planteado en los planes sectoriales y lo que en la realidad ha sucedido. Algunas de las contradicciones vienen desde el origen y el enfoque de las operaciones del fideicomiso, y otras de ellas debido a las condiciones económicas que ha vivido el país.

Desde el sexenio de López Portillo y hasta nuestros días, se ha afirmado que el turismo es una actividad prioritaria y que se debe impulsar dicho sector; sin embargo, el presupuesto que se le asigna ha disminuido año con año y, en consecuencia, el financiamiento que se le otorga a la actividad es menor.

---

<sup>9</sup> Cabe destacar que, respecto a este proyecto, en la página web sólo se presenta el nombre del centro, en ninguna parte se detalla lo que comprende el proyecto, ni el mercado al que va enfocado; sin embargo, para quien haya tenido la oportunidad de visitar esta zona del país, es evidente que nuevamente es un proyecto encaminado al turismo internacional de alto poder adquisitivo.

No podemos dejar de mencionar que Fonatur no ha escapado al modelo neoliberal que se ha aplicado a la economía mexicana y, por lo tanto, ha pasado de ser un fideicomiso para impulsar la actividad turística desde el Estado a ser un intermediario entre los recursos y los grandes inversionistas, muchos de ellos extranjeros, a través de los denominados programas de coinversión.

Otro de los grandes problemas que se ha presentado alrededor de Fonatur es el hecho de que los centros integralmente planeados siguen dependiendo de este órgano, en funciones básicas de mantenimiento a través de Baja Mantenimiento y Operación, al grado de que en 1999 se pospusieron las fechas de entrega a los municipios, de las operaciones de mantenimiento en las localidades, por lo que los recursos que se han destinado a estas operaciones se han dejado de invertir en nuevos proyectos.

Por otra parte, Fonatur ha dejado de lado un compromiso de todos los gobiernos, ya que todas sus políticas han sido para impulsar el turismo de extranjeros, a partir de la idea de que este tipo de viajeros son los que gastan más y, por lo tanto, esto se debería traducir en entradas de divisas para el país, por lo que se ha desatendido al turismo nacional que representa más de 80 por ciento de la actividad.

Lo anterior ha significado en el largo plazo que, si bien el turismo internacional genera entrada de divisas, éstas en realidad no se quedan en el país, ya que un alto porcentaje de estos viajeros realizan viajes todo incluido, lo que se traduce en que altos porcentajes del gasto que realizan se quedan en otros países: el avión lo contratan con líneas extranjeras, utilizan los hoteles de las grandes cadenas trasnacionales, que a su vez operan en *tours* con agentes internacionales. Por lo tanto, la derrama real que dejan al país es mínima. Todo esto, al final, resulta en que el objetivo de la actividad turística de contribuir al desarrollo regional no se cumple, ya que no logra crear flujos económicos entre los turistas y la población local.

De todo lo anterior, concluimos que el turismo en el modelo o concepto de Fonatur, no cumple con las ventajas que la actividad debería generar y, por lo tanto, es necesario cambiar los paradigmas, las políticas de promoción y organización de los viajes. Se debe incluir a los micro, pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos en la cadena, se debe trabajar por incorporar en todos los proyectos

a la población local de los sitios turísticos. Mientras no se trabaje en este sentido, el turismo sólo será una actividad que maneje montos de divisas que se reflejarán en el crecimiento de los indicadores, pero que no significarán nada en cuanto a desarrollo regional y nacional.

### ***Bibliografía***

AUDITORÍA Superior de la Federación: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, p. 545.

FONATUR: *Estadísticas sobre turismo 2000-2003*, en <[www.fonatur.gob.mx](http://www.fonatur.gob.mx)>.

LEY Federal de Turismo.

\_\_\_\_\_: exposición de motivos, 18 de diciembre de 1992.

LÓPEZ Vargas, Heidy H.: *El sector turismo como generador de divisas / México, 1976-1996*, tesis, Facultad de Economía de la UNAM, julio de 1998.

SECTUR: base de datos, en <[www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx)>.

### ***Fuentes electrónicas***

[www.fonatur.gob.mx](http://www.fonatur.gob.mx)

[www.fonatur.gob.mx/indexmis.html](http://www.fonatur.gob.mx/indexmis.html)

[www.oficinaonline.com/bmo/serviciosbmo/](http://www.oficinaonline.com/bmo/serviciosbmo/)