

IX. TURISMO	193
Introducción	193
El turismo en México	194
Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000	195
Ley Federal de Turismo	196
Entidades paraestatales del sector turismo	199
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)	201
Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México	202

IX. Turismo

INTRODUCCIÓN

Dentro de las actividades terciarias o de servicios, el turismo ocupa lugar destacado tanto como fuente de empleos cuanto generador de divisas. Más aún, el turismo constituye un factor fundamental de identidad nacionalista que propicia el entendimiento cultural interno y mejora las relaciones del país con la comunidad internacional.

La actividad turística, conocida también como “industria sin chimeneas”, se ha convertido, para muchos países, en uno de los capítulos importantes de su balanza de pagos, ya que las erogaciones que hacen los viajeros extranjeros constituyen una entrada de divisas que beneficia su economía nacional.

Entre estos beneficios cabe destacar que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, debido a que el turista, a cambio de su dinero, recibe principalmente la oportunidad de conocer una urbe, admirar una ruina arqueológica o recrearse en un museo, bienes éstos que en general no experimentan ningún desgaste económico directo.

Las riquezas turísticas son patrimonio de un pueblo que habita un territorio y la administración de ellas debe necesariamente corresponder al Estado, quien debe proveer el impulso de las corrientes turísticas, ya sea con criterios sociales internos de integración nacional (turismo interno) o atrayendo a turistas extranjeros con campañas de publicidad y protegiendo una estancia tranquila y racional en los lugares de servicios turísticos. Es decir, el Estado debe ejercer una facultad de policía administrativa que oriente y controle a los prestadores de servicios, quienes no deben actuar sólo con criterios lucrativos.

Esto es, la fiscalización de hoteles, transportes y centros de diversión, la observancia de normas de higiene, salud y ecológicas, la conservación de los lugares turísticos son funciones que realiza el Estado moderno en el ámbito global de intervención administrativo-económica.

Pero a esa función fiscalizadora los estados agregan la tarea de ejecutar inversiones en infraestructura, alentando a los sectores social y privado,

y señalando regiones prioritarias para diversificar la explotación de un recurso renovable de enorme impacto en el sistema económico.¹

EL TURISMO EN MÉXICO

El fenómeno turístico en México está constituido por más de 85 millones de visitantes extranjeros, que en 1995 derramaron 6 164 millones de dólares, de acuerdo con los datos de INEGI-Sectur. Durante 1994, el número de turistas domésticos que viajaron dentro del país con pernocta fue de 137 millones, mientras que los excursionistas o visitantes cuyo viaje duró un solo día, fueron 250.6 millones, lo que suma 388 millones de viajes dentro del país.

Si bien es cierto que en México ha venido creciendo el volumen y el gasto del turismo nacional e internacional, año con año; es necesario destacar puntos importantes de ese desarrollo, comparándolo con otros centros y regiones turísticas del mundo.

Las tasas de crecimiento del número de turistas internacionales y de su gasto es menor frente a otras regiones o países, las tarifas hoteleras de algunos destinos del Caribe en instalaciones hoteleras similares, y la competencia con base en tarifas reducidas, tiende a afectar la rentabilidad de las empresas hoteleras ubicadas en centros turísticos de playas mexicanas.

La reducción de las tasas de crecimiento de la corriente turística internacional hacia México, del incremento de su gasto promedio y de la rentabilidad de las empresas turísticas, es el resultado de la creciente competencia internacional y del cambio de los patrones de consumo del turismo moderno.

Los hábitos y patrones de consumo del turista internacional, se han sofisticado, segmentado en nichos de interés, y aquél ha adquirido mayor conciencia sobre el nivel de servicios y la calidad ambiental.

Estos cambios en el perfil del turista han provocado modificaciones en los productos turísticos ofrecidos, destacando la especialización y diversificación de la oferta turística a través del valor agregado, en materia de entretenimiento y la elevación de la calidad de los servicios y el entorno ambiental.

Un ejemplo al respecto es el desarrollo de una oferta diversificada en todo el sur de los Estados Unidos, que incluye los parques temáticos de California y Texas, las Marinas de Florida y California, el equipamiento de parques naturales como el cañón de Colorado, la utilización turística de la cultura y la historia indígena como en Arizona y Nuevo México y el desa-

¹ Manuel Ramírez Blanco, *Teoría general del turismo*, Diana, México, 1982.

rollo de instalaciones y facilidades para convenciones en Texas; todo ello utilizando la herencia hispanomexicana como elemento de identidad regional.

La competencia mundial, en consecuencia, obliga a planear una política que fortalezca la identidad de los productos turísticos mexicanos. En nuestro mercado, el flujo turístico más importante es el proveniente de los Estados Unidos de América; el número de viajeros anglosajones se ha estabilizado en el último sexenio y el poco crecimiento observado es atribuible a los mexicanos o méxico-norteamericanos residentes en el vecino país, los cuales han duplicado su número de visitas en los últimos cinco años.

México requiere fortalecer su competitividad frente a sus principales competidores en productos turísticos de playa; los Estados Unidos —Hawai y Florida— y el Caribe.

Por tanto, es evidente que la tarea fundamental del sector turístico mexicano es recuperar y acrecentar su capacidad competitiva.²

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR TURISMO 1995-2000

Publicado en el DOF el 27 de junio de 1996, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, este programa persigue tres objetivos:

- a) generar empleos;
- b) contribuir a la captación de divisas, y
- c) estimular el desarrollo regional.

El contenido del programa que ostenta un claro perfil para diseñar y proteger los productos turísticos sustentables, evidencia la seriedad con que la actual administración aborda a este sector terciario de la economía nacional.

En efecto, los principales rubros del programa son:

1. Diagnóstico del mercado turístico mundial y regional.
2. Competitividad, especialmente con Estados Unidos y el Caribe.
3. Destinos prioritarios.
4. Estrategias por tipo de producto: frontera norte, centros de playa integralmente planeados, centros tradicionales de playa, grandes ciudades y ciudades del interior.

² Véase *Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000*, publicado en el DOF el 27 de junio de 1996, primera sección, pp. 35 y 36.

5. Políticas. De financiamiento e inversión de transporte; educación, capacitación y cultura turística; seguridad jurídica; desarrollo sustentable y promoción.
6. Alianza para el turismo. En el marco de la alianza para la recuperación económica, los diferentes participantes del sector turismo crearon este instrumento, en el cual además intervienen 15 secretarías de Estado y 18 organismos públicos, respetando la presencia de los estados y municipios, en su circunscripción.
7. Instrumentos. Una novedad importante al respecto, es que los medios o instrumentos para cumplir los objetivos de este ambicioso programa se precisan en cuatro vertientes: *a*) coordinación y facilitación (Comisión Ejecutiva de Turismo y Gabinete Turístico); *b*) promoción (Consejo Mexicano de Promoción Turística); *c*) descentralización (consejos consultivos turísticos estatales y concertación de estados y municipios), y *d*) financiamiento (Fondo Nacional de Fomento al Turismo).

LEY FEDERAL DE TURISMO

Esta ley se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 1992, es de interés público y de observancia general en toda la República, y corresponde a la Secretaría de Turismo su aplicación (véase el anexo XII).

En el artículo 2o. de la ley se señalan sus objetivos:

- I. La programación de la actividad turística;
- II. La elevación del nivel de vida de los habitantes en las entidades con afluencia turística;
- III. La coordinación con las entidades federativas y municipios para la aplicación y cumplimiento de los objetivos;
- IV. La búsqueda de mecanismos para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social;
- V. El auxilio de los turistas;
- VI. La calidad de los servicios;
- VII. El fomento de la inversión de capitales nacionales y extranjeros;
- VIII. Los mecanismos para la participación del sector privado y social, y
- IX. La promoción del turismo social y el fortalecimiento del patrimonio histórico y cultural de cada región del país.

A continuación se señalan los temas de los artículos de la ley:

Artículo 3o. Define al turista y al prestador de servicios.

Artículo 4o. Enmarca los servicios turísticos.

Artículo 5o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán apoyar a la Secretaría.

Artículo 6o. La Comisión Ejecutiva de Turismo conocerá, atenderá y resolverá los asuntos de naturaleza turística.

Artículo 8o. La Secretaría elaborará el programa sectorial en función del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal coordinarán esfuerzos entre sí y con sus gobiernos y municipios.

Artículo 13. Esta Secretaría y la de Desarrollo Social, en coordinación con los estados y municipios, formularán las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario.

Artículo 14. La Secretaría considerará las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 15. Fomento de las empresas turísticas.

Artículo 16. Se impulsa la creación de infraestructura en las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 17. La Secretaría y el gobierno de cada entidad promoverán la creación de un Consejo Consultivo Turístico.

Artículo 24. La Secretaría y la de Relaciones Exteriores alentarán las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

Artículo 25. Representaciones del país en el extranjero para promover la imagen de México.

Artículos 26-29. Tratan sobre el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Artículos 30-31. Capacitación e investigación turística.

Artículos 32-35. Reglamentan el control de los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 36. Establece el Registro Nacional de Turismo.

Artículos 37-40. Señalan normas de protección al turista.

Artículos 41-46. Establecen la vigilancia y verificación a los prestadores de servicios.

Artículos. 47-55. Sanciones y recursos de revisión.

Finalmente, la ley tiene cuatro artículos transitorios, que complementan este marco legislativo de derecho administrativo turístico.

La ley define al *turista* como “la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar, y que utiliza los servicios turísticos mexicanos sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General de Población” (DOF, 7 de enero de 1974, y reformas del 17 de julio de 1990 y 22 de julio de 1992).

El turismo puede clasificarse en: de recreación, de cultura, deportivo, ecológico y social, especialmente en el nivel interno o doméstico.

Sin oposición a la Ley General de Población, el turista se caracteriza por entrar y permanecer en el país (plazo máximo de 180 días) sin desarrollar actividad lucrativa alguna (art. 42, frac. I).

Conviene mencionar la forma migratoria (FMN) referida a los hombres de negocios, originarios de Canadá y Estados Unidos, que en virtud del capítulo XVI del TLCAN, pueden entrar a México sin visa consular y permanecer un plazo máximo de 30 días.

También, ahora el turista puede constituir empresas, comprar acciones en la Bolsa de Valores y adquirir inmuebles. No puede, sin embargo, contratarse ni recibir remuneración alguna, pues es de la naturaleza de su condición no realizar actividad alguna de tipo remunerado.

La ley antes descrita promueve la diversificación de los servicios y destinos turísticos, ya que a diferencia de las acciones derivadas de la anterior legislación abrogada, que reafirmaba la rectoría del Estado, hoy se avanza en el programa de desregulación y simplificación de trámites administrativos y se impulsa la desconcentración de funciones y actividades hacia las delegaciones estatales y las representaciones en el exterior. En la nueva legislación se enfatiza el inicio de un sistema de información turística mediante la integración de módulos generales de registro y regulación, capacitación turística, y control de eventos especiales. Todo gira en torno a la inversión privada, ya sea nacional o extranjera.

En este contexto, a fin de impulsar la desregulación y simplificación administrativa, se elaboraron manuales de procedimientos administrativos de las delegaciones federales de turismo y de procedimientos de la contraloría interna, entre otros.

Se fortalecen las instancias de coordinación con otras dependencias de la administración pública, y las de concertación e inducción de los sectores social y privado.

Se intensifica la capacitación de los trabajadores en todos los niveles en los que participan activamente los prestadores de servicios turísticos.

Con el fin de incrementar el movimiento de viajeros por carretera, se continúa dando asistencia, auxilio, seguridad e información al turista, tanto nacional como extranjero que se desplaza por vía terrestre.

Para facilitar el diseño de la política turística y la toma de decisiones, se fortalece la modernización del sistema de información turística y económica del sector.

En conclusión, siguiendo los criterios generales de política económica y en congruencia con los ordenamientos del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), la Secretaría de Turismo desarrolla sus actividades respetando los montos globales de gasto corriente y de inver-

sión, canalizando las transferencias estrictamente necesarias a las entidades coordinadas por el sector.

Ello propicia un cambio en las normas de derecho público hacia un sistema de organización orientado a incrementar la eficiencia y racionalidad en el gasto público, así como al establecimiento de metas y unidades de medida más precisas que permitan efectuar las tareas de conducción y evaluación de las actividades desarrolladas por las diversas unidades administrativas del sector central de las entidades paraestatales.

Complemento de esta ley, son los siguientes ordenamientos legales en el ámbito del turismo.

1. Acuerdo por el que se crea el Consejo Mexicano para la Promoción Turística (DOF 31 de enero de 1996).
2. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 (DOF, 27 de junio de 1996).
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (DOF, 31 de mayo de 1996).
4. Acuerdo por el que se determina el número, ubicación y circunscripción de las representaciones de turismo en el extranjero (DOF 22 de julio de 1996).
5. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Turismo (DOF, 1 de julio de 1996).

ENTIDADES PARAESTATALES DEL SECTOR TURISMO

Tienen el objetivo de promover la inversión para la rama turística y la capacitación de visitantes internacionales, llevar al país a cambios estructurales en el sector, crear una oferta turística hacia el creciente mercado internacional, planteando como meta la creación de 50 000 nuevos cuartos de hotel de calidad internacional.

No es suficiente el viejo esquema de promoción, hotel por hotel, seguido por el gobierno federal por medio de Fonatur; en consecuencia, aparece el concepto de megaproyecto.

Un megaproyecto es una fórmula de desarrollo que consiste en la realización de un proyecto integralmente planeado, preferentemente dentro de un centro turístico de primera calidad que se ofrece a la inversión privada, para que ésta desarrolle en forma garantizada la infraestructura y la superestructura, fortaleciendo la imagen y la identidad de ese centro turístico.

Es un grupo de promotores privados el que se compromete al desarrollo del proyecto que puede contener varios hoteles, una marina, campo de golf, centros comerciales, departamentos y residencias, así como otros servicios y atractivos, contando con el apoyo y supervisión de Fonatur y, desde luego, en el entorno esencial de un centro turístico ya creado, con una imagen, un aeropuerto y con una población ya establecida, lo cual es garantía de continuidad para el desarrollo. Participa la iniciativa privada, nacional y extranjera. Significa la generación de una masa importante de atractivos turísticos bajo un solo impulso, el establecimiento de una imagen arquitectónica, turística y urbana definida y, en última instancia, mantener la orientación y la rectoría de la Sectur en los centros turísticos del país, pero transmitiendo la ejecución y desarrollo a los grupos promotores e inversionistas privados capaces de realizarlos.

México tiene, aunque con diversos grados de avance, 15 megaproyectos; en el centro turístico de Cancún se han definido los megaproyectos: Puerto Cancún, que será uno de los puertos turísticos más importantes del Caribe, y la vista al mar de Ciudad Cancún y San Buenaventura, proyecto turístico urbano frente a la laguna de Nichupté, y la zona recreativa que se ubicará en la tercera etapa de Cancún. En Bahías de Huatulco, el megaproyecto de Puerto Chahué; y el desarrollo de la Bahía de Cacaluta, en Baja California Sur. El gran puerto náutico de Puerto Escondido, y los megaproyectos de Punta Nopolo y Punta Bono, que combinan la oferta hotelera y residencial con actividades del deporte náutico.

Se ha firmado con un grupo promotor privado el megaproyecto de la marina de Ixtapa, ubicado en la parte media de la bahía del Palmar, en Ixtapa, Gro., que consiste en el desarrollo de una marina turística con hoteles, condominios hoteleros y departamentales, un campo de golf de 18 hoyos, zonas comerciales, plazas, andadores y residencias, todo ello bajo el control de un estilo arquitectónico colonial.

Está en proyecto la creación de una escalera náutica en la costa del Pacífico, con la construcción de marinas y dársena en el litoral, a fin de establecer una verdadera comunicación marítima con las marinas de Los Ángeles y San Diego en Estados Unidos de América.

El Mundo Maya dará un panorama integral de las culturas maya y olmeca, respetando el ambiente de una de las selvas tropicales más exhuberantes.

Para captar al turismo fronterizo carretero se están realizando proyectos como:

1. Rehabilitación del corredor Tijuana-Ensenada-San Felipe, en Baja California.

2. Los megaproyectos de Puerto Peñasco y el estero de El Soldado, en la costa del mar de Cortés, Sonora.
3. La creación de un circuito turístico en el estado de Chihuahua, en la Sierra Tarahumara.
4. El desarrollo turístico ecológico de la Presa de la Amistad, en la frontera con el estado estadounidense de Texas y el mexicano de Coahuila.
5. La creación de un centro turístico integralmente planeado en la costa del Golfo de México.

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR)

Con 20 años de actividad, Fonatur es parte importante en el desarrollo de la vida económica, social y turística de México.

Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y las bahías de Huatulco, son la máxima expresión de la realización institucional.

Los desarrollos de Fonatur generan 33 110 empleos directos y 106 352 indirectos.

En los cinco centros integralmente planeados, vive una población inducida de 366 000 habitantes. Con sólo 7.7% del total de cuartos del país, los centros Fonatur recibieron en 1993 el 29% del turismo extranjero y captaron 39.2% del total de ingresos por divisas del país.

Fonatur ha financiado 31% de la oferta hotelera de México; los centros Fonatur cuentan con la planta hotelera más amplia y diversificada del país.

Las acciones estratégicas de Fonatur son:

1. Vender, liquidar o traspasar aquellas empresas en donde participa Fonatur y que significan costos operacionales.
2. Trasladar a los municipios los centros integralmente planeados que se ubican dentro de su jurisdicción, de manera gradual y con base en su nivel de consolidación.
3. Buscar la eficiencia operativa y financiera en aquellas inversiones donde Fonatur participa, a través del cambio de operador, concesión a inversionistas privados, cobrando Fonatur una renta o una participación de los ingresos.
4. Optimizar la operación regional de los centros integralmente planeados, incrementando su rentabilidad por medio de la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad de los servicios.
5. Consolidar financieramente al organismo, dentro de un esquema autosuficiente y productivo con fórmulas de inversión modernas y flexibles.

6. Establecer una estrategia de comercialización y promoción, con un enfoque de negocios que permita constituir las ventas simples de terrenos por las de proyectos integralmente planeados.
7. Promover una política crediticia dirigida al financiamiento de los nuevos productos turísticos, orientando con ello la inversión y el financiamiento de los sectores público, privado y social, hacia nichos de mercado más competitivos.
8. Procurar la mayor rentabilidad del fondo y su mejor posicionamiento frente a otros organismos en el sistema financiero de fomento, por medio de un intenso programa de coinversiones, desincorporación de activos, el establecimiento de nuevos esquemas de fondeo, generación de recursos mediante asesorías nacionales y extranjeras, y un programa de fomento a las inversiones, sustentado en una base amplia de promoción y difusión.

CONSEJO PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Con el propósito de elevar y reiterar la importancia del turismo en la economía nacional, modernizar las funciones del sector público y propiciar una mayor participación de las empresas y asociaciones turísticas, el gobierno del Distrito Federal creó el 2 de junio de 1995 el Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México.

Se fundamenta con la participación de los sectores público, social y privado con la finalidad de promover, fomentar e incentivar el adecuado desarrollo turístico del Distrito Federal.

Entre los objetivos del Consejo destacan los siguientes:

1. Apoyar el desarrollo turístico de la ciudad de México, mediante la coordinación de voluntades y esfuerzos de todas las instancias federales, estatales y privadas que participan en la actividad turística.
2. Promover y estimular el aprovechamiento de los recursos turísticos de la Ciudad de México, en general, así como el de cada delegación en particular.
3. Apoyar la inversión, tanto nacional como extranjera, en proyectos turísticos para la Ciudad de México.
4. Promover en el capitalino una cultura turística que lo sensibilice hacia el cuidado y embellecimiento de la Ciudad de México.
5. Propiciar la elaboración y actualización de las campañas de promoción, publicidad, mercadeo directo, relaciones públicas y comerciali-

zación de las ofertas turísticas de la Ciudad de México, tanto para el mercado nacional como internacional.

6. Contribuir al desarrollo de opciones recreativas que permitan un mejor aprovechamiento del tiempo libre a través de recorridos turísticos orientados a los habitantes de la Ciudad de México.
7. Promover la capacitación y actualización continua de los empresarios y trabajadores del sector turístico, con el objeto de elevar la calidad de los servicios.
8. Impulsar el desarrollo educativo de los planteles de enseñanza turística para mejorar y complementar la enseñanza en los niveles superior y de posgrado.
9. Aportar criterios que permitan mejorar el marco normativo y que faciliten a las empresas turísticas la comercialización de sus ofertas y el cumplimiento de los servicios que se promueven.
10. Impulsar los mecanismos ya existentes en materia de seguridad turística, con el fin de brindar al visitante seguridad y confianza durante su estancia en la Ciudad de México.