

EL TURISMO: SECTOR ESTRATÉGICO EN EL NUEVO PROYECTO DE NACIÓN

HEIDY HELLÍN LÓPEZ VARGAS[■]

Las políticas públicas en la historia de México han sido determinantes para establecer tanto los modelos de crecimiento económico como los de desarrollo.¹

Para muchos, la relación del proyecto de nación con el sector turístico no es clara. Sin embargo, este sector ha ido cobrando mayor importancia en la economía nacional y por lo tanto en los discursos de política pública, a partir de que se reconoció esta actividad como generadora de divisas para la economía nacional. No se puede olvidar que hoy día, es la tercera fuente de divisas, solamente por debajo de los ingresos petroleros y las remesas de los migrantes.

En los años sesenta y setenta, el gobierno mexicano implantó políticas públicas cuyo resultado fue la aplicación del modelo económico importador. En los ochenta fue un modelo económico basado en el *boom* petrolero y desde mediados de los ochenta y hasta hoy día el modelo económico desarrollado a través de las políticas públicas ha sido el neoliberal; todos estos contextos han determinado el desarrollo y las políticas en el sector turismo en México.

El presente artículo retoma la historia de las políticas públicas para el turismo y afirma la necesidad de que este tema forme parte

■ Maestra en Desarrollo Económico, por la UNAM. Asesora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Área de Desarrollo Económico, LIX Legislatura.

¹ Crecimiento implica simplemente aumento de indicadores económicos. Desarrollo es el crecimiento de indicadores económicos más el incremento del bienestar de la población.

de la agenda para la reforma del Estado, como un elemento estratégico para el desarrollo económico regional y del país.

En la primera parte del presente artículo² presentaré en forma general las políticas públicas instrumentadas en el sector turístico. En la segunda parte expondré por qué este sector debe ser reencauzado a un desarrollo regional y por qué sus beneficios se deben distribuir entre la población locataria de los centros turísticos, contrario a como ha venido sucediendo hasta ahora, que los grandes beneficios económicos los reciben las empresas trasnacionales. Lo que nos llevará a la conclusión determinante de que el turismo debe ser junto con otras actividades económicas un ancla para el crecimiento y desarrollo del país.

■ ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TURISMO

Los antecedentes de la actividad turística en México datan de la época de la Colonia, desde el momento que consideramos que el turismo es una actividad que implica el desplazamiento a otro lugar diferente al de residencia habitual, con una serie de gastos de transportación, hospedaje, entre otros.

Sin embargo, para fines prácticos retomaré la periodización realizada por Manuel Ramírez Blanco, tratando de sintetizar los principales elementos de política y agregando una cuarta etapa.

ETAPA DE NACIMIENTO (1920-1940)

Este periodo se caracterizó por la existencia de las primeras corrientes turísticas extranjeras al país. A partir de este momento se reconoce al turismo como una actividad que desde la esfera pública debería tener las bases para su crecimiento.

El primer avance de política pública fue en la Constitución de 1917 al reconocer la seguridad de los visitantes que se internaban en el país.

² Es importante aclarar que el presente artículo pretende ser un viaje a través de la historia del sector turístico enfocado en las políticas y rescatando el ámbito legislativo.

Posteriormente, con la Ley de Población promulgada en 1936 se estableció que la Dirección Federal de Población sería la encargada de la propaganda y vigilancia de los servicios turísticos. Un gran avance de política pública para el ramo fue en 1937 cuando se estableció que el Departamento de Turismo sería un órgano de la Secretaría de Gobernación, encargado de proteger y desarrollar las actividades del turismo, a partir del cual se clasificó al país en 15 zonas turísticas. Ya para 1939 se contaba con el Consejo Nacional de Turismo, cuyo objetivo fue fomentar la actividad con un carácter social, económico y cultural.

ETAPA DE DESARROLLO (1940-1958)

Esta etapa fue de gran importancia para sentar las bases legislativas de la actividad turística, cuyo resultado fue el impulso a la iniciativa privada del sector. Lo que marcó este periodo fue la promulgación en 1949, de la primera Ley Federal de Fomento al Turismo, a partir de la cual se creó el Consejo Nacional de Turismo, cuyas funciones fueron: el estudio del turismo en todos sus aspectos, promover la expedición de leyes y reglamentos, formular estudios sobre la situación de los servicios turísticos, además de otorgar al Estado la facultad de aprobación de tarifas y la apertura de los establecimientos de prestadores de servicios turísticos.

A partir de este primer momento, la participación del Estado fue fundamental para el desarrollo de la actividad; sin embargo, esto se ha dejado de lado a partir de la aplicación del modelo neoliberal.

En 1956 se promulgó la creación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (Fogatur), fideicomiso manejado por Nacional Financiera. En dicho fondo participaban representaciones de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Entre sus funciones estaban el estudio, planeación, estímulo al turismo y fomento de servicios relacionados con la actividad, la garantía de créditos, la promoción de centros turísticos y el desarrollo de los ya existentes.

En los años cuarenta se otorgó gran impulso a la infraestructura de terminales, destacando las de Acapulco, Tijuana, Guadalajara, Mazatlán, Puerto Vallarta y Hermosillo. Para los años cincuenta se dio un nuevo tipo de desarrollo turístico en México, basado en

complejos turísticos de tipo internacional, los cuales recibieron grandes inversiones.

ETAPA DE TECNIFICACIÓN (1958-1970)

A partir de este momento el impulso y fomento a la actividad turística fue por el potencial como fuente de divisas para la economía nacional. En esta etapa se consolidaron una serie de políticas gubernamentales para que creciera el sector.

En 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creó el Departamento Autónomo de Turismo, como un órgano directamente dependiente del Ejecutivo.

En 1961 se promulgó la segunda Ley Federal de Turismo, donde se definieron las funciones del Departamento Autónomo de Turismo y se formó el Catálogo Turístico Nacional. A partir de la Ley, el gobierno comenzó a otorgar concesiones para explotar los recursos turísticos.

Para el año de 1967 se promulgó la tercera Ley Federal de Turismo, junto con el Reglamento de Guías de Turistas, Guías de Choferes y Similares, en el que se estableció la clasificación de guía de turista local, general y especializado.

A partir de la creciente importancia que iba teniendo el turismo se expidieron una serie de leyes. En 1972 se expidió la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y en 1974 se promulgó la Ley Federal de Fomento al Turismo. Es justamente en esta época cuando por decreto presidencial se le otorgó al Departamento de Turismo el rango de Secretaría.

Durante 1974 se impulsó el turismo desde la esfera gubernamental, a través de distintas políticas entre las que destacan:

- La creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)
- La creación del Centro Interamericano de Capacitación Turística (Cicatur)
- La creación de la Dirección General de Turismo Social
- El establecimiento de la primera Autoridad Turística Regional

Es en los años setenta, después de la creación de Fonatur, cuando comienza la conformación de los centros integralmente planeados. El Estado jugó un papel fundamental en el impulso,

consolidación y crecimiento de la actividad turística. Durante el sexenio de López Portillo se continuó bajo la línea de políticas implantadas por Luis Echeverría. Bajo el modelo del *boom* petrolero con grandes inversiones, se enfatizaron las políticas para que el turismo fuera un instrumento que fortaleciera la balanza de pagos.

En 1981, la Ley Federal de Turismo sufrió una serie de reformas, le otorgó a la Secretaría de Turismo la facultad de establecer y modificar los precios y tarifas de los servicios turísticos así como determinar la clasificación de éstos, mientras que la Secretaría de Comercio sería la que sancionara el incumplimiento o violación de los precios. Al año siguiente se creó el Banco Nacional de Turismo, S.A., cuya finalidad era fortalecer la actividad turística nacional.

Es evidente que en esta etapa el Estado jugó un papel fundamental en el desarrollo de la actividad turística de nuestro país, con un objetivo claramente definido que era el incremento de la entrada de divisas.

ACTUALIDAD: EL TURISMO

EN EL MARCO DEL MODELO NEOLIBERAL

Si bien esta última delimitación no está claramente acotada, la ubicaré a partir de la aplicación del modelo neoliberal en la economía nacional, lo cual afectó directamente la directriz del desarrollo de la actividad turística en el país.

Durante todo este periodo el turismo ha sido básicamente un generador de divisas, y las políticas desarrolladas se han enfocado en el propósito de que ingrese un mayor número de turistas y que se incremente el gasto medio, cuyo principal mercado es el norteamericano.

Bajo esta lógica los objetivos fueron y siguen siendo consolidar los centros turísticos existentes, enfocados en el turismo extranjero; fomentar la afluencia del turismo internacional en primer lugar; alcanzar la racionalidad y eficiencia en la prestación de servicios turísticos; y promover la imagen de México como uno de los principales atractivos del mundo.

Las políticas implantadas se basaron en el uso eficiente de la capacidad instalada, manteniendo la competitividad internacional

de la oferta. Como parte del modelo neoliberal, la política cambiaría jugó un papel fundamental, como parámetro de competitividad internacional de los servicios.

Las estrategias dentro del modelo neoliberal con respecto al turismo se han enfocado en la modernización del turismo siempre dentro de un marco internacional, es decir, en incrementar la productividad, calidad y desarrollo tecnológico para alcanzar niveles más altos de competitividad, lo que implicaba la desconcentración y fortalecimiento de la oferta turística, la tan nombrada diferenciación de productos turísticos, apoyando a grandes empresas transnacionales.

A diferencia del pasado con las políticas de promoción de inversión y financiamiento, se buscó crear los esquemas jurídicos y administrativos que permitieran impulsar la inversión privada y social. Fonatur³ preparó un catálogo de proyectos y oportunidades de inversión en el sector, el cual se promovió internacionalmente.

Fonatur desincorporó inversiones y empresas no prioritarias,⁴ para ser operadas por la iniciativa privada. Se fomentó la participación de intermediarios financieros no bancarios en proyectos turísticos, infraestructura y dotación de servicios mediante la creación de sociedad de inversión de capital (SINCAS), se impulsó el Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital (SWAPS). De igual forma, Fonatur llevó a cabo programas de coinversión y desincorporación de activos, es decir, una política de vender, liquidar o traspasar aquellas empresas que significaban “costos operacionales” para el Fondo.

*EL GOBIERNO DEL “CAMBIO” Y SUS POLÍTICAS
PARA EL SECTOR TURÍSTICO*

En julio de 2004, el presidente Vicente Fox presentó sus compromisos con el sector turístico, como respuesta a las demandas realizadas por los empresarios del ramo, entre los que destacan:

³ Durante la LIX Legislatura, el Grupo Parlamentario del PRD hizo hincapié en este hecho, a través de un punto de acuerdo, donde se le exhortaba a dicho fideicomiso a retomar su función básica como otorgador de créditos y no sólo vendedor de terrenos.

⁴ En los hechos el turismo dejó de ser una actividad prioritaria para el Estado y se convirtió sólo en parte del discurso político.

- Devolución del impuesto al valor agregado a los turistas por compras de productos en México
- Ampliar los beneficios de la tasa cero en congresos y convenciones a los recintos feriales y a grupos de incentivos
- Llevar la deducibilidad a 100 por ciento de los consumos en restaurantes
- Reubicar en el calendario laboral los días festivos en el lunes inmediato
- Transformar el Consejo de Promoción Turística de México
- Cobrar el derecho de no inmigrante a los pasajeros de cruceros que visiten el país
- Agilizar el ingreso de los turistas a México, por vía terrestre, aérea y náutica
- Las líneas aéreas de Cintra lanzarían al mercado paquetes de cupones de vuelo que serían comercializados en el extranjero a muy bajo costo
- Creación del Hábitat Turístico

En la LIX Legislatura se aprobó la reforma al artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con lo cual se espera que a partir del 1° de julio del presente año entre en vigor, la cual consiste en devolver el IVA a los extranjeros al momento de salir del país. Hasta hoy día, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha emitido las reglas de operación de dicho programa.

Dentro de las reformas legislativas también resalta la realizada al artículo 78 de la Ley Federal del Trabajo, de la cual, existieron dos iniciativas, una por parte del Grupo Parlamentario del PAN y otra por parte del Grupo Parlamentario del PRD, que dio por resultado los denominados fines de semana largos.

Pero más allá de éstas, la reforma más importante fue la realizada en el año 2002 al artículo 73 constitucional, a partir de la cual se le otorgó al Congreso la facultad para expedir leyes en materia de turismo, pero sobre todo establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, el Distrito Federal y municipios.

Las reformas realizadas en el presente sexenio satisfacen sólo una parte de las grandes necesidades que tiene el sector turístico en materia legislativa. En el actual periodo, al igual que los últimos tres sexenios, se continuó por la misma vertiente. Es decir, la gran

mayoría de los pasos que se dieron fueron orientados a favorecer la participación de la esfera privada en el sector. Prueba de esto es que de las pocas medidas sociales como era el Hábitat Turístico, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006, el Ejecutivo Federal no presentó el desagregado, con lo cual, hace imposible saber la aportación a esta vertiente.

En la lógica de continuar apoyando a la inversión privada, como el principal fin, se crearon los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (Fibras), cuyo objetivo es diversificar el portafolio e inversión.

LOS GRANDES PENDIENTES DEL SECTOR TURISMO

Es evidente que hasta ahora el impulso administrativo, operativo y legislativo que se ha otorgado al sector turístico ha sido en dos vertientes principalmente:

- Incentivar a la esfera privada, conformada principalmente por grandes consorcios, la gran mayoría extranjeros, con lo cual los beneficios económicos salen del país, sin que el turismo logre concluir el círculo virtuoso de desarrollo económico.
- Atraer un mayor número de turistas extranjeros, y con ello la entrada de divisas.

Estos dos elementos son muy buenos dentro de la actividad turística, el verdadero problema es que las políticas se han quedado estancadas, no han incorporado la parte pública.⁵ Es decir, el turismo puede ser un sector que genere beneficios reales económicos y de bienestar social para la población oriunda de los centros turísticos.⁶ Bajo esta lógica, los grandes pendientes legislativos del sector turismo dentro de una reforma del Estado son muchos y muy variados.

⁵ Lo público implica el enfoque hacia la población mexicana, es decir, políticas que vayan encaminadas a incrementar el bienestar social, económico, cultural, etcétera, de la población.

⁶ Contrario a lo que se ha desarrollado a través del modelo turístico de Fonatur, que ha llevado a que los centros integralmente planeados tengan un nivel de

El Estado debe reconocer la importancia de la actividad turística no sólo como generadora de divisas y de empleos de bajo perfil, sino que debe buscar que esta actividad sirva de complemento al desarrollo de regiones.

Se debe reconocer y trabajar por una regulación adecuada de la actividad turística para que se avance a un modelo de desarrollo turístico sustentable, lo que quiere decir crecimiento económico, reconocimiento del patrimonio cultural e histórico, beneficios sociales para la población oriunda, conservación y adecuado uso de los recursos naturales. Todo en su conjunto implica no sólo un crecimiento en estadísticas o indicadores macroeconómicos, sino un desarrollo económico y social. El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, durante la LIX Legislatura presentó una iniciativa que iba en este sentido.⁷

Trabajar por un turismo justo, es retomar los principios básicos de un turismo social, que otorgue la posibilidad a todos los mexicanos de realizar viajes de placer.

Adequar la actividad turística a los nuevos tiempos es una necesidad, lo cual supone incorporar al sector al nuevo esquema de federalismo,⁸ y para ello se requiere derogar la Ley Federal de Turismo y emitir una nueva ley general de turismo, donde se reconozca las distintas facultades en cada nivel de gobierno. En este sentido el Grupo Parlamentario del PRD presentó tres iniciativas en la LIX Legislatura.

La Ley General de Turismo⁹ buscó plantear una legislación apropiada para la actividad turística, que permita que la derrama económica llegue a la comunidad, que los beneficios sean para

desarrollo distinto a los municipios donde se ubican, es decir, que en las ciudades o regiones turísticas coexistan dos modos de vida, dos áreas urbanas totalmente disímboles. Para profundizar sobre el tema, véase Heidy H. López Vargas, "El turismo según el modelo Fonatur", en Inelvo Moreno (Coord.), *Desarrollo económico y proceso legislativo*, GPPRD-Cámara de Diputados, México, 2006.

⁷ Iniciativa presentada por la Dip. Beatriz Mojica, el 22 de septiembre de 2005.

⁸ Dar congruencia a la reforma constitucional del artículo 73, realizada en 2002.

⁹ Iniciativa presentada por la Dip. Nancy Cárdenas, el 27 de abril de 2006.

la economía nacional y local, pero además que el turista quede satisfecho con los servicios recibidos.

Con esta iniciativa se planteaba una coordinación intersecretarial federal, estatal y municipal, sin que esto signifique un mayor número de trámites para los prestadores de servicios, sino facilidades coordinadas que les permitan el acceso a los programas de capacitación, acordes con la actividad que desempeñan; ser considerados y contabilizados como parte de la actividad turística; e implementar políticas públicas que satisfagan las necesidades tanto de los turistas como de la población residente. Es decir, buscar los mejores escenarios tanto para la actividad en su conjunto como para cada uno de los prestadores de servicios turísticos.

Como parte de la sustentabilidad, se buscó que exista un beneficio social, de ahí que esta iniciativa conserva un capítulo dedicado al turismo social, contrario al anteproyecto trabajado por la Comisión de Turismo.

De igual forma, el Grupo Parlamentario del PRD, consciente de que el cambio a una Ley General de Turismo no podía llevarse a cabo de forma individual, propuso una reforma al artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁰ federal, con el objetivo de que las nuevas facultades del Ejecutivo a través del sector coincidan con la propuesta de la Ley General de Turismo.

El principal objetivo, que fue definir claramente las facultades en materia turística entre los tres niveles de gobierno, quedaría incompleto, ya que al tener nuevas obligaciones las entidades federativas y los municipios, éstos iban a requerir recursos para enfrentar dichas responsabilidades, por ello, como complemento y en un afán de realizar un trabajo responsable, el GPPRD propuso la iniciativa de reforma del artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos.¹¹

Aun cuando estas iniciativas se presentaron, falta dictaminarlas y promulgarlas, por lo que forman parte de la gran lista de pendientes en materia legislativa para el sector turístico.

¹⁰ Iniciativa presentada por el Dip. Rafael Candelas el 27 de abril de 2006.

¹¹ *Idem.*

Los grandes pendientes del ramo turístico continuarán mientras no se cambie la concepción que existe de la actividad; es necesario replantear la visión con la que se concibe al turismo. Es fundamental que el turismo sea apoyado y se promueva como una fuente no sólo de recursos sino de desarrollo económico, social, cultural y regional, donde la población oriunda de los territorios turísticos no sea sólo observadora de grandes complejos de infraestructura y lujo alrededor de su pobreza.

Los dueños de los terrenos deben ser parte del desarrollo; la vieja usanza de la expropiación de terrenos para que empresas extranjeras construyan grandes hoteles debe ser reestructurada.

Para todos esos cambios, es necesario que el Estado participe a través de una legislación y políticas públicas adecuadas, además de dar cauce a la participación ciudadana, para que sean los motores de esta nueva concepción del turismo.

El turismo no puede continuar considerándose ajeno al Estado. En una nueva idea de Estado eficiente, donde la participación ciudadana esté presente tanto en la toma de decisiones, como en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas, el turismo debe ser integrado como un pieza indispensable en la programación, planeación y desarrollo del proyecto de nación.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

BRINGAS RÁBAGO, Nora: *El ecoturismo ¿una nueva modalidad del turismo de masas?*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

Cámara de Diputados: Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1849-III, 27 de septiembre de 2005.

—————: Iniciativa de Ley General de Turismo, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1983-II, 6 de abril de 2006.

—————: Iniciativa que reforma los artículos 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 18-A de la Ley Federal de Derechos, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1990-II, 19 de abril de 2006.

CÁRDENAS SÁNCHEZ, Nancy: Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al secretario de Turismo y al director

del Fondo Nacional de Fomento al Turismo a retomar como función básica de la institución el otorgamiento de créditos para impulsar la inversión en el sector. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1588-II, 21 de septiembre de 2004.

Centro de Estudios Superiores en Turismo: *Estudio estratégico de viabilidad del segmento de ecoturismo en México*, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

HAUGHTON, Gram y Colin Hunter: *Sustainable Cities*, Jessica Klingsley Publishers, Londres, cap. 1, 1994.

HIERNAUX, Daniel: "La dimensión territorial de las actividades turísticas", en *Teoría y praxis del espacio turístico*, UAM, México, 1989.

Ley Federal de Turismo.

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

———: "El turismo según el modelo Fonatur", en Inelvo Moreno (coord.), *Desarrollo económico y proceso legislativo*, GPPRD en la Cámara de Diputados, México, 2006.

RAMÍREZ BLANCO, Manuel: *Teoría general del turismo*, Ed. Diana, México, 1981.

RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel: "Turismo y medio ambiente el caso de Acapulco", en Daniel Hiernaux Nicolás (comp.), *Teoría y praxis del espacio turístico*, UAM Xochimilco, México, 1989.

Sectur: *Agenda 21*.

———: *Boletín Cuatrimestral de Turismo*, mayo-agosto 2005, núm. 14.

———: *Boletín Hechos y Tendencias del Turismo*, enero 2006, núm. 51.

OMT: *Turismo, desarrollo rural y sostenimiento*, octubre 2002.

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.fonatur.gob.mx

www.sectur.gob.mx

www.world-tourism.org/sustainable