

COMENTARIO

Victor D. OVANDO *

Ha descrito ya el licenciado Thomas, de una manera muy completa, una serie de acciones intentadas y recursos comprometidos por el gobierno federal en apoyo de la actividad turística, a través de sus dependencias y a través de la banca de desarrollo.

Una exposición tan objetiva respecto de un tema tan extenso y tan interconectado con tantas otras actividades, sectores e intereses, requeriría de un análisis mucho más profundo del que con este comentario se pretende.

Me concretaré, pues, a formular algunas breves explicaciones sobre algunos aspectos que considero relevantes de la ponencia del señor licenciado Thomas, procurando satisfacer el objetivo fundamental de este coloquio, y advertir la vinculación entre la actividad turística, la banca de desarrollo y el marco jurídico que la rige.

Comenzaremos por señalar que la actividad turística, propiamente dicha, requiere de un elemento indispensable: *un atractivo*, algo que por sí mismo llama la atención de la gente y la motiva para desplazarse de un lugar a otro con el ánimo de recrearse.

Es importante destacar este elemento como el pilar del turismo, ya que entorno de él gira el resto de la actividad sectorial, incluida la inversión, por supuesto.

Me llama la atención este elemento por su subjetividad. Se trata de un gusto personal de cada quien, una preferencia; en ella pueden coincidir o no dos o más personas. Por ello es que para seleccionar un polo turístico a desarrollar (se trata de una actividad o de un lugar o región), se requiere de parámetros muy objetivos, que permitan la formulación eficaz de planes y programas de inversión, conectados —además— con planes nacionales, regionales, sectoriales, estatales u otros, de desarrollo de otras actividades o programas, como por ejemplo: de servicios municipales, o de comercio, artesanías, el cultivo de ciertas especies animales, la minería, etcétera.

De una manera muy amplia, podríamos —por mencionar sólo algunos— señalar como diversos tipos de atractivos turísticos:

- Los naturales (playas, bosques, ríos, montañas).
- Los culturales (ciudades, ruinas, monumentos).
- Los científicos (seminarios, congresos, conferencias).

* NAFINSA, Gerencia Consultiva Jurídica.

— Los deportivos (torneos, campeonatos, o la práctica eventual de un deporte).

— Los relacionados con los anteriores, como actividades conexas, en sí mismas atractivas, recreativas o de esparcimiento, compaginables con las mismas.

— Y como atributo de cualquiera de ellas, existe una característica igualmente determinante: *un atractivo económico*.

Cada uno de estos focos de atención requiere de un tratamiento diferente para su promoción, en tanto que cada uno capta muy diversos tipos de público. Se requiere planeación y conocimiento para promover, en paralelo, otras actividades; para vincularlas entre sí o incluso para evitarlas.

Una sobreactividad en la transformación del medio ambiente —de que habla el licenciado Thomas— puede llegar a constituir un auténtico ecocidio.

Por otra parte —y atinadamente mencionado dentro de la ponencia que acabamos de escuchar—, el campo está abierto para la promoción de actividades no tradicionales, en el que, a pesar de los esfuerzos y recursos destinados hasta ahora por el gobierno federal y la banca de desarrollo, la respuesta no es muy clara todavía.

Pensemos, por ejemplo, en materia de deportes *no tradicionales que se podrían promover en México*:

- El alpinismo;
- Carreras de lanchas;
- El automovilismo;
- El buceo profesional;
- La caza y la pesca;
- El patinaje sobre nieve;
- El veleo,
- Y muchas otras, con poca difusión hasta ahora.

Algunas de estas actividades, mirando un poco hacia el aspecto económico, requieren de una capacidad económica de cierto nivel desde su arranque, y, por lo mismo, traen aparejados una inversión periférica y un gasto marginal mayores que los que se requieren para simplemente vacacionar. Ello requiere de una infraestructura costosa pero rentable.

Por lo que se refiere a nuestra legislación, el sector turismo cuenta con una regulación de la más alta jerarquía en la Ley Federal de Turismo. Igualmente, la promoción y el fomento de esta actividad a través de un fondo especial, cuyas características ha mencionado aquí el

señor licenciado Thomas, al estar previsto y regulado en la propia ley, refleja la importancia estratégica que el pueblo de México reconoce a esta rama de la actividad productiva. Su encomienda a una institución (Nacional Financiera) de banca de desarrollo conlleva su vinculación con la más profesional aplicación de los recursos.

Cabe destacar que son muy pocos los fondos de fomento creados por ley, en la era del *fideicomiso*, lo cual también habla de la necesidad de su permanencia. De igual rango encontramos, por citar tan sólo un ejemplo, la institucionalización de FOGAIN, también creado por Ley del Congreso, en 1953. Sirva esta comparación para evidenciar la prioridad de ambas actividades de fomento.

También dentro del marco normativo de esta actividad sectorial, y como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial de Turismo constituye un instrumento para orientar las acciones del Estado en este campo, que finalmente ejercerán una definitiva influencia en la actividad de los particulares.

En su conjunto, nuestra legislación no circunscribe a ciertas actividades, zonas o recursos explotables. En ese sentido, la actividad de fomento al turismo no tiene más límites que la imaginación de los ejecutores.

Obviamente, en otros sentidos existen limitaciones considerables, como, por ejemplo, los recursos financieros escasos. (Aunque a veces no es fácil advertir qué es más escaso: si el dinero o la iniciativa.)

Las consideraciones anteriores nos permiten dejar establecida una premisa de arranque:

En la selección del atractivo turístico materia de desarrollo y de explotación, pueden intervenir, juntos o separados, el Estado y los particulares. Esto nos lleva a un segundo elemento en la actividad turística: los agentes que en ella intervienen para su *aprovechamiento*. Son tres, fundamentalmente, los factores de la actividad turística:

- El empresario o prestador del servicio;
- El turista o usuario de los servicios e instalaciones, y
- Los prestadores de servicios relacionados o conexos a ambos.

Dentro del campo de sus interacciones, estos tres agentes del turismo cuentan con el apoyo específico del Estado, a través de la expedición de las normas a que deben sujetar su participación en el mercado turístico y también a través del establecimiento de mecanismos para canalizar recursos financieros y tecnológicos en apoyo de los inversionistas —grandes y pequeños— y prestadores de servicios conexos.

Para no pasar por alto algunas de las normas a que se sujeta la actividad de los empresarios, mencionaremos, por ejemplo: la legislación sobre monumentos y zonas arqueológicas; la legislación sobre desarrollo urbano; los apoyos fiscales, por ejemplo: *depreciación acelerada de activos fijos*, etcétera, a actividades prioritarias; la regulación de la inversión extranjera, etcétera.

Por cuanto se refiere al turista, éste está sujeto fundamentalmente a la legislación sobre el contrato de hospedaje, de transporte, de seguros; las disposiciones relativas a caza y pesca, y se beneficia de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Los prestadores de servicios relacionados, por ser de la índole más diversa, se encuentran sujetos a un sinnúmero de ordenamientos, dependiendo del giro de su especialidad. Así, lo mismo pueden estar sujetos a las normas sobre espectáculos que a todas las disposiciones mencionadas anteriormente.

Pero, la incidencia de la normatividad de la actividad de fomento, los beneficia a los tres:

1o. Desde las etapas preliminares de esta actividad, ya encontramos a la banca de desarrollo, a través de la operación de mecanismos financieros que aseguren, vía la realización de estudios técnicos de factibilidad o de preinversión, la adecuada planeación del negocio de que se trate.

2o. En etapas más avanzadas de esta actividad, el fomento económico abarca funciones empresariales que se antojan gigantescas. Por ejemplo, FONATUR participa directamente en la realización de importantes obras de infraestructura, tales como la urbanización, lotificación y fraccionamiento de terrenos; coadyuva en la conducción de energía eléctrica, en la *conducción de agua potable y residual*, etcétera; construcción de aeropuertos, puentes, etcétera, o bien a través del financiamiento a tasas preferenciales de algunas de dichas obras, o con el concurso de los particulares.

En este aspecto del financiamiento, resulta conveniente señalar la importancia estratégica que puede significar para un polo turístico el contar con un centro comercial desarrollado con recursos de otro cajón del gobierno federal para tal propósito, como es el caso de FIDEIN:

Recuérdese que una considerable porción del tiempo que invierte un turista, lo dedica precisamente a las compras. El establecimiento, pues, de centros importantes de distribución de mercancías —*no nada más de artesanías*— puede ser y es un renglón importante en la captación de visitantes, domésticos y extranjeros.

3o. En etapas posteriores de la actividad turística, encontramos tam-

bién la presencia de mecanismos e instrumentos de fomento, que facilita a los factores de esta actividad, por una parte, el abasto de los insumos necesarios para el establecimiento y la prestación de sus servicios, para el mantenimiento, ampliación o mejoramiento de sus instalaciones, y, por otra parte, los planes de pago diferido en los gastos de viaje; la integración de "paquetes" de servicios que permiten, a quienes no disponen de muchos recursos económicos, acceder a servicios turísticos de buena calidad, etcétera. Ello, por supuesto, con el concurso de los particulares, en una labor conjunta y coordinada con las autoridades.

Cabe insistir en que, desde el punto de vista jurídico, toda esta confluencia de actividades, recursos y mecanismos, proceden de la importancia jerárquico-normativa que en México se ha dado al turismo.

Por último, respecto de las políticas del gobierno federal analizadas por el licenciado Thomas, quisiera hacer énfasis en sólo tres puntos:

1o. El gobierno federal, consciente de que la actividad turística tiene un doble efecto en la economía nacional, al captar divisas, por una parte, y evitar la salida de las mismas, por la otra, ha creado los mecanismos idóneos para el cabal aprovechamiento de los recursos con que cuenta el país.

2o. Se ha promovido el turismo doméstico, con miras a que la población de escasos recursos *tenga acceso* al turismo recreativo.

3o. Se ha fomentado una *imagen nacional* atractiva para el turista del exterior.

Todo ello, enmarcado dentro de un sistema normativo que tiende a la transformación del medio ambiente de una manera útil y racional.

Considero, en lo personal, que todavía hay que acordar tareas normativas en lo que se refiere a la selección de proyectos, orientando planes y políticas hacia dos grandes metas:

- a) El mercado cautivo potencial mexicano y
- b) La captación de nuevos visitantes en función del desarrollo estratégico de nuevas actividades, no tradicionales.

Así, a muy grandes rasgos, han quedado de manifiesto las relaciones entre la labor de fomento económico desarrollada por la banca especializada, en apoyo de los planes gubernamentales, y sus efectos en la actividad turística.

No me resta sino agradecer a ustedes su amable atención y quedar a sus órdenes para magnificar cualquier duda que sobre esta breve exposición deseen consultar.