

221
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA
Y EL SECTOR TURISMO EN MEXICO
EL CASO DEL TURISMO SOCIAL

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P r e s e n t a :

JUAN MANUEL VERDUGO ROSAS

Mexico, D.F. / Mayo de 1984



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 está 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.

I N D I C E

	Páginas
Presentación	IX
I LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SECTOR TURISMO	25
I.1 Conceptos de Administración Pública y Turismo.	25
I.2 Fundamentos Legales de la Estructura Administrativa.	36
I.3 Algunos Organismos e Instituciones Relacionados con el Turismo.	39
II LA PLANEACION EN MEXICO	47
II.1 Turismo y Planeación Administrativa	52
II.2 El Turismo en 1976-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	62

III	EL TURISMO SOCIAL EN MEXICO.	73
III.1	Concepto de Turismo Social	73
III.2	Características del Turismo Social	78
III.3	Antecedentes de esta Actividad en nuestro País.	82
III.4	Fundamentos Jurídicos del Turismo Social-en México.	85
III.5	El Turismo como Servicio de Consumo Colectivo.	93
III.6	Planes de las Organizaciones Sindicales y Agrupaciones Sociales sobre Turismo Obrero.	94
III.7	El Turismo en el Ejido	100
III.8	Participación del Sector Privado en la Instrumentación de Políticas a favor del Turismo Social.	103

IV	ADMINISTRACION DE LA DEMANDA Y OFERTA DEL TURISMO SOCIAL EN MEXICO.	113
IV.1	La Demanda del Turismo Social.	114
IV.2	El Plan de Vacaciones Escalonadas del Gobierno Federal.	116
IV.3	Problemas de Financiamiento y Organización de la Oferta del Turismo Social.	117
IV.4	Regionalización Turística.	120
C o n c l u s i o n e s		125
R e c o m e n d a c i o n e s		131
N o t a s		141
B i b l i o g r a f f a		149

A B R E V I A T U R A S

U.I.O.O.T.	UNION INTERNACIONAL DE ORGANIS-- MOS OFICIALES DE TURISMO.
I.M.I.T.	INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGA- CIONES TURISTICAS.
FONATUR	FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TU- RISMO.
O.C.D.E.	ORGANIZACION EUROPEA DE COOPERA- CION ECONOMICA.
O.N.U.	ORGANIZACION DE LAS NACIONES - - UNIDAS.
U.N.A.M.	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
I.M.S.S.	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO - SOCIAL.
CREA	CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS PA- RA LA ATENCION DE LA JUVENTUD.
I.S.S.S.T.E.	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL AL SERVICIO DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
C.T.M.	CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO.

CONACURT	CONSEJO NACIONAL DE CULTURA Y - RECREACION DE LOS TRABAJADORES.
FIDETO	FIDEICOMISO DE TURISMO OBRERO.
TURISSSTE	TURISMO PARA EL INSTITUTO DE SE- GURIDAD SOCIAL AL SERVICIO DE -- LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
FONACOT	FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO - DE LOS TRABAJADORES.
FONEP	FONDO NACIONAL DE ESTUDIOS Y PRO- YECTOS.
F.S.T.S.E.	FEDERACION DE SINDICATOS Y TRA-- BAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
ILMSA	INMOBILIARIA LAGUNA MADRE SOCIE- DAD ANONIMA.
FOGATUR	FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO AL- TURISMO.
INFRATUR	FONDO DE PROMOCION DE INFRAES- - TRUCTURA TURISTICA.
PIDER	PROGRAMAS DE INVERSIONES PUBLI-- CAS PARA EL DESARROLLO RURAL.
CEPAL	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA.

BANRURAL

BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL.

P.A.D.

PROGRAMA DE ANFITRIONISMO DELEGACIONAL.

SECTUR

SECRETARIA DE TURISMO.

U.S.A.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

O.M.T.

ORGANIZACION MUNDIAL DE TURISMO.

TUR-OPERADORAS

AGENCIAS DE TURISMO.

P R E S E N T A C I O N

Existen diversas razones para que el ser humano realice actividades turísticas. En un alto nivel de abstracción, se puede mencionar que la razón inmersa en tal actividad, es la necesidad de la recuperación física después de constantes y arduas jornadas de trabajo. No es casual que producto de la evolución de las sociedades, se consagre en los documentos jurídicos que norman la relación entre Estado y Sociedad Civil, como un derecho de los individuos, el acceder a un tiempo determinado para el descanso.

Ahora bien, ¿ cómo utilizan el tiempo libre los elementos que integran la sociedad ?

Es evidente que tal uso estará en relación directa con los hábitos, tradiciones y valores que son compartidos por los distintos grupos sociales. Existe también otro factor que propicia o limita la actividad turística: la disponibilidad de recursos monetarios. En nuestro país, de manera tradicional, se ha dado mayor impulso al turismo comercial; esta actitud, explicable y comprensible en función del enfoque de lucro que impulsa a quienes participan en tal subconjunto del turismo, ha propiciado que el Turismo Social se vea limitado en su desarrollo y perspectivas, soslayándose intencionalmente los beneficios que una política adecuada de promoción e incentivación, pudiera traer a los sectores de la población que participan en la actividad mencionada, tanto oferentes como demandantes de tal servicio.

En respuesta a la actitud utilitarista mencionada, se pretende demostrar en el desarrollo del presente trabajo, que la promoción del Turismo Social amplía el horizonte estatal y la posibilidad de mejorar, con la intervención del Estado, las duras desigualdades que prevalecen en el contexto nacional.

La promoción masiva del Turismo Social significa, en mi concepto, la posibilidad de distribuir sus beneficios en las diferentes capas de la población, que se esparcen heterogéneamente en el vasto territorio del país.

Al referirnos al Turismo Social como objeto de estudio, lo conceptualizamos como un subconjunto del Turismo, considerado éste, en su acepción más amplia.

En el presente trabajo se utiliza el enfoque sistémico: por considerar a la Administración Pública como un sistema, cuyos insumos están definidos y caracterizados por las demandas que el ambiente intrasocietal le genera, encontraremos que las demandas de un adecuado producto (Turismo Social), son deficientemente satisfechas por la Administración Pública, resultado de la inadecuada planeación, organización y coordinación de los organismos encargados de promover o proporcionar el servicio mencionado.

El tema objeto de estudio y su ulterior desarrollo, obedece a los siguientes propósitos y motivaciones:

- a) caracterizar el fenómeno del Turismo Social
- b) recalcar las dificultades de manejo del fenómeno
- c) recopilar información que permita al lector formarse una idea -
lo más completa posible, del Turismo Social en México.
- d) sentar las bases de futuras investigaciones
- e) destacar la necesidad de que equipos multidisciplinarios se - -
ocupen de la gestión administrativa de este fenómeno, o que el-
administrador se asesore de profesionales capaces en este cam-
po y
- g) aumentar el interés por el Turismo Social.

Cuatro capítulos de exposición teórica-empírica y un apartado de -
conclusiones y recomendaciones, integran el cuerpo de esta inves-
tigación, en el capítulo I, se exponen algunos conceptos y crite-
rios que en torno a la Administración Pública y al Turismo en gene-
ral, se han elaborado y adoptado por distinguidos estudiosos de --
las materias aludidas, se describen y comentan los fundamentos le-
gales de la Secretaría de Turismo, así como de los primeros orga-
nismos encargados de promover el Turismo, se mencionan los diver-
sos organismos e instituciones relacionadas con el tema.

El capítulo II, se refiere al Turismo en el período 1976-1982 y --
sus perspectivas en el sexenio actual; se trata de destacar el pa-
pel del Turismo como medio que puede utilizar el Estado para promo-
ver la justicia social. Para ello, se analiza su relación directa
con el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo,

documentos dados a conocer durante el período 1980-1982, 1983-1988 respectivamente.

Después de establecido el marco de referencia, en el capítulo III se desarrolló el objeto de estudio: el Turismo Social como un sub-sistema del Turismo, en este capítulo, se define al Turismo Social y se realiza una descripción del mismo en los aspectos históricos y legales, relacionándolo con los grupos sociales que pueden hacer lo realidad, se analiza y comenta la importancia del Turismo Social como medio para resolver las desigualdades y también, se resalta el papel que puede desempeñar como elemento integrador de la Familia, la Sociedad y la Nación. Culmina este capítulo con el desarrollo del punto relacionado con la participación del Sector Privado en el Turismo Social.

En el capítulo IV y último, se habla de la Administración de la demanda y la oferta del Turismo Social en México y se resaltan algunos problemas para la organización de la demanda turística, se habla de las razones para hacer turismo, del tipo de viajes (largos, medianos y cortos), y de la necesidad de establecer prioridades y definir las metas de acuerdo con un instrumento normativo como pretende serlo, el Plan Nacional de Desarrollo; se dan a conocer, los factores de primera importancia del Turismo Social como son: transporte, alojamiento, alimentación, etc., y se explican los primeros intentos del gobierno federal para el financiamiento de la actividad turística, se presenta de acuerdo a la Secretaría de Turismo,-

la regionalización que sirvió de base para diseñar algunas estrategias del desarrollo turístico.

Como parte final, se dan a conocer las conclusiones y se realizan una serie de recomendaciones. Con base en las características del objeto de estudio, la conclusión general a que se llegó, es que el Turismo Social debe ser una actividad del Estado, quien sin embargo no ha ponderado en toda su magnitud e implicaciones, la prestación adecuada de tal servicio.

Para afirmar lo anterior, se encontraron en el desarrollo de la investigación, los datos empíricos en que sustentarse. El proceso Legislativo de la actual Ley Federal de Turismo, documento publicado por la H. Cámara de Diputados, constituyó entre otros, un valioso apoyo.

CAPITULO I

I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SECTOR TURISMO

1.1 CONCEPTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA Y TURISMO.

Es importante conocer algunas definiciones que, sobre los conceptos de administración, administración pública y de turismo, han hecho estudiosos de estas materias. Así tenemos por ejemplo, que para George Terry, "la administración es un proceso distintivo, que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de gente y recursos". (1)

José Antonio Fernández Arenas, define a la administración "como ciencia que persigue la satisfacción de objetivos institucionales, por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano" (2)

En términos generales, a la administración se le concibe como la función de lograr que las cosas se realicen por medio de otros u obtener resultados a través de otros.

Victor Manuel Martínez Chávez concibe a la administración pública como una "disciplina que estudia la estructura y funciones del Estado y sus órganos administrativos (poderes, secretarías, departamentos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos) y que proporciona instrumentos y mecanismos que ayudan a las instituciones, tales como las educativas, a optimizar sus recursos y a obtener mayor eficacia y eficiencia en sus actividades"

des" (3)

Hay otros autores que la han definido a través de la teoría de la organización administrativa, "como una organización humana que -
tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como las siguientes: el proceso de toma de decisiones, la planeación y la programación de las actividades; la presupuestación; la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros, las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática, la contabilidad, la evaluación y el control". (4)

Para Antonio Carrillo Flores, "la administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del Derecho, las - exigencias de la técnica bajo una orientación política". (5)

Don Andrés Serra Rojas, por su parte, opina que la administración pública, "es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del

poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares". (6)

La Real Academia Española de la Lengua señala que la administración pública, "es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función". (7)

Por su parte, Bobbio y Mateucci consideran que "con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal'

'Desde el punto de vista de las actividades, la noción de administración pública corresponde por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado comprenden a gobiernos que desarrollan poderes de decisión y de mando , y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en forma específica de un cumplimiento, de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios,

etc.) o de comportamientos técnico-materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional)'. .

'En la variedad de las actividades administrativas (distinguiendo entre éstas, como merecedoras de una consideración especial, las actividades de gobierno), pueden individualizarse dos atributos comunes: en primer lugar, el ser actividades dependientes o subordinadas a otras (y por éstas controladas), que determinan y especifican las finalidades por realizar (actividades políticas soberanas y de gobierno); en segundo lugar, el de ser ejecutivas, en el doble significado de cumplir una elección o una norma procedente y de ejecutar la norma interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya individualizados.'

'Estos atributos condujeron a la identificación de administración pública esencialmente como función, vale decir como actividad objetiva (condicionada por un objetivo), y como organización, es decir como actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva". (8)

De las definiciones anteriores, es de aceptarse para fines de este trabajo, la del profesor Martínez Chávez que desglosa los órganos administrativos del Estado en su propósito de conocer mejor la estructura de la función pública, y antepone como condición la optimización de los recursos, meta de toda administración para obtener

eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las tareas de toda estructura de poder.

Sobre el concepto de turismo, también existen varias definiciones como aquella que lo define como "todo el equipo receptor de hoteles, agencias de viajes, transportes, espectáculos, guías, intérpretes, las organizaciones privadas o públicas que sirven para - fomentar la infraestructura y la expansión de los servicios, las campañas de propaganda que hay que definir, ejecutar y difundir;- la creación de oficinas de información, de escuelas para la enseñanza del turismo para deducir las líneas generales de política a seguir y la promoción del turismo social". (9) Hay otra que dice que es la "acción de viajar por distracción y recreo. Organización desde el punto de vista técnico, financiero y cultural, de los medios que facilitan estos viajes" (10) Y otra, que además se refiere a la época de la aparición de la palabra Turismo, "mil ochocientos once: la fecha exacta en que aparece, en Inglaterra - la palabra Turismo. Al travel, trabajo, esfuerzo. Periplo a la vez utilitario y aleatorio, sucede el tour, viaje circular, ocupación recreativa, mucho más agradable en la medida en que concede la certidumbre y la satisfacción profunda de regresar, cuando se quiera, al punto de partida'.

'El turismo es eso: el mínimo de comodidad y previsibilidad que libera los largos desplazamientos para otros usos que los del comercio, las emigraciones forzadas, las peregrinaciones, o las cam

pañás militares. Ahora se viaja por uno mismo, es decir, de mane -
ra indisoluble, para el propio placer y la propia imagen" (11); Y
por último, se considera al turismo "el libre albedrfo, es libre-
ejercicio del derecho y de la voluntad del hombre, de trasladarse
de un sitio a otro, cuando y a donde le plazca, sin cortapiza ni
restricción alguna, en busca del esparcimiento, descanso físico--
espiritual, como un derecho privado de nuestra Constitución y con
sagrado internacionalmente en la Declaración de los Derechos del-
Hombre". (12)

Toda estructura que involucra relaciones sociales, cambia con el
tiempo y el caso del turismo también ha tenido una evolución diná
mica en nuestro país que permite afirmar que fue el período post-
revolucionario, cuando empezaron a crearse las principales insti-
tuciones encargadas de la administración del turismo.

"El fenómeno turístico en México, aunque se detectó desde los ini-
cios del presente siglo, llegó a significarse como una actividad-
más o menos importante, hasta después de los años treinta. Es de
cir, con posterioridad a la Constitución de 1917, la cimentación-
del sistema institucional que se tradujo en estabilidad política,
propició el ambiente de seguridad indispensable para la atracción
de corrientes turísticas extranjeras hacia nuestro país. Asimismo,
el mejoramiento en las vías de comunicación de los sistemas de -
transporte, el contar con recursos y atractivos turísticos (zonas
arqueológicas, playas y varios climas, entre otros) y la cercanía

con el país más importante exportador de turistas (Estados Unidos de Norte América), son los principales motivos que permitieron el desenvolvimiento de la actividad turística en México. '

'Por otra parte, el gobierno federal se percató de la importancia económica-social y cultural que conlleva el turismo, permitiendo el incremento continuo de la actividad, considerándolo desde sus inicios como de interés público." (13) En consecuencia, "por - - acuerdo de la Secretaría de Gobernación de 6 de julio de 1929, se constituye la Comisión Mixta Pro-Turismo, que por primera vez reguló la actividad, estableciendo las bases de su marco organizativo". (14)

Según un documento interno de la Secretaría de Turismo, "en el - año de 1947, el Congreso de la Unión expidió la ley por la que se crea la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo. El primero, formado por representantes del sector oficial y de las instituciones y empresas que tuvieron interés en el desarrollo del turismo en la República; el - segundo, como órgano executor de los acuerdos del Consejo Nacional. Sus atribuciones principales fueron: '

'Estudiar y fomentar el turismo nacional y extranjero, controlar los servicios y promoción turísticos y coordinar la labor federal con la de los Estados". (15)

"En 1949, se expidió el Reglamento de la ley que creó la Comisión

antes mencionada, siendo ésta la encargada de aplicar las sanciones a las disposiciones establecidas por el mismo. En dicho reglamento se regulan las funciones de los órganos de la Comisión, las actividades de las agencias de viajes, de los guías de turistas y de los restaurantes". (16)

Otro estudioso del tema turístico, Oscar de la Torre Padilla, escribió: "en el mismo año (1949) se promulgó la primera Ley Federal de Turismo que permitió un mejor desarrollo de la actividad turística, para entonces vislumbrada como una de las más prometedoras. En dicha Ley se suprime la Comisión Nacional de Turismo y se otorga competencia en la materia a la Secretaría de Gobernación, la que a través de su Dirección Nacional de Turismo, se encargaría del estudio y resolución de los asuntos relativos a la actividad". (17)

Cabe hacer mención que al instituirse la Dirección General de Turismo, "el gobierno mexicano recibió invitación especial para incorporarse a la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (U.I.O.O.T.), lo cual significó el inicio de una nueva etapa en que México participa abiertamente en el campo internacional del turismo". (18)

A lo largo de los sesentas, se observa una comprensión más amplia y profunda de la importancia del turismo receptivo, por ello. "En 1961, fué promulgada la Ley Federal de Turismo, la cual señaló al-

entonces Departamento de Turismo, entre otros, los siguientes objetivos específicos:

- " A) Aplicar la ley y su reglamento
- B) Establecer oficinas de turismo en el interior del país y en el extranjero.
- C) Crear o autorizar escuelas o centros de capacitación turística y de adiestramiento para guías.
- D) Organizar y registrar Cámaras de Turismo y su Confederación Nacional.
- E) Promover, dirigir y realizar la propaganda oficial en la materia.
- F) Supervisar, autorizar y reglamentar los servicios turísticos.
- G) Autorizar y controlar las tarifas de los servicios turísticos". (19)

"El Consejo Nacional de Turismo tenía como objetivo primordial, el estudio de los mercados turísticos del país. Asimismo, el Consejo se creó como Órgano de consulta y asesoramiento del Ejecutivo Federal en materia turística." (20)

La Sector señala que. " En el VII Congreso Interamericano de Turismo, celebrado en la ciudad de Guadalajara en el año de 1962, se estableció en su vigésima cuarta resolución, la conveniencia de crear en los diversos países de América, instituciones que se dedicaran al estudio y a la investigación turística. Basándose en -

esa resolución, la presidencia del Consejo Nacional de Turismo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras organizaciones, acordaron el 5 de diciembre de 1962, la creación del Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas (I.M.I.T.) como órgano consultivo del propio Consejo, así como de las investigaciones oficiales y de la iniciativa privada, y continua diciendo la Sectur.

En 1974, este organismo fué integrado al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) de Nacional Financiera* (21)

En los últimos 40 años, el desenvolvimiento de la actividad turística en México se ha presentado en forma anárquica, es decir, a medida que aumentaba el número de viajeros y en consecuencia derramaban sus divisas en nuestro país, se hizo más apremiante la creación de organismos e instituciones que ayudaran a hacer frente a la compleja problemática que el fenómeno turístico originaba y a incrementar las corrientes de turistas hacia nuestro país.

Sin embargo, como lo señala un documento interno de la Secretaría de Turismo, "la falta de una profunda coordinación entre tales organismos y la necesidad de capital y tecnología propios para llevar a cabo sus proyectos, (entre otras razones), propiciaron que corporaciones transnacionales invirtieran su capital y tecnología en la actividad turística nacional. Tal inversión se dirigió fundamentalmente hacia el control y operación de los servicios turísticos (hospedaje, establecimientos de alimentos y bebidas, agen -

cias de viajes, ligas de mercado turístico internacional y arrendadoras de automóviles, principalmente), ésto dió como resultado el aumento de la dependencia del exterior, provocando por una parte, - la salida de divisas por pagos de regalías, utilidades y otros conceptos, y por la otra, que los beneficios derivados de la afluencia de viajeros extranjeros hacia nuestro país, poco a poco se hayan - concentrado en los establecimientos que operan dichas corporaciones. Lo anterior había impedido que la actividad turística se convirtiera a largo plazo, en factor que propiciara el desarrollo integral y autónomo del país. Varios fueron los problemas que originaron esta situación, entre los que sobresalen los siguientes: '

- A) Una estructura administrativa obsoleta y poco funcional, cuya - importancia había sido subestimada.
- B) Un marco legal incompleto, ya que al no existir los reglamentos correspondientes era imposible aplicar las leyes.
- C) Desarticulación de los órganos encargados de apoyar financieramente la oferta turística nacional.
- D) Falta de coordinación entre los organismos responsables de atender la demanda nacional, por lo que se duplican esfuerzos.
- E) Carencia de una estructura programática y de un plan de turismo a nivel nacional.
- F) Relativa irregularidad en la tenencia de la tierra, como consecuencia, se pretexto temor a invertir en esos lugares.
- G) Escasez de recursos presupuestales.

H) Un relativo clima de desconfianza en el sector privado a nivel nacional e internacional, que afecta al sector turístico, ya que ha sido tradicionalmente una actividad de inversión mayoritariamente privada en México". (22)

I.2 FUNDAMENTOS LEGALES DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Uno de los fundamentos legales más importantes en la actualidad -- está en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; que otorga a la Secretaría de Turismo en su Artículo 42 las siguientes facultades;

- I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;
- II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva;
- III. Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;
- IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los -- términos señalados por las leyes;
- V Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias

a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal;

VII. Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;

VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales;

XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Promover , y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

XIII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen, las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado;

XIV. Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XV. Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas;

XVI. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos

de servicios al turismo;

XVII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con -- las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y -- Presupuesto;

XVIII. Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

XX. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

(23)

I.3 ALGUNOS ORGANISMOS E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON EL TURISMO.

El turismo tiene en la economía de nuestro país un lugar notoriamente relevante. Por ello el gobierno se ha preocupado por intervenir en su reglamentación y por crear organismos públicos encargados de dirigir las actividades turísticas nacionales.

" El primer organismo oficial de turismo fué creado por acuerdo - del 6 de julio de 1929; se trata de la Comisión Mixta Pro-Turismo. Posteriormente surgieron como más significativos los siguientes:

COMISION NACIONAL DE TURISMO	Creada mediante la Ley del - 13 de enero de 1930.
COMISION NACIONAL DE TURISMO COMITE OFICIAL DE TURISMO Y PATRONATO DE TURISMO	Creados mediante el Reglamen- to del 8 de marzo de 1933.
COMISION NACIONAL DE TURISMO	Creada mediante el Reglamen- to del 3 de mayo de 1935.
CONSEJO NACIONAL DE TURISMO	Originado a través de la Ley del 9 de diciembre de 1939.
COMITE NACIONAL DE TURISMO.	Creado mediante la Ley del - 25 de noviembre de 1947.
FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO - DEL TURISMO.	Creado mediante el Decreto - del 14 de noviembre de 1956.

'El Consejo Nacional de Turismo fué creado por Decreto del Ejecuti-
vo del 16 de diciembre de 1961, como órgano de consulta, asesora--
miento y promoción en materia turística del gobierno federal. El -
principal objetivo de este organismo es estimular el desarrollo -
y la promoción turística fundamentalmente en el ámbito internacio-
nal.'

'El Departamento de Turismo creado mediante el Artículo 18 de la - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 10. de enero de - 1959." (24) mismo que pasó a constituir la Secretaría de Turismo en 1974, se ha convertido en la cabeza de sector y es su responsabilidad organizar todas sus actividades oficiales, coordinar las ac- - ciones de los gobiernos estatales y municipales, conjuntar los es- - fuerzos de los sectores privado y oficial; así como realizar conven - nios con gobiernos extranjeros y grupos de la iniciativa privada - de otros países". (25)

Estos antecedentes, algunos tomados de documentos internos de la - Secretaría de Turismo, describen la evolución y el crecimiento de la importancia del turismo y la manera funcional de organizarse de la Secretaría del Ramo, a fin de realizar adecuadamente la planea- - ción, programación, presupuestación, evaluación y control del fenó- - meno turístico.

¿Cómo se ha manifestado a nivel mundial y en nuestro país el fenó- - meno turístico, entendido éste en un sentido amplio?

Los siguientes datos evidencian la importancia y el desenvolvi- - miento del turismo en los últimos años; datos que por otro lado, - sustentan y verifican la importancia y la estrecha relación que de- - be existir entre la administración pública en su ámbito especí- - fico y el fenómeno particular mencionado.

Casparius señala que en 1980, 10 de los países más desarrollados -

enviaron a diferentes partes del mundo, los siguientes viajeros:

1.	Alemania	28 millones de turistas
2.	EE. UU.	23 millones de turistas
3.	Canadá	14 millones de turistas
4.	Gran Bretaña	12 millones de turistas
5.	Bélgica	11 millones de turistas
6.	Francia	9 millones de turistas
7.	Países Bajos	7 millones de turistas
8.	Suiza	5 millones de turistas
9.	Suecia	4 millones de turistas
10.	Japón	3.4 millones de turistas

Las cifras siguientes ilustran la magnitud del **gasto realizado** por estos viajeros.

1.	Alemanes	14,400 millones de dólares (USA)
2.	Estadounidenses	8,400 millones de dólares (USA)
3.	Franceses	4,800 millones de dólares (USA)
4.	Japoneses	3,700 millones de dólares (USA)
5.	Holandeses	3,400 millones de dólares (USA)
	Belgas.	
6.	Canadienses	3,300 millones de dólares (USA) (26)

Del movimiento turístico mundial en 1981, continúa diciendo Casparius, "México logró 4 millones de visitantes y 1,759 millones de dólares. Nuestra participación en el turismo mundial consistió es

pecíficamente en el 1.3% del turismo receptivo internacional y el 2.5% de sus gastos". (27) Tal derrama, aunque significativa, alcanza niveles pobres si tomamos en cuenta la calidad y diversidad de los centros turísticos que hay a lo largo y ancho del país.

Por su parte, el Profesor Eugenio Mac Donald, autor de varias - - obras sobre turismo y titular del Seminario que sobre turismo se imparte en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.- N.A.M., expone que en 1981, según la O.M.T. viajaron de un país a otro aproximadamente trescientos millones de turistas; la misma - organización, sostiene el Profesor Mac Donald, calcula que el movimiento turístico que practican los nacionales dentro de su mismo país, alcanzó la cifra de mil millones de personas y que en Mé- xico veintitrés millones de nacionales se desplazaron dentro de - su territorio, mientras que se recibieron del exterior cuatro millones de turistas. De las cifras anteriores se puede concluir -- que el turismo interno tiene un gran auge.

Con estas breves referencias y las **análisis y específicas que se da-** rán más adelante, se puede decir que una adecuada y eficiente es- tructura turística, así como el diseño y operación de mecanismos adecuados de coordinación, podrán generar un incremento sustan- cial en los resultados de esta actividad, pero es obvio que tal - enfoque, debe estar cimentado en una decisión política que persi- ga tal objetivo; por lo que no se comparte totalmente la tesis de que el problema que afronta el turismo y su prestación eficaz es producto de "imposibilidad técnica", como menciona Casparius; sino

más bien que el incremento del turismo y los servicios que él mismo genere, deben estar apoyados en una adecuada estructura organizativa cuyo origen necesariamente debe estar en función de los intereses del Estado Mexicano.

CAPITULO II

II.- LA PLANEACION EN MEXICO

En el capítulo primero del Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer el 30 de mayo de 1983, en la parte correspondiente a la introducción, se dan a conocer los antecedentes de la planeación en México y para los fines de este trabajo, sólo se cita a esta fuente por considerarla que da a conocer lo más representativo de la planeación en Mexico, la cual inicia diciendo:

"Los gobiernos del régimen revolucionario han ido adecuando los -- ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones de su tiempo. Así, desde la Ley sobre la planeación de la república de 1930, expedida en un -- contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior, el estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las -- obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.'

'De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó -- a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de -- transformación social planteados por la revolución, muestra destacada de ello es el Plan Sexenal 1934-1940. Después con una mayor

participación del estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como lo realizó en los años cincuenta la comisión de inversiones de la presidencia de la república. '

' Posteriormente, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr. '

' Después de diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procesos de administración, se inició, en los años sesenta, la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias. '

' En el pasado reciente, la planeación cobró particular importancia así, en el período 1976-1982, se dieron los primeros pasos para conformar un sistema nacional de planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación: fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en homogeneizar no solo la metodología, sino también los conceptos, enfoques y proce-

dimientos, y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional. '

' El análisis y la evaluación de los resultados de la experiencia de planeación condujo a la integración del plan global, permiten también identificar una serie de deficiencias que es necesario corregir, resulta clara la necesidad de integrar un plan nacional del que se desprenden los programas de mediano plazo para que lo desagreguen y detallen; vincular más estrechamente los contenidos del plan con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la administración pública; asegurar compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo, a fin de propiciar en cada estado los cambios en el uso del territorio que implica la política regional del plan; realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible y las implicaciones que pueda tener para México; y por último, reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales y movilizándolo sus esfuerzos en torno a los objetivos nacionales. " (28)

En párrafos anteriores, se puede observar la evolución de la planeación en México, la cual queda constituida en el texto del -

artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala: " El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. "

'Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución - determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será - democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para - incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un - - plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente - los programas de la Administración Pública Federal." (29)

"El 5 de enero de 1983, es expedida la Ley de Planeación que reglamenta al citado artículo 26 y precisa el marco normativo para la - planeación; tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece - bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la -- planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La Ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del - sistema de planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. '

En este propósito de planeación, 'se ha instituido la participación social en la elaboración del plan y sus programas y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación'.

'Han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute'.

'Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos'.

'Se han jerarquizado los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad'.

'Se integra explícitamente en la planeación, el análisis y estudio de la situación internacional y de sus posibles efectos sobre el país'.

'Existe finalmente, una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transferencia social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos ". (30)

II.1.- TURISMO Y PLANEACION ADMINISTRATIVA

En el Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer por el Gobierno - Federal (30-V-83) se define por parte del régimen en turno, su posición respecto de la planeación y en particular en la que respecta al sector turismo, al que se refiere de la siguiente manera: "La importancia del sector turismo en el desarrollo económico y social, se explica por su capacidad para captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural'.

'También el Plan Nacional de Desarrollo se refiere a, "La estrecha-relación que guarda la actividad turística con otros sectores productivos, que ha permitido que algunas de las ramas de la economía tan importantes como la construcción, el transporte, el comercio, las artesanías y la industria de los alimentos, hayan resultado beneficiados con la compra y venta de bienes y servicios vinculados con las actividades recreativas'.

'En lo que se refiere al turismo social, se registra un incipiente desarrollo, basta señalar que la oferta de alojamiento disponible-actualmente para este tipo de demanda, cubre una parte mínima del total requerido'.

'Se ha observado una concentración geográfica en las zonas turísticas de playa y en las principales ciudades de interés histórico y

cultural, que corresponde a esquemas de preferencia de las corrientes turísticas del exterior y a modalidades del mercado interno. - Esto ha propiciado una escasez de oferta con características diferentes para atender otros segmentos del mercado y para aprovechar el gran potencial turístico en la totalidad del territorio nacional'.

'En los foros de consulta popular se destacó que la baja calidad de los servicios turísticos se explica en buena parte por la deficiente capacitación de la mano de obra del sector. La situación se ve agravada por la falta de instituciones idóneas para preparar técnicos medios, en tanto se observan insuficiencias en los programas de estudio de las escuelas encargadas de la educación superior, generando con ello escasez de personal calificado a niveles directivos y medios. Lo anterior tiene su origen en el actual marco legal que regula la formación de recursos humanos para el medio turístico, el cual impide la articulación de un sistema coordinado en el proceso de capacitación y adiestramiento'.

'Finalmente, es preciso destacar que la actual legislación turística no favorece la delimitación clara de las funciones reguladoras y de fomento y representa un obstáculo para el cumplimiento de los propósitos del sector, ya que la concurrencia frecuente de responsabilidades con otras entidades del sector público, repercute en la falta de fortalecimiento institucional de los organismos públicos del sector turismo en general". (31)

Los objetivos turísticos que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 busca son:

'Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional.

'Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional'.

'Realizar campañas de promoción y publicidad mas eficaces que resalten aquellos aspectos de la oferta turística que conforman la imagen nacional y que son altamente competitivos, tales como las playas menos conocidas, ciudades del interior, la arqueología, el folkllore, la gastronomía, las selvas, las montañas y las lagunas, - - entre otros'.

'Promover la agrupación de los empresarios turísticos del país para que actúen como mayoristas internacionales, logrando con esto una mayor capacidad competitiva y simultáneamente contribuir a elevar la eficiencia de la comercialización y fomento al turismo interno. Además, integrar un sistema nacional de reservaciones.'

'Promover el desarrollo de la planta turística que ofrezca productos y servicios con variedad y calidad al turista norteamericano.'

'Para fomentar el turismo interno, se instrumentará una campaña que permita a la población el mayor conocimiento de la cultura y geografía nacionales, fortaleciendo así su identidad.'

'La promoción de agrupaciones ciudadanas interesadas en las activi-

dades de esparcimiento y el fomento a aquellos prestadores de servicios interesados en incursionar en el turismo especializado, -- constituyen dos áreas de acción prioritarias'.

'Se formulará e instrumentará una política y una estrategia de carácter especial que logren la identificación cualitativa a niveles directivos y medios. Lo anterior tiene su origen en el actual marco legal que regula la formación de recursos humanos para el medio turístico, el cual impide la articulación de un sistema coordinado en el proceso de capacitación y adiestramiento.'

'A continuación se presentan los propósitos, estrategias y líneas de acción para el desarrollo del turismo, mismos que serán ampliados y precisados en el programa de mediano plazo del sector.'

'La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazo, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional.'

'Promover la utilización del derecho al descanso de las mayorías -- del país, mediante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos.'

'Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y el fortale-

cimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.'

'Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo.'

'Fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social de los atractivos, definiendo zonas y corredores que deben ser contemplados por la planeación regional y un aprovechamiento óptimo del potencial turístico.'

'Adecuación del marco jurídico existente para fortalecer la capacidad ejecutiva del sector público turístico.'

'Establecimiento de una adecuada coordinación entre todas las Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal -- que participen en la actividad turística.'

'Mejoramiento de la coordinación entre las autoridades aduanales, -- gobernación y el registro federal de vehículos para facilitar los trámites de internación a los turistas extranjeros.'

'Promoción de la participación activa del sector en las decisiones -- sobre rutas áreas, tarifas, vuelos de fletamiento y otros aspectos relacionados.'

'Descentralización de la Administración Turística a nivel Regional,

Estatatal y Municipal, manteniendo un equilibrio en el ejercicio de las atribuciones". (32)

El estado actual de la Administración permite hablar de un conjunto de esfuerzos de sistematización de conocimientos; aún no de una ciencia; aunque la definición de planificación administrativa de CEPAL, sugiere que se apliquen los principios de análisis científicos a la misma y se define así:

"La planificación administrativa es proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzarse en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes a otros mejores". (33)

En este sentido se manifiesta que:

"En los países de un desarrollo relativo menor, son notorios los desequilibrios estructurales y el caos administrativo por lo que se hace necesario como un primer paso la reestructuración de procedimientos y la jerarquización de los objetivos en el logro de los grandes propósitos a nivel nacional". (34)

El gobierno de México al tratar de resolver las carencias de grupos humanos marginados y que ahora la educación y los medios masivos de comunicación les han hecho comprender su situación de subdesarrollo, a través del Plan Nacional de Desarrollo responde con

la tesis de la sociedad igualitaria, la cual trata de impulsar demandas enarboladas en las luchas de varias generaciones de mexicanos y consagradas en la carta magna por el Constituyente de 1917.

"El hombre, esto es, cada uno de los mexicanos en igualdad de circunstancias, es el fin último del proyecto nacional y de la estrategia de desarrollo integral con la cual el actual gobierno se propone avanzar".

'Desde el origen mismo de nuestro ser nacional, la igualdad ha sido un valor político afirmado por nuestra filosofía social, la igualdad de oportunidades y una distribución más equitativa y justa de las cargas y de los frutos del desarrollo, constituye las condiciones esenciales para la configuración de la sociedad igualitaria, - la persistencia de la desigualdad, bajo cualquiera de sus formas, restringe el goce generalizado de la libertad, limita la democracia y obstaculiza la justicia'.

'La constitución prescribe que el desarrollo de la sociedad conduzca a la justicia por el camino de la libertad, el concepto de justicia ordena la distribución equitativa de la riqueza pública; -- prescribe en la gestión pública toda ventaja en favor de intereses particulares y en perjuicio de la sociedad en general'.

'La justicia social es complemento necesario de la libertad; esto es, la libertad adquiere sentido concreto, pleno, a través de - - aquélla, la libertad es condición necesaria para la dignidad y el

sano desarrollo de la vida humana: la justicia en la libertad representa la esencia misma del proyecto nacional'.

'La lucha por la igualdad busca lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos, una sociedad igualitaria debe reconocer el valor fundamental del trabajo, prever o prevenir el esfuerzo la solidaridad y la productividad, la sociedad viable supone el vigor y la capacidad para organizar la economía, generar empleo y explotar racionalmente los recursos naturales; la sociedad igualitaria, además establece mecanismos idóneos para garantizar el acceso de la población a los satisfactores básicos'.

"En una sociedad igualitaria se conjugan los derechos sociales con los individuales, armonizándose así la convivencia de las personas, los grupos y las sociedades en conjunto, al consagrar los derechos sociales, nuestra constitución pretende igualar a todos los mexicanos en oportunidades y por ello generaliza las garantías individuales e introduce las garantías sociales al establecer: El derecho a la justicia, como reconocimiento a la igualdad ante la ley; el derecho al trabajo, como requisito esencial de la dignidad y el bienestar; el derecho a la educación, que permite el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y que incluye, sin duda, el derecho a la capacitación; el derecho a la salud, hoy elevado a rango constitucional, para dar base a un sólido sistema de salud y requisito indispensable para alcanzar una vida plena; el derecho de toda familia a disfrutar una vivienda decorosa, tra-

ducido ya a programas concretos y el derecho a la participación política, de suerte que igualdad de oportunidades se ofrezcan sin mengua, de este desideratum igualitario se siguen responsabilidades en el plano del abasto y la producción que el ejecutivo se propone reforzar". (35)

En países como el nuestro, bienvenidas las medidas sistematizadas que permitan actuar en forma correctiva e inmediata sobre la marcha de los programas, para evitar pérdida de recursos y un divorcio entre el proceso de planeación y los subsistemas de ejecución, aunque hay que reconocer que en México existen intentos serios por llegar a establecer un estricto control sobre lo que se programa. Recuérdese el Plan Nacional de Desarrollo (83-88). Los antecedentes más conocidos son los relativos al Plan Sexenal del Gobierno del Presidente Cárdenas, 1934-1940, El Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, dado a conocer a la opinión pública el 30 de mayo de 1983, en el cual se aplican los lineamientos y estrategias a seguir, en todos los campos de la Administración Pública Federal.

En la elaboración de programas y planes que tengan como objetivo el desarrollo, deben tomarse muy en cuenta los fenómenos socio-políticos y culturales que proliferan en países subdesarrollados, ya que las diferencias regionales de desarrollo, dificultan implementar las medidas político-administrativas propuestas. Además, tampoco hay que olvidar que muchos problemas actuales se empezaron a gestar hace por lo menos tres décadas y su solución no es coyuntu

ral sino estructural.

En México, salvo raras excepciones, los intentos de planificación habían constituido una agregación de opiniones de los principales directivos de las entidades públicas más importantes, pero que en su conjunto, no formaban una política coherente con los objetivos del desarrollo a mediano y largo plazo.

En cuanto al turismo, tema que interesa, cabe señalar que:

"Ocurre que a veces se confunden los parámetros para evaluar en el contexto de una política global de desarrollo, cuáles actividades económicas son básicas y cuáles complementarias o aleatorias, por ello conviene revisar brevemente los aspectos generales de turismo". (36)

El problema en sí, es complejo y se debe admitir la necesidad de -- que el campo administrativo se torne interdisciplinario. Se debe -- tener en cuenta siempre la estrategia general de desarrollo del -- país y no circunscribirse al manejo de recursos para la consecución de objetivos particulares.

Se ha mencionado que el subdesarrollo general de un país, va acompañado de un fenómeno de subadministración que hay que resolver -- paralelamente.

Podemos agregar que se hace cada vez más notoria la interacción entre las presiones políticas y las decisiones administrativas, al -

grado de que en la elaboración de todo plan se habla de " mínimo - de bienestar" y se está intentando la solución (aunque lenta) de - las necesidades de los grupos mayoritarios.

Estos intentos en el seno de la Administración Pública, pueden interpretarse como una manifestación efectiva del desarrollo, es decir, como un intento serio de una mejor distribución del ingreso - real.

Si se quiere lograr un verdadero desarrollo (compartido) se hace - indispensable fomentar de manera adecuada los servicios, enfatizando algunos, tales como el turismo social en las áreas de desarrollo relativo menor, donde se incluye a nuestro país.

II.2 EL TURISMO EN 1976-1982 Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - - 1983- 1988.

En este punto se analizará la política estatal turística en dos manifestaciones temporales:

Una que comprende el lapso de 1976 - 1982 y la otra que se adopta en 1983, enmarcada esta última en el foro de consulta popular y en el Plan Nacional de Desarrollo.

En los documentos previos al Plan Nacional de Turismo elaborado en el régimen del Lic. José López Portillo se había señalado que:

"El presente régimen se distingue por la búsqueda de soluciones -- nuevas y realistas a viejos problemas de nuestra sociedad, en un - esquema de desarrollo gradual, para la recreación, la cultura y --

programación del tiempo libre en los diferentes sectores (obrero, campesino, estudiantil, etc.) que integran nuestra república. '

'Una vez resueltos los estudios de subsistencia, se debe dar atención cuidadosa a los otros objetivos nacionales que significan la posibilidad de enriquecer sustancialmente las formas de ser y de hacer al mexicano" (37)

En este planteamiento se vislumbra la preocupación por el aprovechamiento del tiempo libre, pero sin duda, primeramente se requiere realizar los estudios de subsistencia para la fijación de prioridades y después llegar a servicios como el turismo social.

Se señala asimismo, la necesidad de un programa general de turismo social, del que se desprendan programas sectoriales para los obreros, estudiantes, burócratas y algunos otros.

La presentación posterior del Plan Nacional de Turismo, señala en la introducción interesantes conceptos de turismo social; considera por ejemplo que el turismo puede clasificarse de acuerdo a su nivel de ingresos en:

- A) Turismo convencional, realizado por las personas de ingresos medios y altos y
- B) Turismo social que es el realizado por las personas de menores ingresos .

En cuanto a la participación del individuo en las actividades del turismo, el plan define que no es limitativa por las circunstancias que enseguida se exponen:

"Resulta claro pues, que el turismo es una actividad importante -- para la vida social. En especial, constituye una alternativa para que las personas usen adecuadamente su tiempo libre. la disponibilidad de éste, para el descanso y la recreación, es una conquista de los trabajadores'

'La legislación laboral de muchos países, especialmente en los industrializados, ha permitido que extensos sectores de la población gocen de tiempo libre, lo que aunado a su poder adquisitivo, ha favorecido el surgimiento de un turismo de nuevas dimensiones". (38)

Estas conquistas han hecho posible que el turismo moderno deba de planificarse, siendo una de las principales políticas el que se -- permita aprovechar optimamente los recursos que se destinan a este campo.

Ahora bien, respecto al turismo social, es significativo el programa que tuvo como resultado la creación del fideicomiso de turismo obrero. El documento mencionado destaca que:

"El Presidente de la República ha propuesto a la nación un proyecto nacional que busca conseguir para toda la población niveles mínimos de bienestar y fortalecer la capacidad de autodeterminación-

de los mexicanos" (39)

En este régimen se dió énfasis a la cuestión del turismo, fué el propio C. Lic. José López Portillo en su discurso de toma de posesión quien dijo que el turismo debfa ser manejado a partir de una concepción integral del mismo y que, en cuanto al turismo interno, parte de este, deberfa ser considerado como una prestación del derecho al trabajo, de esta manera el Plan Nacional de Turismo interpreta que así el C. Presidente de la República adjudicó una función social al turismo al ver en el descanso y la recreación una prestación del derecho al trabajo, configurando así su contraparte, el derecho al descanso." (40).

Destaca además, que en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se señala como una base mínima de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado, el establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación; es conveniente señalar, la existencia de varios Centros Vacacionales que responden a los propósitos antes mencionados entre los que destacan por su importancia los construidos propiedad del IMSS, en los estados de Morelos y Tlaxcala (Oaxtepec y Tlaxcala respectivamente).; y las facilidades a los empleados públicos para viajar a través del Turisssste, la Ley Federal del Fomento al Turismo, creación del Consejo Nacional para promover la cultura y recreación de los trabajadores (Conacurt) y la creación de la Dirección General de Turismo Social en la Sectur.

Es importante destacar lo que en el Plan Nacional de Turismo se es--

tableció como meta a lograr para 1982: Alcanzar la cifra 26.8 millones de turistas nacionales. Al respecto no fué posible encontrar los reportes en donde se pudiera conocer si ésta meta fué alcanzada.

En el Plan Global de Desarrollo se trató de relacionar los factores de subsistencia de la población el desempleo y la distribución del ingreso y a la vez contemplar la necesidad de enriquecer sustancialmente las formas de ser y hacer del mexicano promedio. La tarea no era fácil ya que por otra parte, se trataba de cambiar patrones culturales que en muchas ocasiones datan de varias generaciones. Además, se sabía que nuestro país no es completamente homogéneo en cuanto a nivel cultural y económico, y que los principales servicios se concentran en las entidades de una población urbana mayoritaria, como son: El Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Norte y Jalisco. En consecuencia los resultados no pudieron conocerse. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 se retoman y se amplían estos propósitos al señalar que:

"La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos."

'En tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazo, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional.'

'Promover la utilización del derecho al descanso de las mayorías - -

del país, mediante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos. '

'Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional mediante la promoción de la cultura y los valores del país. '

'Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo. '

'Fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social. '

'Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional. '

'Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional " (41)

El documento aludido define por parte del régimen en turno, su posición respecto de la planeación y en particular la que se refiere al Sector Turismo, que se cita de la siguiente manera:

"La importancia del Sector Turismo en el desarrollo económico y social, se explica por su capacidad para captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, - estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural." (42)

También el Plan Nacional de Desarrollo se refiere a, "La estrecha-relación que guarda la actividad turística con otros sectores productivos, que ha permitido que algunas de las ramas de la economía tan importantes como la construcción, el transporte, el comercio, las artesanías y la industria de los alimentos, hayan resultado beneficiadas con la compra y venta de bienes y servicios vinculados con las actividades recreativas". (43)

El mismo Plan Nacional de Desarrollo contempla que:

"Para el turismo social se definirá un esquema de cooperación entre sindicatos y patronos. La vinculación entre el esparcimiento, la capacitación y la productividad del trabajador mediante un sistema de incentivos, representa una alternativa viable para el incremento y consolidación del turismo social. '

'En consecuencia los servicios turísticos se orientarán hacia la creación de establecimientos y modalidades que propicien el desarrollo del turismo de ingresos medios y bajos. Las categorías intermedias de alojamiento y diversión para viajes de excursión y de corta duración, son algunas de las necesidades más evidentes. También se hace necesario identificar e instrumentar actividades turísticas creativas y formas novedosas en el diseño y operación de las instalaciones". (44)

Resumiendo los análisis realizados se llega a definir que en el proyecto nacional, el descanso, la recreación y el goce de tiempo

libre, no pueden concebirse como un consumo suntuario y deben incluirse en los mínimos de bienestar.

La adopción de nuevas orientaciones para el desarrollo nacional de un nuevo papel del turismo en este concepto y su estrategia, supone cambios no sólo a nivel de las decisiones económicas, del manejo de los instrumentos de política y de la asignación de recursos, sino también a nivel conceptual.

Como el turismo no desempeñaba una función esencial en el desarrollo nacional, buena parte de los males sociales se le podrían atribuir sin que esa crítica que resultaba desproporcionada pusiera en peligro el esquema en su conjunto. Así, mientras se criticaban los efectos culturales que la relación personal o el servicio turístico podría tener en la población local sobre las consecuencias negativas de otras actividades, se creó una imagen que atribuye al sector turismo un predominio absoluto del capital extranjero, que a la fecha sigue vigente.

El turismo tendrá que considerarse una actividad importante a nivel de sociedad en su conjunto, una actividad digna de la educación y la investigación del más alto nivel académico. De otra manera no podrá desarrollar y cumplir plenamente su función social.

La labor informativa y educativa que tendrá que realizarse para impulsar los cambios conceptuales es enorme y los resultados plenos tendrán bastantes años en producirse, aunque como se vió al principio del presente capítulo, dentro del Plan Global de Desarrollo -

1980 - 1982 ya se destaca, aunque en mínima forma, la importancia del turismo social.

CAPITULO III

III.- EL TURISMO SOCIAL EN MEXICO

III.1 CONCEPTO

El concepto de turismo social en México, no es muy conocido, tanto porque no ha tenido el impulso y la penetración necesarios que le permita significarse, como por falta de apoyos oficiales o modos de organización social que le impulsen para desarrollarse más ampliamente.

El turismo social es aquel que permite que un individuo sólo o en grupo (familiar, club, organización política, etc.), pueda desplazarse a un lugar diferente al que vive y al regreso en su hogar se sienta recuperado en sus energías, más unido a su familia, (como lo define la SECTUR), y que al conocer su universo (país, continente) o parte de él, pueda expresar una reacción por dicho universo. Además, que los gastos que haya realizado a su cargo, sean menores de los que otro individuo o grupo en similares circunstancias y condiciones realice, ya que el turismo social es como lo define M. Conter, "es el turismo de los asalariados que lleva sobreentendido una ayuda financiera y orgánica". (45). Ayuda que hace la diferencia fundamental entre el turismo social y otro tipo de turismo.

Al referirse en esta forma al turismo social, se puede decir que tanto un industrial, como un campesino o un obrero, pueden disfrutar de un espectáculo, recuperar energías, e identificarse mejor con su país, sólo que por estar en situación económica diferente -

y a pesar de que todos pueden experimentar las mismas sensaciones, la organización de los gastos a cambio del placer, hacen la diferencia fundamental. Y ésto se puede ilustrar mejor con el siguiente ejemplo; un industrial y un obrero pueden disfrutar de igual forma de una puesta de sol y de cualquier playa, sólo que al obrero (asalariado) de acuerdo a sus características, le costará más barato; (tiene ayuda financiera y orgánica del Estado), y al industrial por su condición, más caro, y además, como está demostrado que la sensibilidad no es exclusiva de ninguna condición social, política o económica, la reacción a estos estímulos, será proporcional al grado de apreciación o sensibilidad de estos participantes: desde donde puede surgir el interés del individuo o grupo por conocer su país y al descubrir sus regiones podrán sentir o se les podrá despertar aún más admiración y cariño por su patria, conceptos que en el caso de México, ayudan a reforzar la labor del Estado en sentido de hacer de México un país en donde la solidaridad nacional de sus habitantes, se refuerce en la medida que éstos se conozcan y respeten en sus costumbres, problemas y tradiciones. Al respecto, El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, da a conocer como nacionalismo revolucionario en la parte que se refiere a la "conciencia de nuestra identidad a la que considera como esencia de dicho nacionalismo revolucionario, a la cultura y educación que lo sustentan y fortalecen nuestros valores, preservan y enriquecen nuestro legado histórico, fomentan el conocimiento de nuestra identidad, y alientan el desarrollo de todas sus manifestaciones, sin exclusivismos ni hostilidades. Esta es su substancia cultural, que

se traduce en la conciencia nacional de solidaridad en la afirmación del interés nacional, que encuentra su más clara expresión en el propósito de democratización integral". (46)

En los sexenios de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976, y José López Portillo 1976-1982, se emprendieron acciones para incrementar al turismo social y es necesario que en el presente régimen 1982-1988, se dé continuidad a los planes, programas y proyectos que se propusieron, al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer el 30 de mayo de 1983, se menciona lo siguiente: "En lo que se refiere al turismo social se registra un incipiente desarrollo; basta señalar que la oferta de alojamiento disponible actualmente para este tipo de demanda, cubre una parte mínima del total requerido". (47)

Es indudable que en el campo del turismo social, es mucho lo que falta por hacerse, pero antes de continuar, es pertinente conocer algunas definiciones del turismo social, así tenemos:

Que turismo social "es el proceso de servicio público mediante el cual se otorgan facilidades para que personas de escasos recursos viajen con fines recreativos y culturales dentro de las mejores condiciones posibles de economía, comodidad y seguridad". (48)

La Organización Europea de Cooperación Económica, definió al turismo social como: "La acción de desarrollar que pretende esencial -

mente crear las condiciones necesarias que permitan el acceso al turismo de amplios sectores de la población, los cuales por insuficiencia de medios económicos o por falta de hábito, educación o información habían permanecido hasta ahora fuera del movimiento turístico". (49)

Por su parte, la primera Asamblea Nacional de Turismo Español, entiende por turismo social, "el conjunto de relaciones y fenómenos propios de la participación de todos los miembros de la sociedad turística, así como la serie de medidas especiales, por medio de las cuales dicha participación se hace posible, se promueve y se facilita". (50)

M. Conter aseguró en 1955 que: "turismo social es el turismo de los asalariados lleva sobreentendido una ayuda financiera y orgánica que facilita las vacaciones de las masas, esta ayuda puede ser total, como sucede en algunos Estados, que toman a su cargo la organización de las vacaciones de los trabajadores, o parcial, cuando las empresas colaboran, el Estado subvenciona a organizaciones especializadas, o las empresas transportadoras hacen rebajas en sus tarifas etc." (51)

En la obra de Gerardo Novo Valencia se encuentran las siguientes definiciones de turismo social:

" El III Congreso Interamericano de Turismo celebrado en 1949 lo define como el que interesa al Estado en su función de promotor -

del bien público, en un plano que va más allá de la ventaja individual de los participantes y de la ventaja económica que puede surgir en los lugares donde se realiza'

' La I Asamblea Nacional de Turismo, celebrada en España en 1964 lo define como "La actividad turística de una masa de población que necesita de ayuda económica y técnica para efectuar viajes y excursiones, a través de programas elaborados por Organismos, Entidades y Empresas que faciliten en forma directa e indirecta la práctica de tal actividad'

' Según D'Alauro es "el que se dirige a las clases con menos fortuna como los trabajadores, persigue una finalidad exclusivamente social en lo que se refiere a la elevación cultural y espiritual de los trabajadores, así como una finalidad económica, puesto que al elevar el bienestar físico de los mismos, ellos rinden con más aptitud en el ejercicio de sus actividades productoras'

' Según Hunziker es "un género particular de turismo caracterizado por la participación de gentes financieramente débiles, ayudadas mediante prestaciones particulares, claramente reconocidas como tales'

' Según los Congresos Internacionales de Turismo es "el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan de la participación en el turismo de las capas de población económicamente débiles, así como el conjunto de medidas especiales por medio de las cuales dicha parti-

cipación se hace posible y se facilita". (52)

Es incorrecto considerar al turismo como una actividad intrascendente, superficial o suntuaria, en tanto está asociado con el derecho del trabajo que implica el derecho de descanso creativo y recreativo, promueve la identificación e integración de los individuos con su espacio patrio, sus tradiciones y su herencia cultural y actúa como factor de comprensión entre los pueblos.

III.2 CARACTERISTICAS DEL TURISMO SOCIAL

"A principios de la década de los cincuentas, referirse a turismo social, significaba adentrarse en un terreno poco explorado en el mundo occidental y por ende, difícil de comprender'.

'La discusión se inicia debido a que existen diversas interpretaciones del mismo fenómeno; aunque se coincide en términos generales que el concepto significa la participación en el fenómeno turístico de núcleos de población económicamente débiles, la polémica gira en torno a la connotación de clase que involucra el término "social", ya que aunque se refería a un turismo de trabajadores y obreros, había quienes querían sustituirlo por el término "turismo popular", de implicaciones políticas menos comprometedoras, ante el avance innegable del mundo socialista (al menos en términos cuantitativos) y del desarrollo de sus economías en la década posterior al término de la segunda guerra mundial'.

'Actualmente existen organizaciones internacionales de turismo social, en las que participan decenas de organismos tanto del mundo socialista como de Europa Occidental, América y otros continentes'.

'El término "turismo social", a pesar de ser aceptado, se ha considerado como una tarea de orden social y moral y, por lo mismo, se ha prestado a que se maneje exagerando sus repercusiones sociales y políticas'.

'El turismo social está dirigido a toda la población y encaminado a mejorar sus fuerzas físicas y psíquicas de los que durante el año se encuentran agobiados por una vida de intenso trabajo y sometidos a la presión de la convivencia urbana o rural". (53)

El turismo social asegura la SECTUR, es un corrector de las insuficiencias de la vida y de la convivencia, ya que con frecuencia se ven impedidos los habitantes de bajos ingresos, de un desarrollo normal de sus potencialidades, y los valores que fortalezcan su personalidad en general.

"Hoy se acepta que el turismo social, no sólo concierne a los sindicatos obreros y de burócratas, sino que en realidad consiste en la forma turística que pretende hacer accesible el disfrute de los bienes turísticos a una enorme masa de gente de condición económica limitada, sin tener en cuenta su procedencia ni condición social". (54)

Se considera a las vacaciones pagadas y a los logros laborales como un elemento clave en el desarrollo del turismo social, aunque se deberá ir más allá en el análisis de este fenómeno, a manera de ejemplo, véase el siguiente extracto del discurso pronunciado, el 14 de agosto de 1978, por el Lic. Fernando Córdova Lobo, Director General de Turismo Social de la SECTUR, en México, D.F.

"El turismo social es una etapa de desarrollo del turismo, donde concurren conceptos nuevos con un marcado sentido social, que afectan tanto al turismo organizativo como al operacional del turismo tradicional."

'Conocer México, no es privilegio de nadie, es un derecho de todos'

'Las expresiones de nuestra cultura, los tesoros artísticos de la nación, las zonas arqueológicas que son testimonio de nuestra historia; los lugares de recreación y descanso de nuestras costas, lo mismo que en nuestras montañas, no son para el uso exclusivo de clases privilegiadas, son para que la disfrute el pueblo sin distinción de ninguna especie'.

'México irá dejando de ser, cada vez más, un país desconocido para los mexicanos'.

'Los valores sociales que inspiran la conducta del hombre de nuestra época y sobre todo en las grandes ciudades que son al mismo

tiempo escaparate de la vanidad, del lujo a la par que la miseria, - necesitan ser revaluados. Los valores de la cultura, de la realización personal, de la vida interior que eleva al hombre sobre sus propios defectos, están al margen, relegados por la fiebre de consumir y tener más cosas que otros. Por ello, es importante educar a los niños, a los jóvenes, en el hábito de viajar, de conocer su historia, su país, sus costumbres y tradiciones, su cultura en una palabra, porque serán después, hombres de trabajo con una idea más completa de su responsabilidad en el desarrollo económico y social del país y tendrán en la vasta geografía de México oportunidades más saludables de realización en el aprovechamiento de su tiempo libre'.

'Tenemos la convicción de que el turismo será en breve lapso, una actividad familiar; que a través de él, se fortalecerá la unidad; - de que la cultura y el arte, manifestaciones de superioridad del espíritu sobre la materia, serán objeto de interés nacional en grado cada vez más elevado...ese es el objetivo del turismo social". (55)

Actualmente (1984) en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en la parte correspondiente al nacionalismo revolucionario, se recoge esta idea cuando se dice: "el nacionalismo revolucionario requiere que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía y el régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas y los grupos sociales, cuya seguridad pro-

tege la propia Constitución". (56)

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, señala ; también que -
"La conciencia de nuestra identidad es esencia del nacionalismo re-
volucionario: la cultura y la educación lo sustentan, fortalecen -
nuestros valores, preservan y enriquecen nuestro legado histórico,-
fomentan el conocimiento de nuestra identidad y alientan el desarro-
llo de todas sus manifestaciones, sin exclusivismos ni hostilida -
des. Esta es su substancia cultural, que se traduce en la concien -
cia nacional de solidaridad, en la afirmación del interés nacional,
que encuentra su más clara expresión en el propósito de democratiza-
ción integral". (57)

III.3 ANTECEDENTES DE ESTA ACTIVIDAD EN NUESTRO PAIS.

El turismo social, se fundamenta en el otorgamiento de facilidades-
en la realización de los viajes. En países como el nuestro, se hace
necesaria la colaboración de los organismos públicos con el sector-
privado, y la sociedad en general, ya que los sujetos de esta acti-
vidad no pueden normalmente disfrutar de una estancia de vacaciones
debido a las limitaciones de sus medios económicos, (el burócrata,-
el empleado, el estudiante, el campesino, el asalariado, etc.) y -
los presupuestos oficiales destinados a esta actividad son general-
mente escasos. Al respecto, Roberto Valdez Ramón, sugiere aprove -
char la organización política y pone como ejemplo la forma de ope -
rar de la representación vecinal de la ciudad de México, de la que-

dice, debe ser utilizada en la integración de comités de turismo integrados por representantes del pueblo.

El turismo social en México tiene su origen en el avance de las conquistas laborales y en el logro de un cierto número de días de vacaciones pagadas al año, concepto en el cual se basa el derecho de todo trabajador al descanso y al reposo anual necesarios para conservar la salud, reconstituir sus fuerzas y desarrollar su personalidad y forma plena.

Las vacaciones pagadas son la esencia del turismo social, puesto que gracias a ellas, los asalariados pueden disponer de su tiempo libre en el ejercicio del turismo.

"En México se inició esta actividad bajo el rubro de turismo popular, con la iniciativa de sindicatos e instituciones sociales con poco éxito. Los esfuerzos realizados por el gobierno federal, se manifiestan con mayor claridad a partir de 1940, fecha en que se lleva a cabo en la ciudad de México el Congreso Interamericano de Turismo, en el que el gobierno deja ver su preocupación por coordinar a varias Secretarías de Estado con la finalidad de incrementar la actividad turística'.

'Aquellas acciones beneficiaron a sectores muy reducidos debido a las limitaciones normales en el inicio de una actividad eminentemente popular; entre los principales problemas que se presentaron resaltan: '

- A) Falta de coordinación intersectorial
- B) Falta de cumplimiento en los planes y programas realistas y - accesibles adecuados al tipo de demandantes (necesidad de un - tratamiento especial a este tipo de turismo)
- C) Esfuerzos aislados de algunos organismos oficiales sin el apo - yo financiero y administrativo adecuados
- D) Falta de asesoría de países que tienen experiencia en esta - actividad
- E) Falta de apoyo del sector privado " (58)

En México, es reciente el interés por esta actividad y se justifi - ca cualquier intento que se haga por favorecer el desenvolvimien - to del turismo social, ya que en el caso de países como el nues - tro, es urgente que se estructuren los mecanismos con el objeto - de facilitar que las clases populares tengan posibilidad de via - jar constructivamente.

Varios organismos públicos y organizaciones políticas han realiza - do esfuerzos en pro del desarrollo del turismo social, tales co - mo:

- La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la que fuera Dirección General de Turismo Ejidal y mediante fideicomisos - turísticos ejidales.
- La Secretaría del Trabajo, a través del Consejo Nacional de - Cultura y Recreación y el Fondo Nacional para la Recreación -

de los trabajadores.

La Secretaría de Obras Públicas, (hoy de Desarrollo Urbano y Ecología), mediante la Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales.

El Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, la Nacional Financiera, el Crea, la Asociación de Albergues de la Juventud, el ISSSTE, el IMSS, que dentro de su organización cuentan con oficinas respectivas para la promoción y desarrollo del turismo social; como casos concretos se mencionan las instalaciones de este último en Oaxtepec y Tlaxcala, entre otras muchas. También el Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional, ha iniciado ya diversas actividades al establecer en la mayoría de sus sindicatos, Secretaría de Fomento al Turismo Social, y por su parte, el Congreso del Trabajo y la C.T.M., hablan de sus planes del fomento al "turismo obrero"

III.4 FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL TURISMO SOCIAL EN MEXICO.

Todas las normas del turismo social están íntimamente relacionadas con cuestiones laborales, por lo que la reglamentación de esta actividad tiene como base particular; la Ley Federal del Trabajo, -- los contratos colectivos y los contratos individuales de trabajo y de un modo general en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; recuerdese que la reglamentación de las vacaciones marcha en forma paralela a la expansión del turismo social.

En la Ley Federal de Turismo, se contempla la factibilidad y se

dan los lineamientos para el desarrollo del turismo social, mediante el concurso de todas las instituciones públicas y privadas que puedan otorgar facilidades para que los trabajadores se desplacen dentro del territorio nacional, con un ajuste adecuado a sus posibilidades económicas.

"Efectivamente, en el año de 1974, el gobierno de México, consciente de la necesidad de normar las acciones concernientes a los desplazamientos turísticos, que en forma masiva se comenzaron a gestar, decreta la Ley Federal de Turismo, promulgada el 30 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año y que concretamente en su capítulo Unico, define y nombra a esta particularidad del turismo como "del turismo social", quedando enmarcados los lineamientos para su promoción, fomento, coordinación y desarrollo en los Artículos 83 al 96, mismos que a continuación se presentan':

ARTICULO 83.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, promoverá, fomentará y coordinará los programas y planes de turismo social que tengan por objeto el que todos los habitantes del país puedan participar en las actividades turísticas y se propicie la identidad y solidaridad nacional mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico nacional. En dichos programas y planes se estimulará la creación y participación de sociedades cooperativas, de prestadores y de consumidores de servicios turísticos y de proveedores de -

insumos, equipo, materiales y similares requeridos por el turismo.'

ARTICULO 84.- La Secretaría de Turismo promoverá la participación de los prestadores de servicios turísticos y de instituciones públicas, sociales y privadas para inducir la organización participativa de la demanda y lograr una oferta razonable y proporcional de conjuntos de servicios o paquetes, así como de planes y circuitos-turísticos individuales, familiares o grupales a base de orientación, cuotas, facilidades y tarifas reducidas.'

Los prestadores de servicios turísticos deberán proporcionar por lo menos, el 10% de sus instalaciones para promover el turismo sociocultural de conformidad con los acuerdos que los prestadores celebren con la Secretaría de Turismo'.

ARTICULO 85.- Para lograr los propósitos establecidos en el Artículo anterior, la Secretaría de Turismo formulará programas nacionales de turismo social por sectores obreros, campesinos, estudiantiles, juveniles, magisteriales, burocráticos y otros, tomando en cuenta en la elaboración de los mismos, sus necesidades y características específicas, así como las temporadas propicias, eventos culturales, deportivos, patrios y de carácter local, buscando armonizar los períodos vacacionales más adecuados con el racional uso y aprovechamiento de los recursos e infraestructura turística nacionales'.

ARTICULO 86.- La Secretaría de Turismo promoverá, estimulará y -

apoyará las inversiones que tiendan a incrementar las instalaciones y programas de turismo social, a través de la formación de sociedades, cooperativas, asociaciones, comités y patronatos que auspicien esta forma de turismo.

ARTICULO 87.- La Secretaría de Turismo apoyará ante las autoridades competentes un tratamiento crediticio preferencial, para aquellos inversionistas que justifiquen, ante la propia Secretaría, el destino social de su inversión.

ARTICULO 88.- La Secretaría de Turismo promoverá todo tipo de aportaciones económicas por parte del sector público, entidades estatales y municipales, sindicatos, asociaciones de trabajadores, campesinos, estudiantes y otros, para apoyar los planes de desarrollo y fomento de turismo social.

ARTICULO 89.- La Secretaría de Turismo, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fomentará el turismo social entre las organizaciones de trabajadores y toda clase de empresas.

ARTICULO 90.- La secretaria de Turismo promoverá, entre los sectores mayoritarios de la población, programas de ahorro destinados a la práctica del turismo social.

ARTICULO 91.- Para los efectos consignados en las disposiciones precedentes, la Secretaría de Turismo propiciará la realización de

estudios, investigaciones, encuestas, estadísticas y muestreos entre inversionistas, prestadores de servicios turísticos, centros de investigación, capacitación y docencia, usuarios y destinatarios potenciales de los servicios propios del turismo social, con objeto de perfeccionar y actualizar permanentemente sus mecanismos de promoción, planeación, mejoramiento y operación de los programas de turismo social.

ARTICULO 92.- La Secretaría de Turismo propiciará la celebración de reuniones, congresos, seminarios nacionales, regionales e internacionales de turismo social a efecto de intercambiar experiencias y armonizar criterios, también procurará captar permanentemente, a través de los cauces u organismos que considere necesarios, la información y datos de organismos internacionales y extranjeros de turismo social e implantará programas de becas, de intercambio cultural de recursos especiales con aquellas naciones que más logros hayan conseguido en materia de turismo social.

ARTICULO 93.- La Secretaría de Turismo procurará el auxilio y cooperación de las entidades y organismos que se dedican, a la prestación y actividades de los servicios de turismo social, para que en el ámbito de sus posibilidades coadyuven a la realización de programas de turismo social extranjeros que se deban desarrollar en territorio mexicano, con propósitos de afirmar y consolidar la solidaridad entre los países.

ARTICULO 94.- La Secretaría de Turismo formulará un plan de turismo social que coordine y prevea la participación de aquellas entidades públicas y privadas de seguridad social que de una manera u otra realicen campañas y promociones de turismo a sectores de población de menores posibilidades .

ARTICULO 95.- La expresión "turismo social" sólo podrá ser usada en la difusión y promoción de actividades turísticas previa autorización de la Secretaría de Turismo .

ARTICULO 96.- La Secretaría de Turismo promoverá ante las empresas que se dediquen a la actividad turística o sean prestadores de los servicios de transporte, alimentación, hospedaje y conexos que requiera el turismo, la celebración de convenios a fin de que impriman a su forma de organización las modalidades necesarias para que al menor precio posible destinen a los programas de turismo social, preferentemente para niños y estudiantes, una porción de sus volúmenes de operación .(59)

El fundamento legal más importante del turismo social, se encuentra en el Título Sexto, Artículo 123 Constitucional, Apartado "B"-Fracción XI, Inciso "E", que a la letra menciona:

"Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para los trabajadores y sus familiares..."

(60)

en la búsqueda de los propósitos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, se publica la nueva Ley Federal de Turismo que deroga a la que nos hemos venido refiriendo, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de febrero de 1984, y que dedica al turismo social el capítulo VII que inicia con el:

ARTICULO 43.- La Secretaría promoverá, coordinará y llevará a cabo programas de turismo social, a través de los cuales los grupos - obreros, campesinos, infantiles, juveniles, estudiantiles, magisteriales, burocráticos, de trabajadores no asalariados y otros similares, tengan acceso a los atractivos y servicios turísticos existentes en el país.

ARTICULO 44.- Los programas de turismo social se orientarán a propiciar la identidad y la solidaridad nacionales, a través de la difusión de las zonas turísticas con atractivos naturales, históricos, culturales y típicos.

ARTICULO 45.- La Secretaría fomentará la participación de los prestadores de servicios y de las instituciones públicas, sociales y privadas en los programas de turismo social, diseñando en forma conjunta paquetes y recorridos turísticos.

ARTICULO 46.- La Secretaría suscribirá acuerdos con prestadores de servicios turísticos, por medio de los cuales se determinen precios y tarifas reducidos, para los programas de turismo social '.

ARTICULO 47.- La Secretaría estimulará las inversiones que tiendan a incrementar las instalaciones destinadas al turismo social, así como la formación de sociedades cooperativas, asociaciones, comités y patronatos que auspicien esta forma de turismo.

ARTICULO 48.- Las instituciones, dependencias y entidades de los gobiernos federales, estatales y municipales promoverá entre sus trabajadores y empleados el turismo social, en coordinación con la Secretaría, las instituciones de seguridad social y las organizaciones sindicales correspondientes.

ARTICULO 49.- Las organizaciones sindicales de obreros y campesinos, así como las agrupaciones populares, podrán solicitar asistencia y asesoría a la Secretaría y ésta proporcionará dicho servicio en el momento requerido para el desarrollo de sus actividades en materia de turismo social.

ARTICULO 50.- La Secretaría propondrá programas de intercambio internacional en materia de turismo social, a fin de consolidar los principios de solidaridad entre todos los pueblos.

Aparentemente no existe mucha diferencia entre la Nueva Ley Federal de Turismo Publicada el 6 de febrero de 1984, y la que hasta este día estuvo vigente y que automáticamente fué derogada por la actual. Sin embargo, la derogada se refería al turismo social, en un capítulo único compuesto por trece artículos, la Nueva, se refiere al tema en el Capítulo VII, compuesto por ocho artículos, lo más delicado, es que termina con lo que el artículo 84 de la Ley -

anterior, había logrado , al obliqar a los prestadores de servi--
cios turfsticos a proporcionar por lo menor el 10% de sus instala-
ciones para promover el turismo sociocultural de conformidad con
los acuerdos que los prestadores celebren con la Secretaría de Tu-
rismo, ahora dejan en libertad a éstos, para que a partir de la -
vigencia de ésta Nueva Ley, puedan proporcionar el porcentaje a -
su libre elección de las instalaciones destinadas para la promo--
ción del turismo social, pero como se ha venido comentando a lo lar-
go del presente trabajo, lo más probable es que disminuya aún más
el interés de los prestadores de servicios, por el turismo social,
en tanto este, no presente para ellos algún atractivo de orden eco-
nómico que los motive a su promoción.

Estas observaciones, sin contar con la que se refiere al orden y a
la cantidad de artículos, hacen la diferencia entre una y otra Ley -
en lo que a turismo social se refiere. Es decir, en la Nueva Ley -
Federal de Turismo tampoco se ve mucho apoyo al turismo social.

III.5 EL TURISMO COMO SERVICIO DE CONSUMO COLECTIVO

La definición del derecho al descanso recreativo, como parte de -
los mínimos de bienestar a los que tiene derecho todo residente en
el país, supone que el Estado movilizará sus recursos legales, fi-
nancieros y promocionales para hacer realidad este derecho, y en -

el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el gobierno de México habla de que la vinculación entre el esparcimiento, la capacitación y la productividad del trabajador mediante un sistema de incentivos, representa una alternativa diaria para el incremento y consolidación del turismo social.

Los servicios turísticos se orientan hacia la creación de establecimientos y modalidades que propicien el desarrollo del turismo de ingresos medios y bajos. Las categorías intermedias de alojamiento y diversión para viajes de excursión y de corta duración, son algunas de las necesidades más evidentes. También se hace necesario - identificar e instrumentar actividades turísticas creativas y formas novedosas en el diseño y operación de las instalaciones.

Por estas razones en México las organizaciones sindicales han empezado a desarrollar un sistema de establecimiento para la atención del turismo social entre sus afiliados.

III.6 PLANES DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y AGRUPACIONES SOCIALES SOBRE TURISMO OBRERO.

Según consulta en documentos internos de la Secretaría de Turismo, fué creada en 1974 la Dirección de Turismo Social en la Secretaría de Turismo, el aprovechamiento adecuado del tiempo libre de los -- trabajadores se consideró de gran importancia: así se creó el Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONA- - CURT) , mediante decreto presidencial de fecha 8 de julio --

de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del mismo año, cuyas actividades se encuentran enmarcadas -- en los aspectos cultural y recreativo, contemplando al turismo a un bajo costo. Esta idea de crear organismos en forma paralela para apoyar al turismo social no es si no, la intención de atacar - el problema en forma integral. Así, en la segunda jornada turística nacional que se llevó a cabo los días 6 y 7 de febrero de 1979- en Puerto Vallarta, Jal., se menciona la posibilidad de crear el - Fideicomiso Maestro para el Turismo Obrero (FIDETO) señalándose - en el diagrama de interrelación a las siguientes instituciones involucradas en el proyecto, en el que participarían no menos de 13- dependencias del sector público en acuerdo con las centrales obreras y sindicatos éstos son según la SECTUR:

Secretaría de Programación y Presupuesto	(Acuerdo)
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	(Comité Técnico)
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	(Comité Técnico)
Secretaría de Educación Pública	(Comité Técnico)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	(Fideicomitente)
Secretaría de Turismo	(Planea, norma y regula)
Banco Obrero	(Fiduciario)
FONATUR y otros	(Asesoría y financiamiento)
Nacional Hotelera y otros	(Operadores de la oferta turística)

CONACURT

(Convenios para realizar la promoción)

FONACOT

TUR -OPERADORAS

(Desarrollo, coordinación, Crédito, Asesoría y Operación).

TURISSSTE

Centrales Obreras

(Fideicomisos e instalaciones turísticas de los trabajadores.)

El Fideicomiso de Turismo Obrero (FIDETO), es el paso más importante que se haya planteado en la materia. Como se ha señalado, el FIDETO, está constituido por el gobierno federal y las organizaciones obreras que lo deseen y tiene como institución fiduciaria el Banco Obrero. El FIDETO constituye y opera instalaciones turísticas para sus afiliados y puede comercializar al público en general la capacidad que éstas no utilicen directamente. Una de las fuentes de financiamiento importantes, es el ahorro de los obreros, captado mediante certificados de participación inmobiliaria y turística.

El FIDETO cuenta con una aportación inicial del gobierno federal para constituir su patrimonio una línea de crédito del fondo nacional de estudios y proyectos (FONEP) dependiente de Nacional Financiera, S. A.-

para financiar los estudios de preinversión; una línea de crédito de FONATUR con plazo y tasas preferenciales, para la construcción de las instalaciones del Fideicomiso; la asistencia técnica y, en su caso la operación directa de los establecimientos por parte de Nacional Hotelera; el apoyo promocional de la Secretaría de Turismo y del Consejo Nacional de Turismo; la aportación al costo, de terrenos por parte de cada uno de los fideicomisos turísticos del sector público; el apoyo de crédito y descuentos personales del sector laboral a través de CONACURT Y FONACOT.

EL CONACURT ha realizado varios convenios con algunas instituciones, entre las que destacan el Congreso del Trabajo y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores, es una conquista del movimiento obrero organizado, dentro del proceso revolucionario. Es un organismo descentralizado, creado por el gobierno federal, que forma parte del sector público laboral, cuyos objetivos son los de promover y asesorar actividades culturales y recreativas que tiendan a elevar el nivel de bienestar entre los trabajadores y sus familiares. Por medio de sindicatos, invita también a participar en estas actividades tales como:

- Audiciones, teatro, festivales, etc.
- Visitas a sitios de interés histórico, a museos y centros vacacionales.

- Conferencias
- Cine
- Educación abierta
- Cursos de ajedrez, oratoria, música, canto, baile, pintura, etc.
- Visitas a lugares turfsticos a menor costo
- Eventos cívicos y deportivos
- Convivencias
- Y todo lo que las familias sugieran.

CONVENIO CONGRESO DEL TRABAJO-CONACURT.

"La presencia de los entonces ciudadanos Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo y Secretario del Trabajo y Previsión Social, Lic. Pedro Ojeda Paullada, el Congreso del Trabajo, organismo representativo del movimiento obrero organizado del país, manifiesta que:

Consciente de que el Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores, ha sido y es una conquista más de su lucha reivindicadora y un producto auténtico de la preocupación de los regímenes revolucionarios por dotar a la clase trabajadora del país, de un instrumento cuyo objetivo esencial lo constituye la promoción de la cultura y la recreación dentro del sector laboral; asimismo, convenido de que los programas y acciones que viene desarrollando dicho organismo son congruentes con las aspiraciones y el espíritu revolucionario que dan vida al Congreso del Trabajo, que entre sus objetivos tiene el de procurar al trabajador y a su familia el acceso a la cultura y a la recreación que propicien la satisfacción de-

esos aspectos básicos del bienestar social, a través del aprovechamiento del tiempo libre del trabajador, ha determinado celebrar el presente convenio de coordinación, cooperación, promoción y asesoría, con el citado Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores representado en este acto por su Director General, - Licenciado Jaime Araiza Valázquez y con la representación del Congreso del Trabajo, el Diputado Jesús Martínez Gortari en su calidad de Presidente de la Subcomisión Encargado del Despacho". (61)

De menor trascendencia, aunque significativo, es también el esfuerzo realizado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE) al promover paquetes turísticos a través de su Secretaría de Fomento Turístico, entre todos los empleados del gobierno federal.

El turismo social tiene avances y un ejemplo concreto de lo que se puede hacer en este importante renglón, es lo realizado por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana, el cual, en su vigésimo noveno Consejo Nacional Ordinario acordó construir el Centro Vacacional "Los Angeles Locos", de Tenacatita en Jalisco, terminado ya la primera etapa - que consta de una unidad de promoción con una inversión de 44 millones de pesos en obras de infraestructura, edificaciones, equipamiento y servicios; y que como parte de la segunda jornada nacional de turismo, inauguró el C. Presidente de la República, Lic. José López Portillo en febrero de 1979.

En esa ocasión se señaló por el recién desaparecido líder sindical José Má. Martínez, que la segunda etapa comprende la construcción de un hotel y un centro de convenciones para 800 personas, así como una área de vivienda para el personal; la cual ya concluyó con una inversión de 215 millones de pesos, con auxilio de la Secretaría de Turismo y del FONATUR.

Además, añadió en la ceremonia que debe existir "un turismo accesible a la economía familiar, sin menoscabo de su patrimonio, que permita incorporar al trabajador a un proceso integrador de actos y fenómenos que lo desenajenen de su trabajo y que adquiera el concepto "productividad social". El valor que representa esto; es una aspiración cumplida en Tenacatita". (62)

III.7 EL TURISMO EN EL EJIDO

Una variante de turismo de interés social, lo constituye el intento de llevar desarrollos turísticos de diversa índole al ejido, ya que este núcleo de mexicanos padece carencias que se ven atenuadas con el sano esparcimiento y la diversión, así como por el beneficio económico que les reporta; se señala en un documento interno publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria en 1975:

"...El turismo en el ejido es un logro más de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su constante preocupación por hacer llegar a todos los lugares de la República Mexicana, efectivos métodos de -

superación, para elevar el nivel del campesino". (63)

Los desarrollos turísticos ejidales levantados con los esfuerzos - campesinos y aprovechando sus recursos naturales y su mano de obra y la asesoría que les prestaba la Secretaría de la Reforma Agraria era muy importante, porque los capacitaba para que ellos mismos pu dieran superarse mediante la dedicación al trabajo. La aportación de otros sectores de la población así como la ayuda del gobierno - estatal, los colocaba en condiciones de desarrollar normas de vida más elevadas ya que México cuenta con muchas y muy variadas riquezas naturales que, al ser descubiertas y exploradas, abrirán las -- puertas a la prosperidad para la creación de mayores empleos que -- traerán beneficios especialmente a la gente del campo.

Estos servicios constantemente renovados y mejorados, benefician - al ciudadano en general y a los turistas, generando mayores ingresos con los que se superan las necesidades del campesino que ahora ve en el propio ejido otras fuentes de ingreso que son ya una realidad, que asegura el porvenir de ellos y de sus hijos formando -- ciudadanos más aptos y responsables, mismos que se enfrentarán más tarde con los graves problemas que traerá consigo el nuevo siglo - y serán capaces de resolverlos con su sacrificio y vocación al trabajo y sobre todo, no intentarán emigrar a las ciudades a aumentar los cinturones de miseria.

Además, cabe insistir que por su bajo precio, estos servicios son

demandados por gente con medianos y bajos ingresos, lo que origina economías externas y efectos multiplicadores de bienestar social - difíciles de cuantificar, pero susceptibles de ser apreciados a - corto y mediano plazo.

Uno de los principales problemas en esta actividad, lo constituyó - sin duda el bajo presupuesto destinado por la Secretaría de la Reforma Agraria a esta actividad. A principios de 1976 y como consecuencia de la Reforma Administrativa puesta en marcha por el go - bierno, esta función pasó a cargo de la Secretaría de Turismo. Sin embargo, antes de este cambio, la Dirección de Servicios Ejidales y Comunales de la Secretaría de la Reforma Agraria, realizó un inventario nacional encaminado a localizar todos los recursos exis - tentes en aquellos lugares específicos de aprovechamiento turísti - co.

En esa ocasión la Dirección General de Servicios Ejidales y Comuna - les, envió sus brigadas a recorrer los sitios más lejanos del país para promover las nuevas fuentes de riqueza que forman los recur - sos turísticos ejidales, constituyéndose así algunas obras como: - balnearios, parques recreativos, albergues, hoteles, paradores de - vehículos recreativos, gasolineras y cabañas.

En seguida se dan a conocer doce ejemplos de desarrollos turísti - cos, impulsados por la Secretaría de la Reforma Agraria, durante - el sexenio 1970-1976:

N O M B R E	U B I C A C I O N
"San Gabriel las Palmas"	Amacuzac, Mor.
"El Almeal"	Cuautla, Mor.
"El Bosque"	Yautepec, Mor.
"El Recreo"	Itzamatitlán, Mor.
"Los Amates"	Axochiapan, Mor.
"Agua Hedionda"	Cuautla, Mor.
"Isla de la Piedra"	Mazatlán, Sin.
"Laguna de Bacalar"	Othón P. Blanco, Q.R.
Hotel Ejidal "Punta Chivato"	Mulegé, B.C. Sur
"La Laguna"	Hidalgo
"San Ramón"	Chiconcuac, Mor.
"Laguna Chandio"	Apatzingan, Mich.

III.8 PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LA INSTRUMENTACION DE POLITICAS A FAVOR DEL TURISMO SOCIAL.

En un documento interno de la Secretaría de Turismo se afirma que:
 "La importancia del turismo social radica principalmente en la participación, en la actividad turística, de los grupos más numerosos de la población que por restricciones de sus medios económicos han permanecido al margen del fenómeno turístico. Esta participación - se haría posible o se facilitaría con medidas especiales que, otorgadas por el sector público y con la colaboración del sector privado, tengan la finalidad primordial del logro de estos viajes den--

tro de las mejores condiciones posibles, propiciando el descanso, recreación, y cultura, lo cual coadyuvará al mejor desarrollo de los valores humanos'.

' Los beneficios provocados por dicha participación contribuyen -- a cimentar la integración nacional pues a la vez que permiten emplear el tiempo libre en actividades que refuerzan la solidaridad humana, conduce a un reencuentro de sus valores culturales y facilita la comprensión de los modos de vida y tradiciones de otros -- núcleos de población, ayuda a tomar conciencia de su situación dentro del conglomerado social elevando su interés por el país en el cual nacieron y por los habitantes del mismo. Por ello se hace hincapié en que los nacionales conozcan que en realidad no hay --- diferencia alguna entre los moradores de una y otra parte del territorio y que sus valores culturales son los mismos que amalgaman -- toda identidad que supera la mera denominación de nacionalidad y la diversidad de costumbres; esa realidad nace de los viajes que los habitantes de una región pueden realizar comparando otros modos de vida, paisajes distintos a los que les son familiares y, en fin, les permite percatarse de que existe toda una gama de matices que hacen interesante un viaje y proporciona el descanso y recreatividad que periódicamente debe procurar todo ser humano antes de dejarse aniquilar por la rutina y el hastío del trabajo diario" (64)

La participación de la iniciativa privada en el otorgamiento de -- facilidades ya sean físicas o intangibles para el turismo nacional, se ha efectuado de una manera indirecta por medio de estableci --

mientos que han estado al alcance económico de sólo algunos de -- los sectores del turismo social, así también, de una manera casi insignificante, contadas agencias de viajes y otras empresas han tratado de movilizar a grandes masas de turistas abaratando sus - costos y con ello rebajando las tarifas, más eso no ha sido tras- cendente como para tomarse en cuenta, ya que conociendo el poten- cial del turismo nacional, estos relativos esfuerzos no han signifi- cado porcentajes importantes, por lo tanto, el desarrollo pleno - del turismo social se presenta como un imperativo de nuestra épo- ca y es evidente que en esta materia, el Estado representa el pa- pel más importante, el cual debe continuar realizando los máximos esfuerzos para promover, coordinar y planificar el desarrollo del turismo social.

Para terminar, conviene analizar algunos convenios que tiene en - sus cláusulas algo que decir sobre el turismo social y que en mu- chos de ellos interviene el sector privado.

ALGUNOS CONVENIOS CONCERTADOS Y QUE SE RELACIONAN CON EL TURISMO SOCIAL.

CONVENIO

NUMERO

- 3 "Jega y Econhoteles, el centro vacacional Ixtapan de la Sal, - el centro vacacional La Gavia, el centro vacacional de Atlaco- mulco, Club Avándaro y Gobierno del Estado de México, el 21 -

de junio de 1978:

CLAUSULA OCTAVA: "Las construcciones serán destinadas fundamentalmente a instalaciones de clase turísticas y las -- que resulten apropiadas a los programas de turismo social!"

6 Inmobiliaria Laguna Madre, S.A. (I.L.M.S.A.) en Barra de -- San José Tamps., el 10. de agosto de 1978:

CLAUSULA PRIMERA: "Las construcciones se destinarán fundamentalmente para las instalaciones de clase turística inter nacional y las que resulten adecuadas para los estratos medios participantes en los programas de turismo social..."

9 El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en Gran -- Bahía de Chamela, Jal., un hotel que "inicie y fomente el - turismo social". El 6 de febrero de 1979:

CONSIDERANDOS: 1o. Que el gobierno mexicano a través de la Sectur y Fonatur, tiene la intención de impulsar el turismo masivo nacio nal en el territorio mexicano.

2o. Que Banobras en su calidad de institución fiduciaria del fi-- deicomiso 207 Gran Bahía de Chamela, tiene interés en apoyar el - desarrollo turístico y al turismo social en lo general y el de -- Gran Bahía de Chamela en lo particular.

CLAUSULA TERCERA.- El Club Mediterraneo adaptará los servicios que

ofrece en otras partes del mundo a la intención del turismo masivo en México, generando una ideología específica para el comportamiento de la operación por este Club del hotel en cuestión.

Asociación de Hoteleros de Cozumel, Nacional Hotelera, fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe y el gobierno de Quintana Roo, el 7- de octubre de 1979.

CONSIDERANDO 7o.- Que es necesario integrar polos turisticos como Cozumel a los programas de turismo social.

Grupo de Inversionistas de Michoacán el 12 de septiembre de 1978:

- Compromisos: a) Por el sector privado.- 4o."... Las construcciones se destinarán fundamentalmente para instalaciones de clase turística internacional, las que resulten adecuadas para los estratos medios y para los programas de turismo social..."

El Grupo Banpacífico en Puerto Vallarta, Baja California Norte y Sur, Sonora, Jalisco y Guerrero y el Caribe Mexicano.

- Compromisos: Por el Grupo Banpacífico:

4o. Las construcciones se destinarán fundamentalmente para instalaciones de clave turística internacional y las que resulten adecuadas para los estratos medios participantes en los programas de turismo social...

Club Mediterraneo Punta Prieta en Ixtapa-Zihuatanejo, y Villas Ar-

queológicas en San Cristóbal las Casas y Palenque, Chiapas y en Oaxaca, Oax., firmado el 15 de noviembre de 1978:

CONSIDERANDOS:

3).- Que el gobierno de México ha decidido apoyar económicamente - otras modalidades turísticas distintas a las conocidas como convencionales, integrando nuevos polos en diferentes localidades del -- País y que el Club Mediterráneo por sus sistemas de organización - turísticas constituye un modelo que puede adaptarse al propósito - nacional de impulsar los programas de turismo social.

CLAUSULAS: El Club se compromete a:

TERCERA.- Proporcionar al sector turismo su asesoría para desarrollar un programa nacional de turismo social en México. Para este propósito y una vez que haya recibido el inventario relativo a la infraestructura y oferta turística, enviará un estudio con proposiciones y recomendaciones para organizar este programa. Asimismo, estará acorde en proporcionar una capacitación al funcionario que designe el sector turismo sobre los diferentes programas franceses de turismo social.

SEXTA.- Realizar conjuntamente con la Sectur y Fonatur los estudios necesarios para la integración del circuito turístico de la ruta maya. Para tal propósito, esta acorde en financiar el 40% - del costo de tales estudios a través de la sociedad de comercialización y de administración de hoteles de vacaciones.

El Sector Turismo se compromete a:

CUARTA.- Proporcionar al Club Mediterraneo la información disponible y necesaria para que se realicen, los estudios a que se refieren las cláusulas tercera y sexta de este documento.

Banco Nacional de México, cadena de hoteles Camino Real y el hotel Camino Real Ixtapa, en Zihuatanejo, Gro., el 4 de diciembre de - - 1978.

CONSIDERANDOS:

5o. "... Que es necesario integrar polos turísticos como Ixtapa Zihuatanejo a los programas de turismo social..."

Sin duda que este paquete de convenios con la iniciativa privada es importante; pero, se requiere algo más concreto y preciso, además de que debe ser en mayor escala de la planteada. Para este trabajo no fue posible conocer resultados que pudieran dar alguna pista sobre lo trascendente de estos convenios, por lo que sólo sirven para ilustrar, la participación de la iniciativa privada en proyectos de turismo social.

CAPITULO IV

IV.- ADMINISTRACION DE LA DEMANDA Y OFERTA DEL TURISMO SOCIAL EN MEXICO

El desarrollo, implica entre otras cosas, la generación de nuevas fuentes de trabajo y la participación de núcleos de población en actividades que diversifiquen sus modos de vida tradicionales, independientes de los que les ayudan a subsistir.

En cuanto a nuestro objeto de investigación, se puede agregar que el tratamiento del turismo social debe hacerse por separado del turismo comercial; además se debe profundizar tanto en sus implicaciones políticas y sociales como en la posibilidad de tener beneficios con esta actividad y aprovechar en lo posible, la estructura administrativa existente en torno al manejo del turismo comercial.

Se ha tratado de señalar a lo largo del presente trabajo, la necesidad y urgencia de un manejo particular del turismo social, que conjugue la eficiencia y eficacia del caso del turismo con las grandes metas nacionales, los consumidores influyen de manera notoria (cualitativa y cuantitativamente) a que exista una organización de la oferta adecuada a sus necesidades, gustos, deseos, puntos de vista, etc.

El manejo de los grupos, necesita una infraestructura física y de organización para llevar a cabo la planeación y la realización de actividades culturales, sociales y deportivas, y el mejor aprovechamiento integral del tiempo libre.

En el análisis del problema que interesa, se ha tomado en cuenta - que los demandantes del turismo social, no tienen recursos económicos suficientes para participar en la actividad turística tal como está estructurada actualmente; burócratas, obreros, estudiantes, - campesinos, etc., no cuentan con los recursos suficientes, ni con una organización significativa, esto nos sugiere una reorganización de la estructura actual, encaminada a estos fines específicos.

IV. I LA DEMANDA DEL TURISMO SOCIAL.

De acuerdo a los estratos sociales a los que pertenecen los sujetos del turismo social, se requiere conjugar el tiempo libre de -- los grupos, en épocas consideradas "bajas" en el turismo comercial.

El problema no es fácil, ya que si se quiere que una familia viaje en grupo, se debe coincidir con el tiempo libre de los hijos en - edad escolar, así como el de los miembros de la familia que trabajen o en su caso, cambiar los patrones de conducta e iniciar una - campaña tendiente a que las personas estén dispuestas a viajar en - épocas diferentes o integrarse con grupos específicos, como obreros, estudiantes, jóvenes, campesinos, niños, etc., sin embargo, - hay que reconocer que en este aspecto ya se dió el primer paso al publicarse el 4 de agosto de 1978 el acuerdo del poder ejecutivo - en el sentido de que la Secretaría de Educación Pública es la dependencia oficial para coordinar las vacaciones escalonadas, (65), - permitiendo previos estudios bien determinados, que los niños e hijos de los viajeros puedan acompañarlos sin verse afectados en su situación escolar.

En relación a la demanda potencial de turismo social, cabe destacar que de la confrontación y los múltiples problemas derivados - del nivel de desarrollo económico del país, se debe llegar al convencimiento de que no es posible solucionar simultáneamente todos los problemas, por lo que la alternativa a seguir es postergar algunos en favor de la solución de otros más urgentes.

Se requiere entonces, establecer prioridades, aclarar los objetivos y definir las metas acordes con un plan estratégico que proporcione los marcos dentro de los cuales se deben realizar los estudios correspondientes, sobre este particular, en el plan nacional de desarrollo 1983-1988, el gobierno federal ha establecido - los lineamientos más importantes a seguir.

En nuestro país existen varias razones para viajar turísticamente, las vacaciones familiares, los viajes en busca de cultura y diversión, viajes en busca de lujo, diversión y compras, viajes en busca de vida social y diversión y viajes en busca de vacaciones económicas.

En cuanto al tipo de viaje, los hay de mediana y larga distancia- y en relación al destino nacional más solicitado, se señala: Aca- pulco, la Ciudad de México, Puerto Vallarta Jal., Cuernavaca y Ve- racruz; no es importante recorrer grandes o largas distancias para disfrutar de las vacaciones o para hacer turismo social: es común ver como en un fin de semana muchos mexicanos se trasladan a lugares distantes, y por lo breve del viaje (48hrs.) el mismo que se

hace cansado y la posibilidad de disfrutarlo es menor; por lo tanto, es importante educar al público mexicano, al demandante del -- servicio turístico, para que haga cortos recorridos en donde lo económico; se una al tiempo y al disfrute que siempre resultará mayor.

IV.2 EL PLAN DE VACACIONES ESCALONADAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Es una realidad generalizada que los trabajadores tienen derecho a vacaciones pagadas tras un periodo mínimo de laborar con un mismo patrón. Las fuentes jurídicas de este principio son:

- La Constitución General de la República.
- La Ley Federal del Trabajo y sus complementarias.
- Los Contratos Colectivos de Trabajo.
- Los Contratos Individuales de Trabajo.

Sin embargo, se ha minimizado la importancia de unas vacaciones escalonadas debidamente planeadas a nivel nacional, tanto del sector público como privado.

El problema radica en qué fecha o temporada del año se otorguen estas vacaciones, ya que es de todos conocido la saturación de los - servicios durante las temporadas de vacaciones tradicionales, mientras permanecen prácticamente vacíos la mayor parte del año. De ahí que resulte tan importante resaltar el plan nacional de vacaciones escalonadas dado a conocer el 4 de agosto de 1978, que al - implementarse correctamente será de gran trascendencia.

IV.3 PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO Y ORGANIZACION DE LA OFERTA DEL TURISMO SOCIAL.

La oferta turística, es el conjunto de bienes y servicios puestos en el mercado turístico, y para su estudio la Sectur reconoce que se divide en:

- 1.- Recursos Naturales y Culturales.
- 2.- Equipamiento y Servicios Turísticos
- 3.- Infraestructura Básica y Supraestructura
- 4.- Programas de Apoyo de otros sectores

La importancia de la gestión administrativa en esta parte del análisis es notoria, ya que ésta división se hace partiendo del peso específico que revisten por sí mismos cada uno de los rubros, debido a que el turismo sólo tiene lugar si existen ciertas atracciones que motiven al viajero a abandonar su domicilio habitual y permanecer cierto tiempo fuera de él, (aún en el turismo social) -- esas atracciones son los recursos o atractivos turísticos, los cuales de nada sirven si no son explotados, por lo que deben complementarse con la infraestructura, el equipamiento y los servicios - públicos y privados para que, aparte de motivar, promulguen y reiteren el desplazamiento turístico, además, sabemos que el desarrollo de los planes de apoyo no surgirán espontáneamente, que requieren de una motivación e impulso adecuados.

En cuanto al turismo social, los puntos de primera importancia son los transportes, alojamientos, alimentación y sus servicios accesorios (tiendas económicas, agencias de viajes, promotorías, etc.,) de ahí que el énfasis principal deba aplicarse en los satisfacto -

res (bienes y servicios) que propician la estabilidad del negocio-turístico, basándose en el confort integrado por el más eficiente y diversificado servicio en transportes, alojamiento y alimentación, proporcionado en forma económica. Los demás servicios tales como espectáculos culturales y sociales, visitas a museos, etc., no dejan de ser importantes.

Por todo lo anterior, se justifica plenamente cualquier intento -- que se haga por favorecer el desenvolvimiento del turismo social y, en el caso de nuestro país, es urgente sentar las bases (físicas y organizativas) a fin de que se estructuren los mecanismos necesarios, con el objeto de facilitar que las clases populares tengan posibilidad de viajar.

Uno de los problemas fundamentales en torno a la oferta, es el relativo al financiamiento. El gobierno mexicano participa en el sector turismo en los aspectos correspondientes a planeación, coordinación, reglamentación, protección, promoción, vigilancia, comercialización, prestación de servicios, desarrollo, financiamiento e inversiones financieras, entre las funciones más importantes.

"En las primeras manifestaciones de financiamiento, el gobierno mexicano fue socio de una institución hipotecaria llamada "Crédito Hotelero, S.A.", la que después la absorbió y fue liquidada por la "Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A.", también de participación estatal."

'En noviembre de 1956, se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (Fogatur) cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S. A.'

'En mayo de 1969, se creó el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (Infratur), fideicomiso que administraba el Banco de México, S. A.'

'A fin de hacer congruente el funcionamiento de las instituciones oficiales dedicadas al financiamiento de la actividad turística y evitar la duplicidad de funciones, se constituyó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), con base en la Ley Federal de Fomento al Turismo en vigor desde el 13 de febrero de 1974, estableciéndose que los derechos y obligaciones que integraban el patrimonio del Fogatur y de Infratur, se transmitieran a la institución mencionada (Fonatur), para la cual se señaló a Nacional Financiera como institución fiduciaria.'

Así, el 10. de abril de 1974, inició formalmente sus actividades el Fondo, con el objeto de financiar las diferentes modalidades de oferta turística, establecer nuevos polos de desarrollo turístico y fomentar los ya existentes; además, para brindar asesoría técnica a la iniciativa privada en la selección de los proyectos más -- adecuados a nuestras necesidades e impulsar la formación y expansión de empresas mexicanas, dedicadas al turismo." (66)

Respecto al turismo social, el gerente general de Crédito e Inver-

siones Financieras de Fonatur dijo el 26 de junio de 1978, en el hotel Camino Real de la Ciudad de México, D. F. que.

"...De acuerdo a las reglas de operación de Fonatur, los proyectos elegibles de financiamiento serán los que además de ser consistentes con las prioridades establecidas en el plan nacional de desarrollo turístico, constituyen potencialmente un nuevo polo de desarrollo turístico o un importante fomento a los ya existentes; los que generen un número importante de empleos y divisas: aquéllos situados en zonas donde la demanda de los servicios a financiar se encuentre insatisfecha y los que participen en programas de turismo social interior por medio de precios y tarifas accesibles, planeados específicamente para ello, además de que todos demuestren su viabilidad económica, técnica y financiera..." (67)

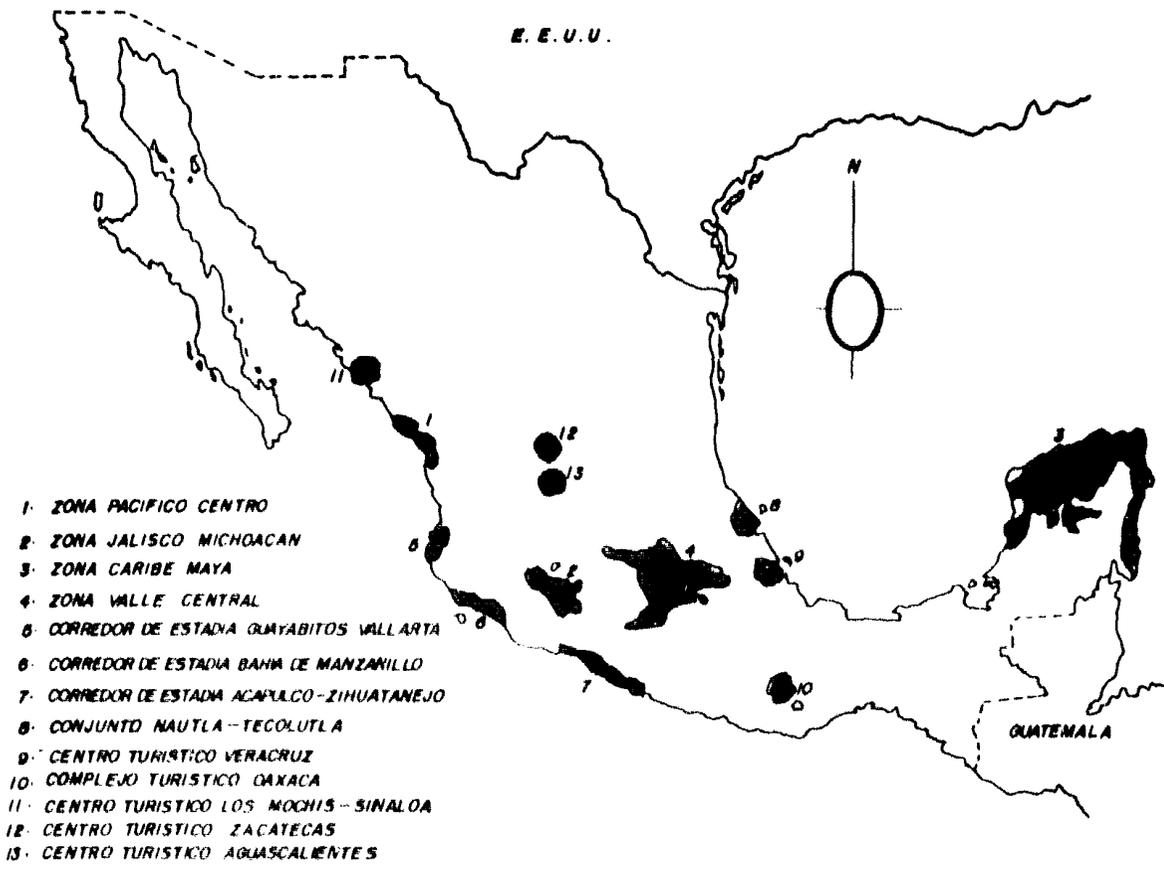
Además, para garantizar los resultados de los créditos, se puede apoyar en el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), fideicomiso de Nacional Financiera que se ocupa de financiar los estudios de preinversión, tanto del sector público como privado.

IV.4 REGIONALIZACION TURISTICA.

Se han realizado varias regionalizaciones del país: la primera realizada por la anterior Secretaría de la Presidencia (hoy Secretaría de Programación y Presupuesto), después le siguieron, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en el Plan Nacional Hidráulico (hoy, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), la de Co--

misión Nacional de Salarios Mínimos, la regionalización hecha por Claudio Stern en "Regiones Socio-Económicas de México".- Colegio - de México, la realizada por el Banrural, en relación a sus sucursales regionales, la de Fertimex, a efecto de organización interna, - la que realizaron los antiguos Bancos Privados y la realizada por el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural - - (PIDER) entre otras.

Lo importante, es elegir una regionalización adecuada para la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo del Turismo Social, bien podría servir de base la que se concibió para el Plan Nacional de Turismo y que a continuación se presenta.



DESTINOS TURISTICOS PRIORITARIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PROMOCION DEL TURISMO INTERNO EN MEXICO.

FUENTE: PLAN NACIONAL DE TURISMO. MEXICO, 1976.

C O N C L U S I O N E S

De acuerdo a la práctica administrativa y política, es importante - destacar que el éxito o fracaso de un plan a nivel nacional, regional o local, no depende necesariamente de lo bien formulado que esté. Quien lo propone, requiere para llevarlo a la práctica, de condiciones mínimas para su operación y funcionamiento, sin embargo, - estas condiciones pueden escapar al control directo del responsable del plan; un ejemplo concreto de esto lo constituye la crisis actual, que descomponen toda expectativa en el comportamiento de los planes y los resultados positivos deseables, no son fáciles de lograr. Por otra parte, existen situaciones reales de poder que no se pueden modificar en un solo intento, ni por un solo organismo por poderoso que sea, un ejemplo también de estas situaciones, lo puede constituir el deseo de coordinación entre diversas dependencias, -- fusión de algunas y la desaparición de otras. Esto, se ha intentado en nuestro país a través de la reforma administrativa primero y por la modernización de la administración pública después; debemos reconocer que ambas acciones, han contribuido en algo para la reestructuración del aparato gubernamental.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado hasta hoy, que las instituciones financieras mexicanas, asignan sus recursos guiados por el comportamiento del mercado y los criterios tradicionales de eficiencia y optimización; procurándose un menor riesgo y un costo mínimo de administración, así que muchos fondos, no se destinan necesariamente hacia los sectores cuya contribución al bienestar social pudiera ser mayor; es decir, no influyen necesariamente en los sec-

tores en los que las oportunidades de inversión sean más deseables para el país en su conjunto.

Entonces corresponde al Estado, corregir esta deformación del sistema financiero a través de los organismos creados para ello, la nacionalización de la banca seguramente mejorará esta situación.

Sin embargo, son diversos los instrumentos de política de que dispone el Estado para dirigir recursos hacia los sectores de mayor prioridad: las políticas tributarias y de gasto público juegan un papel clave en el logro de objetivos como lo señalados, pero complementadas con una política monetaria y crediticia adecuadas. En este sentido, el análisis del financiamiento constituye un aspecto de vital importancia en la planeación y la ejecución de políticas de desarrollo en general.

En nuestro país, el sector privado es clave en la organización colectiva, es importante analizar su comportamiento ya que su ingerencia obliga al Sector Público a crear unidades administrativas y - - acelerar la restructuración de las ya existentes, para el caso específico que nos ocupa, es decir el turismo social, también se tiene que lograr esta consolidación e integración efectivas.

El resultado de esta investigación, me permite afirmar que los alcances y la práctica masiva del turismo social son mínimas y de --- hecho, no existen.

Se carece de un programa integral que favorezca su promoción, como los que existen para apoyar a la Educación, a la Salud y a la Vivienda, entre otros.

El tema de turismo social se ha tocado, aunque no con el énfasis -- que debiera; en México, ha existido planes para atender al turismo social y éstos han quedado en el papel, ya que salvo contadas experiencias, como la de los trabajadores azucareros y otros cuyos resultados son muy discutibles y en el peor de los casos, nulos o intrascendentes.

Estos esfuerzos aislados, no deben dar motivo para decir que el turismo social en México, se encuentra al nivel de otros programas de Gobierno, como los de la Vivienda, Educación, etc., a que antes me referí.

No existe por parte de la Iniciativa Privada de México, atracción -- por desarrollar el turismo social y el sentido social de ésta, es -- muy discutible. Las acciones que a la fecha han emprendido, son -- débiles y muy generales sin obedecer a un plan detallado.

El Estado y grupos sociales organizados son los únicos que han iniciado algunas acciones en favor del turismo social. Sin embargo, no puede decirse que los gobiernos de México hayan brindado un apoyo -- ejemplar al turismo social. Por otra parte, si se considera que los créditos, antes en manos de la iniciativa privada estaban orientados al estímulo comercial al que impulsaban con tasas de interés --

preferencial para los inversionistas en servicios turísticos, otorgamiento de plazos de amortización más amplios, etc., tenemos que el turismo social pasó a ser algo menos que nada. Además, los organismos encargados del turismo en general y en particular del turismo social, tienen presupuestos muy diferentes que hacen que las políticas que regulan la actividad, tengan interpretaciones diferentes, es decir, de acuerdo al dinero disponible, el cual siempre es insuficiente para la promoción del turismo social o simplemente no existe: es simbólico el presupuesto para el turismo social.

Por otra parte, la planeación depende en gran medida de la voluntad política. El régimen actual (1982 - 1988), ha demostrado interés por aplicarla en todos los campos de la administración pública, ya que como se vió, el Plan Nacional de Desarrollo "elaborado con el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales", es la guía para desarrollar todas las acciones del Gobierno Federal.

El turismo social, a pesar de que hace del descanso al que tiene derecho todo individuo un medio para desarrollar oportunidades de igualdad en una sociedad de desigualdades, hasta hoy es incomprendido; sin embargo, el turismo social debe ser el resultado de las acciones del Estado por compensar las desigualdades sociales (la historia nos ha enseñado que trata como iguales a quienes por circunstancias sociales son desiguales, es ahondar en desigualdades); por eso, los mecanismos especiales a los cuales se recurre en el

turismo social, son con el propósito de garantizar a todos los ciudadanos mexicanos su igualdad, porque además, el turismo social debe de contribuir a la integración nacional, procurando la indentificación del pueblo con su territorio, sus tradiciones y sus valores históricos, culturales y sociales. Es una manifestación de un régimen de justicia social, en el que, mediante el uso racional del patrimonio turístico del país y generando una infraestructura turística especial, se pone al alcance de los sectores sociales organizados pero con menos recursos económicos como lo dice el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, criterios que comparto totalmente.

De acuerdo al interés nacional, el turismo social debe contribuir al fortalecimiento de la solidaridad nacional, así lo mencionan el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y la Secretaría de Turismo -- "haciendo sentir a los diversos conglomerados humanos, la relación que existe entre la elevación de su nivel de vida y la coordinación de sus esfuerzos y recursos; debe fomentar la unidad y fortalecimiento del núcleo familiar, por constituir una actividad que fácilmente unifica los más diversos gustos e intereses de cada uno de los miembros de la familia, permitiéndoles compartir sus momentos de esparcimiento; activa la redistribución de la riqueza, propiciando que quienes alcanzan niveles económicos que rebasan la satisfacción de las necesidades elementales, gasten sus excedentes en satisfactores que propician la derrama de recursos en los sectores más restringidos, puede ser una respuesta solidaria a la clase trabajadora, al problema del desempleo, pues mediante la creación de centros vacacionales, agencias de turismo, organizaciones de transpor-

tes y todo lo que implica la configuración de una infraestructura especial para el turismo social, genera un alto número de empleos".

El turismo social como producto de la coordinación entre las instituciones públicas, sociales y privadas y los factores que lo hacen posible, elevarán el poder adquisitivo del trabajador y su familia: hace del descanso al que tiene derecho todo trabajador, un medio para que se desarrollen sus potencialidades, y convierte al descanso en tiempo útil al servicio del trabajador; propicia la autorrealización, constituye una opción que conjura al fanatismo, el consumismo y otras formas de enajenación o resquebrajamiento de los valores, - como en algunas ocasiones lo señaló la Secretaría de Turismo. De ahí el valor que el Estado y la sociedad le deben reconocer a esta actividad.

El turismo social debe ser resultado de las acciones del Estado por compensar las desigualdades sociales, a fin de hacer económica y socialmente factible que todo mexicano disfrute del derecho a viajar por el territorio nacional, que el Artículo 11 Constitucional le confiere como garantía por igual, a todos los habitantes del país.

RECOMENDACIONES

Se demostró en el presente trabajo, que la promoción del turismo social es una tarea que es necesario atender y antes de entrar a la parte correspondiente a recomendaciones, considero que es importante reconocer que el contexto socioeconómico en que tienen lugar el diseño y operación de las actuales políticas de gobierno, es un contexto de crisis, pero también es válido preguntarnos: ¿ Siempre ha sido el panorama de la nación tan crítico ? la respuesta surge con irrefutable claridad y energía: No; pero la actitud hacia la realización de programas diversos y en particular hacia la promoción del turismo social, tema de estudio, fuera de los aislados esfuerzos realizados por contadas investigaciones citadas en este trabajo, ha sido desafortunadamente poco trascendente.

La Nueva Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1984, da a conocer en su capítulo IX relativo a los prestadores de servicios, todos los requisitos que deberán cumplirse en la operación de dichos servicios, como son, la autorización de precios y tarifas, el registro de establecimientos, el otorgamiento de concesiones, etc., además, en dicha Ley, se manifiesta con nitidez el papel estratégico que debe desempeñar la Secretaría de Turismo, en torno a la cuestión turística a nivel macro.

Por lo que respecta al turismo social en particular, en el capítu-

lo VII de esta Nueva Ley Federal de Turismo, se aborda la normatividad que servirá de base para la promoción y coordinación del Turismo Social. Cumplir con el contenido del capítulo antes mencionado, implica un esfuerzo de enormes dimensiones políticas, sociales, económicas y administrativas.

Para atender este aspecto, considero que se requiere de varios elementos, entre ellos destacan de manera fundamental, la voluntad política, así como el estudio, y en su caso, la aprobación de la restructuración de la Secretaría de Turismo para que se permita, la creación de una dependencia dentro de la misma Secretaría, con los atributos formales, recursos adecuados y de jerarquía superior a las existentes en esta especialidad. Es tal la importancia que tiene el turismo social, que como resultado de esta investigación, propongo la creación de una Subsecretaría de Turismo Social, que se encargue de dar racionalidad a la prestación de este servicio. Esta propuesta, se refuerza con la que el profesor Eugenio MacDonald catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., da a conocer en un documento inédito, elaborado para la atención de la Subsecretaría del Deporte, dependiente de la Secretaría de Educación Pública y cuyo titular es actualmente el C. Lic. Fernando Alanís Camino, documento que se consultó, durante esta investigación. De autorizarse la creación de esta Subsecretaría de Turismo Social, podría tener la estructura orgánica que resulto al reformar el suscrito, el proyecto propuesto por el Profr. Mac. Donald y que se anexa al final de la página 108 de este trabajo.

Las funciones y atribuciones de esta Subsecretaría de Turismo Social que se propone, serán las que resulten de analizar la Ley Federal de Turismo, el reglamento interno de la Secretaría de Turismo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El régimen actual se ha pronunciado en varias ocasiones por un cambio de estructuras, por lo tanto, considero que nunca como hoy existen las condiciones idóneas para disminuir las desigualdades existentes en el país; el turismo social es una opción válida; los beneficios directos obtenidos por los usuarios de este servicio, se deben lograr de muchas maneras e indirectamente en los centros de trabajo vía aumento de productividad. También la disminución de tensiones permite una mayor integración familiar y social y en consecuencia, fortalecen la paz interna de la nación. Por lo tanto, recomiendo reformar y adicionar la Ley Federal de Turismo, para que en un capítulo único, se exprese con más claridad y contundencia la atención del turismo social como actividad que no le pide nada al Estado y sí puede darle muchas respuestas positivas a éste. Además, será necesario elaborar los reglamentos y disposiciones complementarias a favor del turismo social y aprovechar la experiencia que se ha obtenido en aquellos casos en que ha existido la voluntad de llevar a la práctica, acciones que favorezcan esta función; un claro ejemplo de esto lo constituye el Programa de Anfitrionismo Delegacional (P.A.D.), elaborado por el Departamento del Distrito Federal, el que consiste en aprovechar la estructura orgánica de operación vecinal de la ciudad de México, para realizar intercambios de

visitas entre una delegación política y otra, en esta misma ciudad.

Con frecuencia se argumenta que la vida moderna conlleva un sin fin de presiones para el trabajador y una constante modificación de los hábitos tradicionales de vida; su resultado es, en consecuencia, ciertas actitudes de apatía o de rechazo a realizar diversas actividades, entre ellas, las turísticas; apatía que se ve reforzada, por las limitaciones de recursos monetarios de este segmento de la sociedad, que está sujeto al turismo social, por eso insisto en la importancia de promover el turismo social y también en las necesidades de sensibilizar al público a realizar viajes cortos que a la vez le permitan permanecer mayor tiempo en el lugar de esparcimiento y orientar a estos demandantes del turismo, para que aprovechen la infraestructura turística material y la relativa a la defensa de los intereses del turista, es decir, la infraestructura administrativa como la Procuraduría Federal del Consumidor y demás dependencias encargadas de vigilar que se cumpla con lo pactado por los usuarios y los prestadores de servicios.

Propongo también que se cumpla con el programa de vacaciones escalonadas, que se lleve a la práctica y que se valoren sus resultados y sentido. Para impulsarlas, deben hacerse acuerdos entre los sindicatos y las dependencias, el trato particular a cada organización es fundamental para llegar a un arreglo, consultar para proponer, es elemental en este tipo de negociaciones.

Conforme avancen las conquistas laborales , los pocos servicios de

dicados al turismo social tienen que mejorar y los que faltan tendrán que desarrollarse. El servicio civil de carrera, habrá de implantarse en México, será un paso más de las conquistas laborales; habrá más estabilidad con la permanencia del personal en la misma dependencia, esto debe facilitar la organización de las vacaciones escalonadas y el uso del crédito; recuérdese la experiencia de los bancos que compensan la permanencia de sus trabajadores, con estímulos y prestaciones hasta hoy, superiores a la mayoría de las dependencias.

Considero una falacia que el turismo social sea una actividad no remunerativa, y en consecuencia, su práctica resulte en números rojos. Antes bien, considero que puede ser un buen negocio, inclusive para el mismo Estado. Las tiendas de servicios de las diversas dependencias del gobierno y empresas estatales, funcionan con un margen de utilidad lo suficientemente atractivo para que operen en todo el país. Véase como ejemplo los almacenes del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencia Populares, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc., que de alguna manera son producto del mismo espíritu de solidaridad social que este turismo, sirven para demostrar que la organización, apoyada con sentido social, da buenos resultados. Y si a esto le agregamos, que la Organización Mundial de Turismo dió a conocer que en 1982 viajaron mil millones de personas dentro de sus mismos países y que en México veintitrés millones de nacionales se desplazaron dentro de su territorio, mientras --

que se recibieron del exterior, cuatro millones de turistas, la posibilidad del negocio turístico es mayor todavía. Sin embargo, para que México participe de este gran movimiento turístico, es necesario que mejore sus políticas para atención del turismo social, de lo contrario, al mexicano se le seguirá marginando de esta actividad.

El conocimiento de la patria, es básico para lograr la identidad nacional, desde los inicios escolares del individuo, esta enseñanza debe formar parte sustantiva del educando, la cual favorecerá para alentar el turismo social. La educación escolar y extraescolar, desempeña un papel vital, por lo que propongo, continuar con la elaboración de programas educativos e informativos que hagan llegar a la sociedad el conocimiento de su entorno, y que difundan y consoliden los valores nacionales, la actividad turística es un medio que favorece la búsqueda del objetivo mencionado, en este caso, propongo, -- respetar muy especialmente las costumbres, tradiciones y valores de los beneficiarios de este servicio, y tomar muy en cuenta, su capacidad económica antes de realizar cualquier programa relacionado -- con el turismo social.

El hecho de que la banca y la mayor parte de sus recursos sean propiedad del Estado, debe facilitar la disposición financiera y propiciar un mejor uso de estos recursos, en este sentido, propongo que se proporcionen préstamos oportunos a las dependencias y organizaciones interesadas en promover el Turismo Social. Tal asignación de

recursos sería al principio de institución a institución y la seguridad de su recuperación por este hecho, es casi absoluta. Además, considero que el Estado tiene la obligación de estimular de manera más objetiva al Turismo Social, lo que puede hacer a través de los instrumentos de política económica, ya sea, vía impositiva ó a través del crédito, además se deben aprovechar todas las alternativas que favorezcan el financiamiento del Turismo Social, y pensar en utilizar a corto plazo, todas las posibilidades que la vida moderna brinda a la sociedad, tal es el caso que se refiere a la clave única de identidad que se instituyó a partir del gobierno del -- Presidente López Portillo, en la que a cada niño al ser registrado se le otorga en el registro civil de que se trate, su cartilla nacional de vacunación, en ella se le asigna dicha clave, la cual le servirá para realizar todos los trámites en demanda de servicios, como son, la educación, instrucción para obtener la cartilla del -- servicio militar, pasaporte, entre otros; de la misma manera, esta clave única le deberá servir en su trabajo, el cual lo hará sujeto de crédito, y siendo la banca propiedad de la nación, y considerando el acelerado avance de la tecnología, pronto la computadora invadirá todos los campos de la sociedad y se convertirá en indispensable auxiliar de todas las acciones del hombre, entonces, los sistemas de crédito y fiananciamiento serán más sencillos de operar - y habrá más oportunidades en sus autorizaciones.

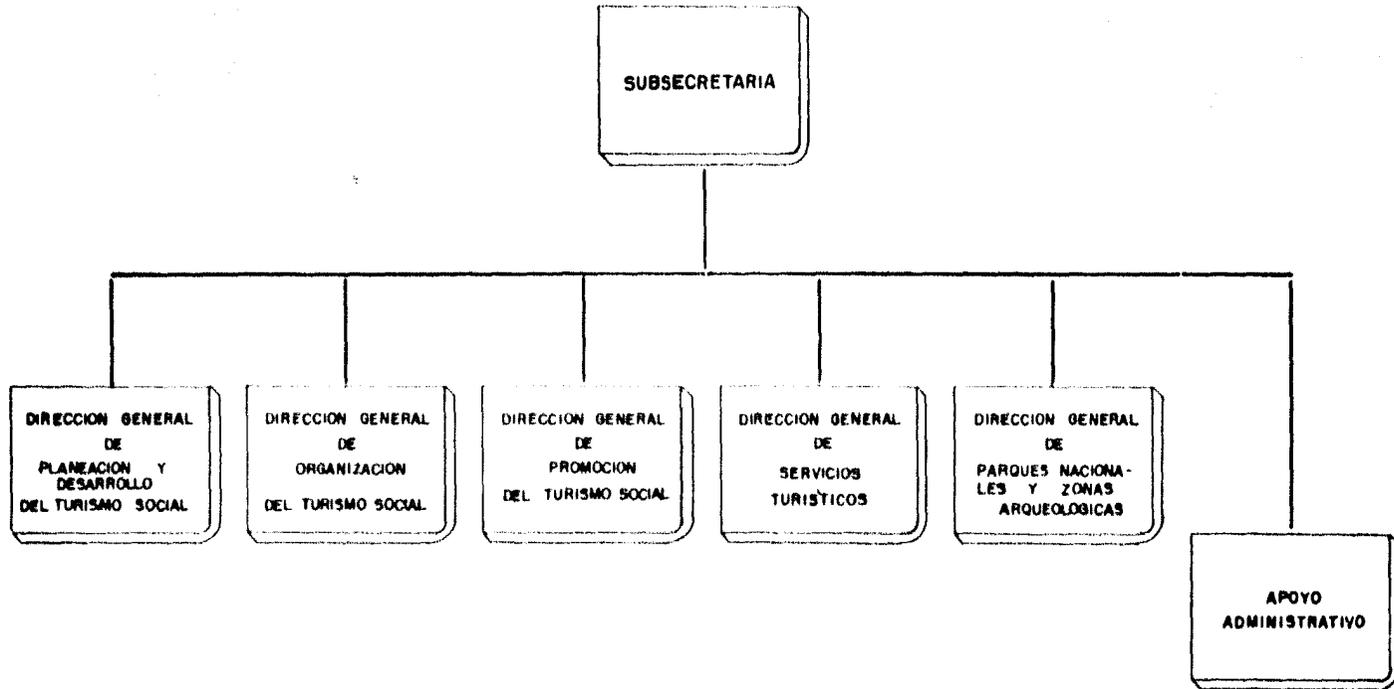
Al final del capítulo IV, doy a conocer la regionalización turística elaborada en 1976, se recomienda aprovechar estas experiencias,-

y se sugiere que de acuerdo a los convenios que la federación ha celebrado con los Estados, respetando el pacto federal y de acuerdo a la política del régimen actual de desconcentrar la vida nacional, se apoyen los intentos de regionalización. En este sentido, algunas entidades han desarrollado planes sobre turismo social, -- que bien pueden seguir difundiéndose y ser sujetos de observaciones y mejores propuestas por parte de la SECTUR sin impedir su independencia operativa.

Es importante alentar lo que se ha hecho en cada entidad, región, municipio o ciudad, porque puede ser la forma de estimular el turismo social. Creo conveniente señalar que sin la participación y cooperación de todos los responsables de esta importante tarea, no se lograrán resultados positivos a favor del turismo social.

PROPUESTA

SUBSECRETARIA DE TURISMO SOCIAL



FUENTE: Prof. Eugenio Mac Donald, Prof. de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1984.

NOTA: ESTE ORGANIGRAMA NO CORRESPONDE AL PROPUESTO POR EL PROF. MAC DONALD, PORQUE FUE ANALIZADO Y MODIFICADO DE ACUERDO A MI CRITERIO

N O T A S

- (1) Terry, George R., P.H.D. : "Principios de Administración" Cfa. Editorial, Continental, S.A., México (1971), pág. 20
- (2) Fernández Arenas, José Antonio : "El Proceso Administrativo". Editorial Herrero Hermanos, México (1970), pág. 72
- (3) Martínez Chávez, Victor: "Léxico de la Técnica Presupuesta--ria", Departamento de Administración Pública, cuaderno No. 4, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México (1982), - pág. 16
- (4) Moreno Rodríguez, Rodrigo : "La Administración Pública en - México", U.N.A.M., México (1980), págs. 89,90
- (5) Carrillo Flores, Antonio : "La Justicia y la Administración- Pública". Editorial Porrúa, 2da. Edición, México (1982), pág. 88
- (6) Serra Rojas, Andrés : "Derecho Administrativo". Editorial - Porrúa, 7a. Edición, México (1976), pág. 89
- (7) Real Academia Española : "Diccionario de la Lengua Española" Editorial Espasa-Calpe, Decimonovena Edición, Madrid, España, (1970), pág. 87

- (8) Bobbio, Norberto y Matteucci Nicolás : "Diccionario de Política", Editorial Siglo XXI, México (1981), pág. 13
- (9) López Rosado, Diego: "El Turismo, Perfil de México en 1980"- Editorial Siglo XXI. México (1978), Tomo I pág. 171
- (10) García, Ramón y Cross Pelayo: "Diccionario Larousse, Manual-Ilustrado", Editorial Larousse, México (1982), pág. 1009.
- (11) Bruckner, Pascal y Alain, Finkielkraut: "La Aventura a la Vuelta de la Esquina" Editorial Anagrama. Barcelona, España (1980) pág. 40.
- (12) Peralta Clemente, Apolinar: "El Turismo en el Medio Rural" - Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho U.N.A.M., Facultad de Derecho, México (1977), pág. 28
- (13) (I.M.I.T.) Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas: "Estructura Administrativa del Turismo en México". México (1978), pág. 32
- (14) Mac Donald, Eugenio: Historiografía de conceptos pronunciados por gobernantes mexicanos desde 1823", Editorial Eodon S.A. de C.V., México (1981), pág. 108
- (15) SECTUR, Documento Interno: "Evolución Histórica de la Secretaría de Turismo", México (1980), pág. 28

- (16) Ibid. pág. 40
- (17) De la Torre Padilla, Oscar : "El Turismo Fenómeno Socio-Económico y Cultural ". Ediciones SECTUR, México (1979), pág. - 178.
- (18) Ibid. pág. 178
- (19) Secretaría de Turismo, "Informe de Labores 1976-1978", México (1978). págs. 13 y 15
- (20) SECTUR "Manual de Consulta Interna sobre las Disposiciones - Jurídicas Vigentes del Sector Turismo". México (1979). pág.- 28
- (21) SECTUR : Ibid. , pág. 30
- (22) Ibid. pág. 45
- (23) "La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- y Ley de Responsabilidades de Servicios Públicos 1983", Editorial Libros Económicos, México (1983), pág. 21,22,23
- (24) SECTUR "Manual de Consulta Interna sobre las Disposiciones - Jurídicas Vigentes del Sector Turismo, México (1979), pág. - 28

- (25) Ibid: pág. 33
- (26) Casparius Robledo, Rodolfo : "Turismo la Opción", Editorial - PRI-IEPES, México D.F.(1982), pág. 125
- (27) Ibid. pág. 126
- (28) Secretaría de Programación y Presupuesto : "Plan Nacional de- Desarrollo , 1983-1988", México (1983), págs. 19,20
- (29) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Im- prenta Fernández, Librería Teocalli, México, 28 de junio de - (1983), pág. 15
- (30) Secretaría de Programación y Presupuesto : op.cit., pág. 23
- (31) Ibid : pág. 370, 371, 372, 373
- (32) Ibid : pág. 377
- (33) C.E.P.A.L. "Planificación Administrativa para el Desarrollo - Económico y Social en América Latina". En Aspectos Administra- tivos de Planificación. Seminario O.N.U. Nueva York, (1968), - pág. 208.
- (34) Méndez Villarreal, Sofia : "Tendencia de la Economía Mexica- na". Colegio Nacional de Economistas, memoria 2do. Congreso -

1977, México (1978), pág. 53

- (35) Secretaría de Programación y Presupuesto: op.cit., pág. 41

- (36) I.M.C.E. Revista de Comercio Exterior, "Sector Turismo, Sus - Metas, Sus Efectos". México, agosto de (1978), pág. 930

- (37) SECTUR: Documento Interno, Avances del Sector Turismo, México (1978), págs. 54 y 55

- (38) SECTUR "Plan Nacional de Turismo 1976-1982", México, D.F. - - (1976), pág. 38

- (39) Ibid: pág. 118

- (40) SECTUR, Dirección General de Turismo Social Documento Interno "Análisis y Panorama Nacional de todos los Servicios que participan en el Turismo de Interés Social". México (1979), pág. 85

- (41) Secretaría de Programación y Presupuesto: op.cit., pág. 373 -

- (42) Ibid : pág. 370

- (43) Ibid : pág. 370,371

- (44) Ibid : pág. 375
- (45) Novo Valencia, Gerardo : Diccionario General de Turismo. Editorial Diana, México (1977), pág. 249
- (46) Secretaría de Programación y Presupuesto: op.cit., pág. 39
- (47) Ibid : pág. 372
- (48) SECTUR: "Segunda Jornada Nacional de Turismo", Dirección de Turismo Social, México (1979), pág. 15
- (49) Ortuño Martínez, Manuel : "Introducción al Estudio del Turismo". Editorial Porrúa, México (1976), pág. 219
- (50) Orihuela Amézquita, Evaristo : Revista Estudios Turísticos - "Expansión del Turismo Social". Madrid, España (1971), pág. - 54
- (51) Ortuño Martínez, Manuel : op.cit., pág. 218
- (52) Novo Valencia, Gerardo : op.cit., pág. 249
- (53) Ortuño Martínez, Manuel : op.cit., pág. 223
- (54) Ibid : pág. 224

- (55) Córdoba Lobo, Fernando : Discurso México, D.F., 14 de agosto de (1978)
- (56) Secretaría de Programación y Presupuesto : op.cit., pág. 38
- (57) Ibid : pág. 39
- (58) SECTUR : Dirección General de Turismo Social: op.cit., pág.- 87
- (59) Ibid ; pág. 92
- (60) LI-Legislatura. Cámara de Diputados, "Mexicano esta es tu - Constitución", México, D.F., 28 de febrero de (1982), pág. - 225
- (61) Congreso del Trabajo Conacurt, Convenio, México (1978)
- (62) FONATUR, "Boletín Informativo", marzo de 1977, México, D.F.- págs. 21 y 22
- (63) Secretaría de la Reforma Agraria, Documento Interno, "El - Turismo en el Ejido", México, D.F., (1975) pág. 42
- (64) SECTUR, Documento Interno : "El Turismo en el Economía", - México (1978), pág. 27

- (65) Diario Oficial de la Federación, acuerdo publicado el 8 de agosto, México (1978), págs. 2,3
- (66) SECTUR, Documento Interno "Evolución ..." op.cit., pág. 30
- (67) FONATUR, Documento Interno "Inversiones Turfsticas", México- (1978), pág. 59

B I B L I O G R A F I A

"Anuario Financiero de México" : Asociación de Banqueros de México Ejercicio 1977, volúmenes trigésimoctavo, México 1978.

Bobbio, Norberto y Nicolás Matteucci, "Diccionario de Política" Editorial siglo XXI, México 1981.

Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, Banco de México marzo, México 1979.

Bugnecourt, Jaques: "Un Nuevo Colonialismo, Turismo para Ricos", Revista Comercio Exterior, marzo México 1978.

Bruckner, Pascal y Alain, Finkielkraut, : "La Aventura a la Vuelta de la Esquina", Editorial Anagrama, Barcelona 1980.

Casparius Robledo, Rodolfo: "Turismo la, opción", Editorial - - PRI-IEPES, México D.F. (1982).

Caballero, Gloria: "La Organización Turística Mexicana", Instituto Mexicano de Investigación Turística, México 1968.

Carrillo Flores, Antonio: "La Justicia Federal y la Administración Pública", Editorial Porrúa 2da. Edición, México 1975

Cepal, La planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina, en "Aspectos Administrativos - de la Planificación", seminario O.N.U., Nueva York (1978)

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", - - -
Imprenta Fernández, Librerías Teocalli, 28 de junio, México 1983

Córdoba Lobo, Fernando: Discurso Pronunciado, el 14 de agosto, -
México 1978.

Dominguez Román, Luz del Carmen: "La Fragilidad del Sector Ex--
terno en el Desarrollo Mexicano, El caso del turismo" (1970-1976)
Tesis para obtener el Título en Relaciones Internacionales, - -
U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1977.

De la Torre Padilla, Oscar: "El Turismo Fenómeno Socio-Económico
Cultural" Ediciones SECTUR, México 1970.

Nacional Financiera, "El Mercado de Valores", enero, México 1977.

Flores de la Peña, Horacio: "Teoría Práctica del Desarrollo", -
Fondo de Cultura Económica, México 1967.

FONATUR, Documento Interno, "Inversiones Turísticas", México - -
1978.

FONATUR, "Boletín Informativo", marzo de 1977, México.

Fernández Arenas, José Antonio: "El Proceso Administrativo, Editorial Herrero Hermanos, México 1970.

Galván Escobedo, José: "Tratado de Administración General", Edición S.E.P., Gobierno Mexicano. Serie Cultural Ciencia y Tecnología al alcance de todos, México 1976.

Garcilita Castillo, Salvador: "Planeación del Desarrollo y Reforma Administrativa en algunos países de América Latina". El caso de México en el Economista Mexicano, volumen XII No. 4, -- julio-agosto, México 1978.

García Ramón: Pelayo Gross, "Diccionario Larousse, Manual Ilustrado, Editorial Larousse, México 1982.

González Monterio, Jesús y otros: "La Planificación del Desarrollo Agropecuario, capítulo séptimo, texto de Ilpes, Editorial -- siglo XXI, México 1980.

I.M.C.E., "Sector Turismo sus Metas, sus Logros, sus Efectos", - Revista Comercio Exterior, México, agosto 1978.

La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades de Servicios Públicos 1983, Editorial Libros Económicos, México 1983.

LI Legislatura, Cámara de Diputados, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México 28 de febrero de -- 1982.

López Rosado, Diego: "El Turismo en el Perfil de México en - 1980" I. Editorial siglo XXI, México 1978.

Mac Donald Escobedo, Eugenio: "Historiografía de Conceptos - Pronunciados por gobernantes mexicanos desde 1823", Editorial Bodon S.A. de C.V. México 1981.

Mac Donald Escobedo, Eugenio: Proyecto de la Subsecretaría - de Turismo Social, documento inédito, México, D.F. 1982.

Martínez Silva, Mario: "Discusiones sobre Administración Pública" Revista Mexicana de Ciencias Políticas, U.N.A.M., México 1974.

Méndez Villarreal, Sofía: "Tendencia de la Economía Mexicana" Colegio Nacional de Economistas, Memoria 2da., Congreso 1977, México 1978.

Moreno Toscano, Octavio: Comercio Exterior, Volúmen XX, No. 3, marzo, México 1970.

Moreno Rodríguez, Rodrigo: "La Administración Pública en México", U.N.A.M., México 1980.

Navarro Escobar, Fernando: "Organización de una Oficina Tipo, para la Promoción y Desarrollo del Turismo en los Estados de la República Mexicana", tesis para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1972.

Ortuño Martínez, Manuel: "Introducción al Estudio del Turismo", Editorial Porrúa 2da. Edición, México 1976.

Orihuela Amézquita, Evaristo, Revista de Estudios Turísticos - "Expansión del Turismo Social", Madrid España 1971.

Petricioli Iturbide, Gustavo: "Política e Instrumentos de Orientación Selectiva del Crédito en México", En cincuenta años de Banca Central, Fondo de Cultura Económica, México 1976.

Peralta Clemente, Apolinar: "El Turismo en el Medio Rural", Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho U.N.A.M., - Facultad de Derecho, México 1977.

Real Academia Española: "Diccionario de la Lengua Española", Editorial Espasa Calpe, Decimonovena edición.

Martínez Chávez, Víctor: "Léxico de la Técnica Presupuestaria", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M., México 1982

Saval, Vicente: "España y su Turismo en Masa", Información Comercial Española No. 533, enero de 1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo", México 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1983-1988", México 1983.

Secretaría de Turismo, "2da. Jornada Mexicana de Turismo", México 1979.

SECTUR, "Análisis y Panorámica Nacional de todos los Servicios que participan en el Turismo de Interés Social", Dirección General de Turismo Social, México 1979.

Secretaría de Turismo, "Informe de Labores 1976-1978", México -- 1979.

Secretaría de Turismo, "Memoria 1970-1976", México 1976.

SECTUR "Manual de Consulta Interna sobre las Disposiciones Jurídicas Vigentes del Sector Turismo", México 1979.

SECTUR, "Plan Nacional de Turismo 1976-1982", México, D.F. 1976

S.R.A. Documento Interno, "El Turismo en el Ejido", México 1975

SECTUR Documento Interno de la Secretaría de Turismo, "Evolución Histórica del Turismo", México 1978.

SECTUR "Ley Federal de Turismo", México 1982.

SECTUR "Ley Federal de Turismo" México 1984.

Steiss, Alan Walter: "Administración y Presupuesto Públicos", - Editorial Diana, México 1975.

Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Séptima edición, México 1976.

Terry, George R., P.H.D.: "Principios de Administración", Cfa.- Editorial Continental, México 1951.

Valdéz Ramón, Roberto: Importancia, Diagnóstico y propuestas sobre Turismo Social, México 1982.