

513
Rey



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

**"ANALISIS JURIDICO-ECONOMICO DEL
TURISMO EN MEXICO".**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALMA ROSA RAMIREZ HERNANDEZ



ASESOR: LIC. DANIEL ALBERTO ROSALES FLORES



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

La pasante ALMA ROSA RAMIREZ HERNANDEZ, con número de cuenta 8734180-1, elaboró su tesis profesional en este Seminario - bajo la dirección del Lic. Daniel Alberto Rosales Flores, intitulada "ANALISIS JURIDICO-ECONOMICO DEL TURISMO EN MEXICO".

La pasante ALMA ROSA RAMIREZ HERNANDEZ, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION para los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.



A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 16 de mayo de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO LIC. AGUSTIN ARIAS LUNA
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

cls.

**NUNCA TERMINARÉ DE AGRADECERLES
A MIS PADRES, EL AMOR, APOYO Y COMPRENSIÓN
QUE ME BRINDARON PARA LLEGAR A SER QUIEN SOY
Y LOGRAR ESTA META TAN IMPORTANTE EN MI VIDA.**

LOS QUIERO MUCHO.

**SR. JOSE CRUZ RAMREZ MUNILLO
SRA. DOLORES HERNANDEZ LARA.**

GRACIAS HERMANOS POR TODO SU APOYO:

**MANA DEL SOCORRO
ANA MANA
RICARDO
JAIMÉ
OLGA
ARTURO.**

**SIN TU APOYO NO HUBIERA LOGRADO
ESTA META, MUCHAS GRACIAS HERMANITA,
TE QUIERO MUCHO:**

LIC. ANA MARIA RAMIREZ HERNANDEZ.

**GRACIAS POR TODO EL APOYO QUE ME
BRINDASTE PARA LA CULMINACION DE
ESTE OBJETIVO.**

MUCHAS GRACIAS:

SR. MARCO ANTONIO BLANCARTE ROSAS.

**NO CABE DUDA QUE SIN TU APOYO MORAL
QUE ME IMPULSO A CONTINUAR Y
TU CAMÑO DE AMIGO, NO HUBIERA LOGRADO
ALCANZAR ESTA META.**

MUCHAS GRACIAS MI MÁS QUERIDO AMIGO:

LIC. JORGE JAVIER CABRERA RIVERA.

**LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
GRACIAS A LA VALIOSA ASESORIA DEL
LIC. DANIEL ALBERTO ROSALES FLORES.**

MUCHAS GRACIAS .

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.

A.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.	4
B.- HISTORIA DEL TURISMO EN MÉXICO.	9
C.- ORGANISMOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL RELACIONADOS CON LA MATERIA TURÍSTICA DE LOS QUE MÉXICO ES MIEMBRO, ASÍ COMO, LOS PRINCIPALES CONVENIOS CELEBRADOS POR NUESTRO PAÍS.	20

CAPITULO SEGUNDO EL DERECHO TURÍSTICO.

A.- RAÍZ ETIMOLÓGICA DEL VOCABLO TURISMO Y DIVERSIFICACIÓN DE CONCEPTOS.	25
B.- CONCEPTO JURÍDICO DE TURISTA Y DEL PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO.	28
C.- IMPORTANCIA DEL ESTUDIO JURÍDICO DEL TURISMO COMO INSTITUCIÓN.	33

D.- TURISMO SOCIAL.	38
E.- LAS CALIDADES MIGRATORIAS Y SUS FORMALIDADES.	41

CAPITULO TERCERO
SITUACIÓN JURÍDICA DEL TURISMO EN MÉXICO.

A.- BASES CONSTITUCIONALES.	48
B.- LEY FEDERAL DE TURISMO.	52
C.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.	62
D.- PRINCIPALES FUNCIONES Y ESTRUCTURA LEGAL DE LA SECRETARÍA DE TURISMO CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y A SU REGLAMENTO INTERNO.	71

CAPITULO CUARTO
IMPORTANCIA DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA MEXICANA.

A.- PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA.	76
B.- PROMOCIÓN TURÍSTICA.	84
C.- EFECTOS DEL TURISMO.	91
D.- EL TURISMO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.	97
CONCLUSIONES.	111
BIBLIOGRAFÍA.	114.

INTRODUCCIÓN

La actividad turística en México, como fenómeno social y económico, ha contribuido de manera importante al mejoramiento del nivel de vida de muchos mexicanos. Entre los múltiples beneficios que ha otorgado se encuentran: el aprovechamiento racional de nuestros recursos; la generación de empleos y el desarrollo regional, siendo como consecuencia una importante fuente captadora de divisas y una prioridad nacional.

El turismo en nuestro tiempo es una actividad diversificada y compleja que rebasa con mucho el enfoque simple del desplazamiento de un territorio a otro en busca de recreación y descanso. La actividad turística en el mundo ha dejado de ser entendida como el arte del buen viajar y se le concibe cada vez más como el arte del bien recibir.

La creciente integración de la economía mundial significa, entre otras cosas, que ahora más que nunca haya una enorme movilidad de personas y es cuando mayor número de viajes se realizan; el resultado, pues, es que el turismo al representar una oportunidad comercial de la mayor importancia, está concibiendo al sentido y volumen de los flujos, a la vez que se destaca como un dinámico renglón de las economías.

Cabe destacar que muchos países han entendido la importancia estratégica del turismo y además de tenerlo como una fuente de ingreso, lo consideran también como un medio de expresar sus valores nacionales. En este sentido, México cuenta con un amplio, rico y variado patrimonio histórico, cultural y natural, que puede ser y debe motivar el crecimiento de nuestra oferta de servicios turísticos como medio de elevar constantemente los flujos receptivos, a la vez que debe ser entorno propicio para salvaguardar la conciencia de nuestra identidad.

La tendencia mundial del turismo se está transformando, se necesita una atención cuidadosa a esos cambios para evitar reacciones rezagadas y aprovechar nuestros enormes y diversificados servicios.

Para que México pueda lograr un alto índice de competitividad a nivel mundial en materia de turismo, se deben intensificar cuatro medidas vitales para lograrlo: Consolidar, Promover, Diversificar y Concientizar. Hasta el momento se ha logrado mucho en este rubro, pero a través de su evolución se requieren cambios para estar acorde con el desarrollo mundial, por lo que

es necesario la intervención de todos los niveles del Gobierno Federal, Estatal, Municipal, del Sector Privado y de la Sociedad en general.

Le presente tesis trate de analizar las principales formas en que se manifiesta la actividad turística, desde su origen y desarrollo tanto en el mundo como en México; su participación dentro del Derecho, en donde se realiza un estudio de la vigente Ley Federal de Turismo y su Reglamento, así como las principales atribuciones que le Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le concede a la Secretaría de Turismo, como principal promotora de la actividad.

En mi estudio, analizo la importancia del turismo en la economía mexicana, así como, sus principales efectos, aportando una serie de propuestas, todas ellas encaminadas al mejoramiento de esta actividad, para lograr de algún modo elevar el índice de competitividad a nivel mundial, como por ejemplo, crear una conciencia que permita asimilar la vocación turística en la totalidad del territorio nacional, esto es, en primera instancia atender cordialmente al viajero y con esto sugerirle que prolongue su estancia o en su caso repita su viaje; reforzamiento en la implementación de sistemas de seguridad pública y emergencia ante fenómenos naturales; impulso a la micro, pequeña y mediana empresa turística, bajo esquemas de financiamiento preferenciales; dar mayor importancia a la promoción turística, para colocar a México como principal destino turístico a nivel mundial; apoyar a las pequeñas regiones turísticas dotándolas de infraestructura, ya que hay varias zonas del país que cuentan con grandes atractivos turísticos, pero que por la falta de servicios son desplazadas; diversificar los motivos del viaje, y entre otras preservar la identidad nacional.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

A.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.

B.- HISTORIA DEL TURISMO EN MÉXICO.

C.- ORGANISMOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL RELACIONADOS CON LA MATERIA TURÍSTICA DE LOS QUE MÉXICO ES MIEMBRO, ASÍ COMO, LOS PRINCIPALES CONVENIOS CELEBRADOS POR NUESTRO PAÍS.

A.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.

La historia y evolución de los viajes y el turismo, se encuentran relacionados con las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que prevalecen en las sociedades de los diferentes países o regiones donde se generan los desplazamientos de viajeros.

"El hombre es viajero por vocación y por necesidad. Desde los tiempos más remotos se desplazaba a otros lugares, con el afán de cazar animales para procurarse sustento; posteriormente, también como medio de subsistencia y transporte se abrieron a la navegación fluvial y a los mares, los cuales en un principio fueron recorridos tímidamente en las cercanías de las costas, surgiendo el caboteaje, pero con el tiempo se adentraron más y más, inicialmente en los mares interiores para terminar en los océanos"¹

En la antigüedad los viajes eran una actividad reservada a unos cuantos, siendo en su generalidad de tipo aristocrático. Existían diversos motivos que los generaban, entre ellos, se encuentran los religiosos, los políticos, los bélicos y los culturales.

"En la época gregoriana durante el siglo VII a.C., ya se acostumbraban los viajes hechos por competidores a los juegos deportivos que se celebraban cada cuatro años en la ciudad de Olimpia. Así mismo, Heródoto (484-425 a.C.) practicó celebres viajes con el fin de cerciorarse más a fondo de las costumbres, formas de vivir y la organización política de otros pueblos".²

"Los griegos y romanos ya practicaban los viajes por motivo de descanso, ya que solían acudir a los manantiales y a las de aguas termales con la esperanza de aliviar sus dolencias físicas; cabe mencionar que estos viajes eran muy limitados debido a que se requerían de recursos para realizarlos, el transporte era lento, los caminos inseguros y no existía hospedaje, sino con amistades o amigos".³

En la Roma Antigua los extranjeros en un principio eran designados con la expresión "hostis", la cual indistintamente designaba al huésped, al extranjero y al

¹ Alemán Velasco, Miguel. Quince Lecciones de Turismo. Ed. Consejo Nacional de Turismo, México, 1983, p. 23.

² De la Torre Padilla, Oscar. El Turismo Social. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 11-24.

³ Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús. Turismo: Estructura y Desarrollo. Ed. Macgraw-Hill Interamericana de México S.A. de C. V., 1990, p. 3.

enemigo. Según su derecho eran considerados como no ciudadanos. conforme a su estudio eran divididos en Peregrinos y Latinos; éstos últimos, a su vez con tres categorías: a) latini veteres; b) latini coloniarum; y c) latini juniani.

Los Peregrinos eran los habitantes de las provincias quienes gozaban del ius gentium y del derecho de sus provincias respectivas, más sin embargo, no disfrutaban del connubium, del commercium, ni de los derechos políticos; aunque son susceptibles de adquirirlos bien sea por la concesión completa del ius civitatis o bien por concesión especial de alguno de los elementos.

"Los Latinos eran peregrinos que gozaban de ciertas ventajas comprendidas en el derecho de la ciudadanía romana. Fueron de tres clases: a) los Latini Veteres, quienes fueron habitantes del antiguo Latium, poseían del commercium y del connubium, disfrutaban del derecho del voto y tenían facilidades para conseguir la ciudadanía romana; b) los Latini Coloniarum o los latinos de las colonias, guardaban una condición jurídica inferior a los veteranos por cuanto no tenían ningún derecho político y dentro de las instituciones del derecho privado no tenían el ius connubium; c) por último los Latini Juniani, quienes podían con gran facilidad convertirse en ciudadanos, aunque no tenían derechos políticos, y en derecho privado únicamente tenían el ius commercium, pero con las siguientes limitaciones: 1) No podían hacer testamento y 2) No tenían el ius capendi o derecho a recoger una herencia o legado."⁴

De lo anterior se desprende que durante el Imperio Romano se intensificaron los viajes por parte de los conquistadores hacia las tierras dominadas, en donde aparte de la relación de dominio se daba un intercambio cultural y comercial que propiciaba el conocimiento de diferentes regiones, culturas e idiomas.

Existen datos históricos de personas que realizaban viajes por tierra desde el Báltico hasta la China Meridional, quienes según rutas ya establecidas para intercambios comerciales, que los mercaderes de la Liga Hanséutica los árabes y algunos otros realizaban procedentes del orbe románico.

En la Edad Media los peregrinos realizaban viajes hacia Tierra Santa, también los hubo con propósito de conquista, es aquí donde se sientan las bases de la hotelería, ya que los peregrinos construían anexos que les servían de albergues u hospicios. En esta época hubo gran cantidad de viajes, todos motivados por la búsqueda de poder y de riqueza. Así mismo, destacan los viajes realizados por el veneciano Marco Polo (1254-1323 d.C.) quien como otros fue un viajero atrevido

⁴ Eugene Pettit. Derecho Romano. Ed. Porrúa S.A., 9a. edición, México, 1992., p.82

con espíritu de aventura, curiosidad o tal vez otras razones, pero que lo motivaron a viajar para conocer nuevas tierras.

"El siglo XVIII es llamado como el siglo del "Gran Tour". La burguesía, además de rica, era independiente, consideraba el viaje como parte de una formación que le proporcionaba cultura y status."³

En Inglaterra los jóvenes realizaban viajes para aprender un oficio determinado, a la vez que completaban su preparación por diferentes ciudades, inclusive otros países, para que al regresar a su pueblo de origen, adquiriesen el grado de maestro. A tales viajes se les empezó a denominar "turista" término que se utilizó más adelante en Francia para designar a toda persona que viajaba por placer, curiosidad o por motivos culturales.

Posteriormente, otros países adoptaron en sus propias lenguas el término "Turismo", para referirse a los viajes hechos sin objeto lucrativo y tan solo para distraerse, descansar, para procurarse salud, satisfacerse alguna curiosidad cultural o por el simple deseo de conocer otros lugares y costumbres. Estos viajes se caracterizaban por ser poco confortables, peligrosos y con un costo muy elevado.

Es entonces a mitad del siglo XIX cuando se sienten las bases del Turismo Contemporáneo, debido a los importantes avances tecnológicos, como la utilización del vapor en los barcos y en la locomotora.

A raíz de la industrialización en Inglaterra, se empiezan a realizar un mayor número de desplazamientos de viajeros por Europa, y es entonces que el viaje de recreo y cultura comienza a ser más popular y no exclusivo de la clase alta de Europa.

Es también en el siglo XIX cuando se realiza el primer viaje colectivo, organizado por el inglés Tomas Cook, quien en 1871 lo lleva a cabo con motivo del Congreso Antialcohólico de Leicester, utilizando el ferrocarril, el cual movilizó a 570 personas en viaje redondo de Leicester a Loughborough. Este acontecimiento marco una época de transición bien definida, ya que señala el surgimiento de viajes en grupos organizados con fines lucrativos.

³ Jimenez Martínez.... Op. Cit., p.4.

En 1873, el alemán Stanger fundó la primera Agencia de Viajes al organizar el primer viaje a Palestina, y posteriormente, en 1878, el primer viaje alrededor del mundo.

La difusión de los viajes ponía en expectativa a gran cantidad de personas, principalmente en la nueva burguesía, quienes deseaban recorrer el mundo.

Hasta esta época, el turismo es básicamente europeo y principalmente británico. Desde 1918 la población de Estados Unidos se incorpora importantemente a las corrientes turísticas por Europa debido principalmente a las condiciones socioeconómicas que se experimentaban en ese país.

Durante el primer tercio del siglo XX, se verificaron más cambios tecnológicos que repercutieron favorablemente en el desarrollo de esta actividad. En primer lugar, el ferrocarril que era el medio de transporte por excelencia para largas distancias, al igual que el barco de vapor; después de la invención del automóvil y la creación por Ford de la línea de montaje para la producción en serie, lo que puso al auto al alcance de todos y con ello la posibilidad de los desplazamientos independientes y cada vez a mayores distancias.

La crisis económica mundial de fines de la década de 1920 y principios de la de 1930, ofreció la necesidad de emplear gran cantidad de mano de obra desocupada en la creación de carreteras indispensables para el desarrollo del automóvil.

Los viajes transcontinentales de estos tres primeros decenios del siglo XX, se realizaban únicamente por barco; sin embargo el invento del avión a principios de siglo hizo que el transporte aéreo se convirtiera en el medio de transporte más importante para largas distancias, acortándolas y poniendo al mundo al alcance de una gran cantidad de personas.

El ocio aristocrático y elitista como propiciador de las artes y los viajes, se encontraba en la posibilidad de incrementar su beneficio ante el creciente número de personas que trabajaban en una sociedad cada vez más industrializada.

Después de una larga lucha los trabajadores en Europa logran para el tercer decenio del siglo XX, que su jornada de trabajo disminuyere y se les concedieran vacaciones pagadas.

Así, debido a los medios de transporte y al haber una mayor cantidad de tiempo libre y recursos para disfrutarlo, el movimiento de viajeros comenzó a tener mayor importancia y sobre todo en Europa se comienza a estudiar este fenómeno en forma sistemática por Suizos, Franceses, Alemanes e Italianos, dándole un significado económico y social.

"En la segunda mitad del siglo XX, se expande de manera extraordinaria el turismo, debido al adelanto industrial alcanzado por algunos países; al consecuente incremento de los ingresos económicos de amplios sectores populares; a la promulgación de leyes más equitativas que otorgan el derecho de los trabajadores a disfrutar de vacaciones pagadas; al aumento en el índice del nivel educativo que despierta el interés de conocer lugares y sus manifestaciones culturales; a los avances en la técnica aplicada a los transportes que permiten recorridos cómodos, a mayores distancias y en menor tiempo; el mayor número y a la diversificación de los servicios turísticos, que faciliten la práctica de los viajes y por último a las facilidades de crédito que permiten a los individuos de los sectores sociales más extensos las posibilidades de viajar. Por estas razones, los gobiernos de los diferentes países del orbe, han puesto gran énfasis a esta actividad, principalmente por las repercusiones económicas que acarrea".⁶

⁶ Ibidem. Pp. 5-19.

B.- HISTORIA DEL TURISMO EN MÉXICO.

Se puede considerar que el Turismo como tal, surge en México aproximadamente a partir de la década de 1920. Siguiendo las ideas del maestro Armando Herrerías, con anterioridad a la segunda década del presente siglo existió un incipiente tráfico de viajeros, el cual, no reunía las características que presenta el turismo en la actualidad.

"En el siglo pasado los medios de comunicación se realizaban por tracción animal y los viajes estaban reservados a unas élites que se desplazaban por ocupación habitual y en raros casos por motivos de placer, descanso o esparcimiento. Los viajes realizados por motivos religiosos (peregrinaciones) estaban motivados por un espíritu de sacrificio, de mortificación, de "manda", razón por la cual el viaje se realizaba con espíritu de privación, que resulta a todas luces contrario a la motivación turística normal. Para 1910 la red ferrocarrilera era incipiente, aunado a las circunstancias derivadas del movimiento armado que no hacía propicia la actividad turística. El fenómeno turístico como tal, con relevancia social y económica empieza a surgir en nuestro país en la década que va del año de 1920 a 1930".⁷

A partir de 1920 el Gobierno Institucional, orienta sus esfuerzos hacia el desarrollo socioeconómico de la Nación. La situación de nuestro país hasta 1920 era de inestabilidad política. La infraestructura de acceso era aún reducida y los transportes insuficientes.

"Durante el mandato de Emilio Portes Gil se crea en 1929 la Comisión Mixta Pro Turismo, la cual fue la primera organización oficial propiamente turística del país".⁸

En la década de los años treinta la hotejería se vuelve turística y por lo tanto en industria de servicios, se fundan las agencias de viajes, la red de carreteras se expande, al igual que el uso de autobuses foráneos y del avión.

En el orden administrativo en 1930 se crea la Comisión Nacional de Turismo; en 1932 la Secretaría de Economía Nacional organizó la Comisión de Turismo;

⁷ Herrerías, Armando. Una Visión al Futuro Turístico. México, 1969, p.23.

⁸ Jiménez Martínez. Op. Cit., p. 22.

en 1935 se le atribuyen nuevamente las funciones turísticas a la Secretaría de Gobernación, la Comisión Pro Turismo de 1929 pertenecía a esta dependencia; en 1937 se crea el Departamento de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación y en 1939 se crea el Consejo Nacional de Turismo, cuyo objeto era promover las condiciones necesarias a la existencia, fomento y desarrollo del turismo y estaba compuesta por un Patronato, una Comisión Nacional y por Comisiones Locales.⁹

El Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, estaba interesado en fomentar el turismo, no solamente por las divisas extranjeras que aportaba al país, sino también como medio para dar a conocer la vida institucional de México, su tradición y su cultura. Los sectores oficial y privado tenían gran interés en impulsar el turismo en nuestro país.

A fines de esta década el turismo era básicamente por carretera, se crea el "Club de Viajes Pemex" cuyo objeto era el promover el turismo automovilístico, principalmente el proveniente de los Estados Unidos. También en esta época, se verificaba la expansión de las líneas aéreas que tenían concesiones en el país, las cuales inauguraban y expandían sus rutas adquiriendo cada vez más aeroplanos. Es en estos años cuando se realizan los primeros esfuerzos de fundación, establecimiento ó instauración de la actividad turística.

Siendo el Lic. Miguel Alemán, Secretario de Gobernación, en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), cuando decide destacar al desarrollo del turismo, tomando el gobierno las medidas necesarias para acelerar en forma enérgica su desarrollo.

En el mandato del General Ávila Camacho se estableció una franca política de apoyo y estímulo a las actividades turísticas. Su gobierno estimula la construcción de hoteles turísticos y estableció medidas en el orden administrativo que destacaron en el panorama socioeconómico de México.

Cuando el Lic. Miguel Alemán asumió la Presidencia de la República (1946-1952), hizo posible la continuidad de esa política de fomento y de protección del turismo, alcanzando un desarrollo notable.

⁹ Olivera Toro, Jorge. *Legislación y Organización Turística Mexicana*. Ed. Porrúa S.A., 3a edición, México: 1988, pp. 9-13.

La política turística continuó siendo armónicamente establecida por el sector público y privado. Los países europeos, nos llevaron cierta ventaja en esta actividad, pero, interrumpieron su desarrollo como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial; México aprovechó esta pausa para impulsar su desarrollo.

Además de las medidas de promoción realizadas en el extranjero, los primeros viajes internacionales del Ejecutivo Federal, dieron una amplia política de difusión de nuestra patria en el extranjero. Es entonces, que se tomaron medidas para fomentar y promover la inversión mediante la concesión de facilidades y créditos a la industria turística.

En la década de los años cuarentas, tuvo gran auge la actividad turística y se fundan las primeras asociaciones fundamentales del turismo; como la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes; la Asociación Mexicana de Hoteles, la cual editaba su revista "Hoteles Mexicanos"; se funda la Escuela Hotelera; la Asociación Mexicana de Restaurantes y la Asociación Mexicana de Turismo.

En el orden administrativo en 1947 se crea la Comisión Nacional de Turismo, la cual sustituye al Consejo Nacional de Turismo de 1939; en 1949 se publica la primera Ley Federal de Turismo, se crea la Dirección Nacional de Turismo, perteneciente a la Secretaría de Gobernación, sustituyendo a la Comisión Nacional de turismo de 1947, dicha Dirección se conformó por un Consejo nacional, cuya finalidad era fijar la política general y por Oficinas de Turismo, tanto en el interior como en el exterior del país; en 1956 se crea el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y en 1959 se crea el Departamento de Turismo como órgano auxiliar del Ejecutivo Federal.

En la etapa comprendida aproximadamente del año de 1940 a 1958, se establecen las bases legales, promocionales, institucionales y políticas que conducen el país a su desarrollo turístico.

"Para el Gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), el turismo internacional tiene un crecimiento notorio y constante; siendo esencial para este Presidente que la actividad turística respetara nuestras costumbres y principios éticos. Afirmaba que era necesario moralizar los atractivos turísticos, orientándolos a un disfrute de nuestras bellezas naturales y a diversiones honestas del viajero".¹⁰

Cabe mencionar que en esta época habían proliferado centros de vicios en algunas ciudades fronterizas de México. Durante su gobierno el turismo internacional fue tratado bajo otra dimensión, pero sin descuidar su aportación en la economía.

¹⁰ Jiménez Martínez. Op. Cit., p. 48.

"Tanto Miguel Alemán como Ruiz Cortínez vieron al turismo nacional como un instrumento de integración y de promoción económica. El primero afirmaba que el turismo nacional era muy útil, al igual que al extranjero para desarrollar muchas zonas del país, elevar el ingreso de sus habitantes, estimular otras actividades económicas y dar vida a regiones improductivas. Ruiz Cortínez propuso sobre todo, cultivar el turismo nacional para la mejor integración de nuestra mexicanidad, en contraposición del turismo del exterior que ha mostrado efectos nocivos para su desarrollo".¹¹

A partir de 1960, la competitividad de México, radicaba por una parte, en la novedad misma que representaba para muchos viajeros el país (sol, playa, mar); por la otra, en la importancia que tenían los centros arqueológicos para el turismo que en ese momento se volvía masivo.

La economía nacional de los años sesentas, se encontró en un periodo de desarrollo que hizo posible que un número cada vez mayor de habitantes de los países industrializados estuviesen en posibilidades de viajar. El clima fue y sigue siendo un factor importante para que los habitantes de los países desarrollados se desplacen a nuestro país durante el invierno. El desarrollo y consolidación de la estructura turística internacional, con inversiones e intereses en lugares turísticos específicos, se conjugaron para caracterizar el turismo de esa época.

Con el desarrollo económico de los países industrializados, el crecimiento del turismo internacional propiciado por el transporte aéreo, su aceptación y promoción; los países subdesarrollados ven al turismo como parte de un instrumento de ayuda para su desarrollo.

Los Presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz (cuyos periodos presidenciales comprenden de 1958 a 1970), coincidieron en señalar que el gobierno de México debería de ver al turismo no sólo como instrumento de ayuda económica, sino, sobre todo, como factor que contribuye a facilitar el intercambio de ideas y formas de vida entre personas de diferentes países, siendo vehículo de paz y comprensión internacional. Siendo así, coinciden en señalar que el turismo debería estar fundamentado en la promoción de las costumbres nacionales, en contraposición a las actividades perjudiciales que se habían manifestado en nuestra frontera y en otros países, durante los anteriores años.

"Las obras realizadas durante estos dos sexenios se orientan a la creación y remodelación de los elementos de cultura prehispánica y colonial, creando museos y sistematizando información de los atractivos turísticos, ya que con un orden de jerarquía (en 1960 se inicia el inventario de recursos turísticos que

¹¹ *Ibidem.*, p. 50.

llevaría en 1962 a la realización del primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, pionero en el mundo)".¹²

Es importante recalcar que el 1 de enero de 1959 se publicó el decreto que creó el Departamento de turismo como órgano autónomo dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

Los primeros pasos para programar los atractivos turísticos se encuentran en este periodo. Por decreto del 6 de octubre de 1960, se señalan los puntos de interés turístico en la República Mexicana. en la Ley Federal de 1961, el Ejecutivo Federal le encarga al Departamento de Turismo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Turístico que sería finalizado y dado a conocer un año después, en 1962.

El primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, tenía como objetivos principales: mostrar las tradiciones y la historia, mejorar los medios que posibiliten el turista el viaje, así como tratar de crear una impresión favorable de lo que se observe en el lugar visitado, siendo sus programas específicos los siguientes:

- Ampliar la red nacional de caminos;
- Mejorar y construir obras públicas en algunas ciudades receptoras de turismo;
- Remodelación, estudio y recuperación de 4 zonas arqueológicas, así como de monumentos arquitectónicos coloniales, y
- Establecer una política hacendaría que incluya a la industria hotelera en las actividades de fomento, lo que significa una canalización de los recursos bancarios hacia aquellos.

La promoción de México en el exterior, basada en la filosofía de dar a conocer las costumbres nacionales y el folklore, fue una de las acciones más importantes para acrecentar el flujo de visitantes desde el exterior, pero además, se pretendió afianzar la imagen de México como país en la escena internacional, tratando de consolidar el prestigio que había ganado en los foros internacionales al inicio de la década de 1960.

Entre otras acciones realizadas durante este periodo se encuentran las siguientes:

- En 1959 se crean las Cámaras Nacionales de Turismo;
- El 3 de enero de 1961 se expidió la segunda Ley Federal de Turismo;
- En 1961 se funda el Fondo privado de Fomento Turístico A.C.;

¹² *Ibidem*, p. 90.

- En 1962, El consejo Nacional de Turismo creó el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas;
- En 1965 se integro la Asociación Mexicana de Ejecutivos de Ventas de Hotelería, A.C.;
- En 1967, se crea la Oficina de Convenciones de la ciudad de México, A.C.;
- En agosto de 1967, se expide la tercera Ley Federal de Turismo, el Reglamento de Guías de Turismo y Guías de Choferes;
- En 1969, se realiza el Plan Nacional d Enseñanza Turística;
- En octubre de 1969 se publica el Reglamento de Agencias de Viajes, y
- A finales de esta decenio se instituye el Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico (1969-1973).

Durante el periodo comprendido de 1969 a 1982, los problemas económicos internacionales repercutieron fuertemente en el desarrollo del turismo en México, donde se conjugaron además, factores adicionales relacionados con la política internacional y con el funcionamiento de la estructura turística. La crisis del petróleo de 1973 a 1975, afectó al mercado de turismo más importante de México, Estados Unidos, quien impuso medidas restrictivas en los viajes al exterior.

Durante 1973 se notaba una tendencia a la reducción del turismo, debido e políticas restrictivas tales como la indeducibilidad de los impuestos derivados de las convenciones y gastos de relaciones públicas en viajes que se realizaran fuera de Estados Unidos. A esto se aunaba al encarecimiento de la gasolina y de los pasajes, derivado de la situación petrolera internacional que afectaba fuertemente a Estados Unidos.

"En nuestro País, la política de "sustitución de importaciones" y de "desarrollos estabilizados" estaban llegando a su fin. Estas se habían caracterizado por el fuerte proteccionismo industrial, el fomento a la inversión y los recursos de capital exterior en un marco de estabilidad cambiaria y de precios, mediante empréstitos internacionales y el turismo. Las desigualdades socioeconómicas impuestas por este modelo de desarrollo se empiezan a manifestar fuertemente, agravando los problemas sociales del país. La industria había sido la pieza clave en la estrategia de desarrollo y demostraba su incapacidad para expandirse paralelamente a las necesidades del país. Los resultados se traducían en desempleo, subempleo y la creciente estrechez del mercado interno; la sobrevaluación del peso mexicano y el creciente déficit de la balanza de pagos. Este déficit obedecía, además, al crecimiento de importaciones de bienes de capital y a un proteccionismo estatal que se reflejaba en la falta de dinamismo en las exportaciones".¹³

¹³ Ibidem. p. 139.

Durante éste periodo el gobierno actuó, expandiendo las acciones requeridas que, a su juicio, impulsarían su desarrollo. Se adjudica la función de crear nuevos centros turísticos (Macroproyectos), con los que se intenta mejorar la competitividad en el mercado turístico internacional y con ello, elevar la captación de divisas. Además, se concibe al turismo como un instrumento de desarrollo regional por el potencial atribuido al impacto económico de la actividad.

Entre los objetivos básicos del gobierno del Lic. Luis Echeverría, se encuentra el atraer a una corriente turística internacional, dejando al sector privado la operación y puesta en marcha de las instalaciones hoteleras y de alojamiento, los cuales apoyo básicamente con créditos inmobiliarios. Esta fue la piedra angular del apoyo gubernamental en turismo, olvidando los otros agentes que intervienen en el proceso de comercialización turística.

No obstante las medidas tomadas por el gobierno, los indicadores que muestran el impacto del turismo en la economía del país parecen expresar un deterioro paulatino de este periodo.

Durante esta década se promovió y diversificó la oferta turística nacional, pero también disminuyó su participación relativa como actividad exportadora. Esto se debió no sólo al deterioro de su participación en el gasto del turismo internacional en la década, aunado al aparente incremento en la exportación de mercancías.

En este periodo se observaron dos diferentes momentos que reflejan la crisis de la situación económica y política tanto externa como interna:

En el primer momento (1970-1976), se promovió al turismo con beneficios económicos, además, los desequilibrios estructurales internos derivados del modelo de desarrollo, imponen cambios que llevan a considerar al turismo como una alternativa viable para utilizarlo como instrumento de desarrollo. Se promueve la creación de grandes centros de turismo para intentar mejorar el sector externo de la economía.

El segundo momento (1977-1982), que se inicia con el agravamiento de la crisis internacional, se observa claramente la fragilidad del sector turismo.

La demanda del turismo internacional es débil, por lo que se consideró necesario enfocar la atención al turismo nacional, lo cual se manifestó al iniciarse el decenio de 1980. En ésta época la industria del turismo se encuentra en crisis, por esto, se diseña una nueva estrategia; la captación y fomento de la demanda

interna la cual permitiría subsanar las deficiencias y la fragilidad del mercado externo.

En estos años la política de apoyo se continuó centrándose en la promoción de nuevas zonas de turismo, crédito inmobiliario y estímulos fiscales al sector de alojamiento.

Al inicio de la década de 1980, se empezaron a considerar los otros elementos que hacen posible el desplazamiento de los viajeros desde el punto de vista práctico: los medios de transporte y los organizadoras de viajes.

En el orden administrativo el 28 de enero de 1974 se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo, la cual a su vez crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el 3 de diciembre de ese mismo año se crea la Secretaría de Turismo como dependencia de la Administración Pública Federal. Posteriormente el 15 de enero de 1980 se publica la Ley Federal de Turismo, la cual abrogó la Ley de 1974 y el 8 de enero de 1982 se publica la Ley que crea el Banco Nacional de Turismo.

Durante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se estableció que México tenía una amplia experiencia, capacidad y recursos para competir y crecer en la actividad mundial del turismo, ocupando el décimo cuarto lugar en la captación de viajeros internacionales, el décimo en ingresos y el octavo en oferta hotelera de calidad turística.

La Reunión de Autoevaluación 1983-1988, realizada por la Secretaría de Turismo, estableció que el turismo es una de las actividades económicas de mayor dinamismo y crecimiento a nivel mundial, pero, aclaró que esta corriente de turistas internacionales y su derrama económica estaba sujeta a una creciente competencia entre 150 países, que independientemente de sus filosofías o ideologías políticas, van en esta actividad una fuente generadora de empleo y divisas para sus economías.

En este periodo fue de gran importancia para la actividad del país, los turistas nacionales, quienes a pesar de la disminución de su poder adquisitivo, aumentaron sus viajes y por consiguiente se incrementó la demanda de hospedaje, la transportación aérea doméstica, las agencias de viajes y la recreación entre otros servicios.

Afortunadamente, la gran variedad de riqueza de atractivos turísticos en nuestro país propicio que esta actividad se diera a todo lo largo y ancho del territorio, logrando ser un vigoroso instrumento para el desarrollo regional. Es en esta época cuando el turismo logra obtener el segundo lugar en captación de divisas para el país, entre empresarios y trabajadoras mexicanos.

El Gobierno Federal apoyó en forma consistente y cada vez mayor para el desarrollo de la actividad con la apertura de carreteras e inversiones ininterrumpidas en la infraestructura urbana de los centros turísticos tradicionales, además, en esta administración se otorgaron apoyos y estímulos financieros para impulsar el sector. Se avanzó mucho en materia de transporte aéreo doméstico debido al estímulo y promoción de esta actividad, además, se crearon y desarrollaron nuevas empresas aéreas mexicanas, troncales y regionales, con la finalidad de competir en precios y calidad en beneficio del viajero nacional y extranjero.

En este sexenio subsistieron criterios incongruentes y obsoletos en diversos núcleos y ordenes del gobierno para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias, así como la fijación de derechos, que limitaron al sano desarrollo de la actividad.

Aún así, la creciente concientización sobre la importancia social y económica de esta actividad ha permitido ubicarse como una de las prioritarias para el país.

En el orden legislativo, el 6 de febrero de 1984, se publicó una nueva Ley Federal de Turismo, la cual abrogó la Ley de 1960 y la Ley que crea el Banco Nacional de Turismo de 1982.

El gobierno del Lic. Salinas de Gortari (1988-1994), continuó con el impulso y fortalecimiento estratégico a la actividad turística para el desarrollo económico y social del país, mediante políticas de promoción para consolidar los mercados ya existentes.

Con el propósito de continuar impulsando la identidad nacional se fomentó la difusión de los valores culturales, históricos y arqueológicos del territorio nacional hacia el mundo. Así mismo, se continuó participando en la ampliación y diversificación de nuevos mercados y segmentos a través de la participación de eventos nacionales e internacionales.

Se incrementó de manera importante el Turismo Receptivo (aquel que se interna por más de 72 horas y más allá de los 35 km. de la zona fronteriza) principalmente por la recuperación de la economía de Estados Unidos, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), por la guerra de tarifas aéreas y el ofrecimiento de paquetes turísticos que abarataban el costo global para los turistas extranjeros.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), continuó apoyando el desarrollo de la actividad turística a través de créditos, con el fin de seguir impulsando la creación de establecimientos turísticos.

Por lo que se refiere al Turismo Interno, se incrementó la demanda de alojamiento hotelero en los centros turísticos seleccionados, y en general, de todos los servicios turísticos.

Durante esta época se continuó impulsando acciones de promoción, a través de la coordinación y concertación con los gobiernos estatales, iniciativa privada y sector social a fin de ampliar y consolidar la imagen de México en el exterior y el interior del país y así atraer turistas extranjeros y acrecentar las oportunidades recreativas de los nacionales a los destinos turísticos del Interior del país.

Adicionalmente, "se continuaron las acciones relativas a la dotación de infraestructura en los centros integralmente planeados, apoyando a la micro, pequeña y mediana industria turística, a través del otorgamiento de créditos para la ampliación y remodelación de los establecimientos turísticos e intensificando los esfuerzos de promoción de la Secretaría de Turismo con la organización y/o participación en los eventos más relevantes".¹⁴

En el orden administrativo durante esta época se publican las siguientes Leyes y Reglamentos:

- 1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (D.O.F. del 15 de febrero de 1989);
- 2.- Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido (D.O.F. del 21 de agosto de 1989);
- 3.- Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo del Turismo (D.O.F. del 9 de marzo de 1990);

¹⁴ Secretaría de Turismo. Informe de Labores 93-94, pp 9-15.

- 4.- La Nueva Ley Federal de Turismo (D.O.F. del 31 de diciembre de 1992), y
- 5.- Reglamento de la Ley Federal de Turismo (D.O.F. de 2 de mayo de 1994).

En el actual gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), a pesar de la situación económica que sufre nuestro país, las recientes estadísticas han señalado que este sector mantiene un nivel de desarrollo constante, por lo que en el pasado mes de noviembre de 1995, se dio a conocer la "Alianza para el Turismo", la cual mediante políticas de apoyo estimulará la actividad turística en beneficio de la Nación.

**C.- ORGANISMOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL RELACIONADOS
CON LA ACTIVIDAD TURÍSTICA DE LOS QUE MÉXICO ES MIEMBRO
ASÍ COMO, LOS PRINCIPALES CONVENIOS INTERNACIONALES
CELEBRADOS POR NUESTRO PAÍS.**

Los Organismos Internacionales representan en la actualidad el medio más importante de las relaciones en el plano mundial, ya sea que estas se entablen entre Asociaciones o Instituciones, o en su forma simple entre naciones de diferentes Estados. Permiten cambiar experiencias, favorecen la colaboración científico-cultural y, por último, contribuyen a procurar una mejor convivencia entre los pueblos.¹⁵

En atención a su origen y constitución, así como a sus fines, las Organizaciones Internacionales se pueden clasificar en dos categorías:

- a) Las Organizaciones Intergubernamentales; son las creadas por los Estados con capacidad jurídica para celebrar convenios internacionales. Poseen personalidad internacional, ya que tienen derecho a suscribir tratados bilaterales o multilaterales con países o con otras organizaciones intergubernamentales y a mantener relaciones directas con los Estados miembros o no de dichas Organizaciones.
- b) Las Organizaciones Gubernamentales son agrupaciones no lucrativas producto de acuerdos tanto de personas morales como de personas físicas. Por consiguiente, no están regidas por las leyes de los Estados donde tienen su sede, por lo que no gozan de situaciones de privilegio. Sin embargo, los Estados sedes les otorgan ciertas facilidades, aunque se reservan el derecho de negar visados de entrada cuando lo consideren conveniente.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
(ONU)**

La actividad turística mundial ha quedado encomendada al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de esta organización, el cual ha manifestado siempre gran interés respecto a la solución de los problemas del turismo. Desde su creación, ha colaborado ampliamente en la preparación de convenios internacionales, sobre todo en el de Ginebra de 1949, acerca del tránsito por carreteras, y en el de

¹⁵ De la Torre Padilla, Oscar. Op. Cit., p. 115.

Nueva York de 1954, sobre facilidades aduaneras. Posteriormente en diferentes ocasiones ha votado resoluciones favorables al desarrollo del turismo internacional. Entre ellas podemos destacar la de 1959, relativa a la Convocatoria de la Conferencia Internacional Diplomática sobre Turismo Internacional y la de Rome de 1963, referente a la Conferencia sobre el turismo y los viajes internacionales, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en su Consejo General de 1966.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

Su intervención en el desarrollo del turismo internacional se limita a prevenir la proliferación de ciertas enfermedades, ya que para ello cuenta con su Reglamento Sanitario del Viaje Internacional.

ORGANIZACIÓN MARÍTIMA DE CONSULTA INTERNACIONAL (OMCI)

Esta entidad jurídica, creada en 1958, tiene por objeto principal asegurar la cooperación de los Estados miembros, en materia de marina mercante; se ocupa de todo lo que concierne al transporte por mar de las personas, y en general al desarrollo del turismo marítimo.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (OACI)

Al considerar que la transportación aérea ha sido el instrumento principal en la expansión del turismo mundial, esta organización ha buscado por todos los medios facilitar su desarrollo, a través de la reducción, o en algunos casos supresión de ciertas formalidades, para que el viaje aéreo ofrezca más comodidad y seguridad al turista.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO (OMT)

Organización intergubernamental que el 1 de noviembre de 1974, al entrar en vigor sus estatutos, vino a reemplazar a la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT). Los antecedentes de la OMT se remontan a 1925, cuando se estableció en la Haya, la Unión Internacional de los Órganos Oficiales de Propaganda Turística, Organización que en 1946 fue sustituida por la UIOOT.

Entre los logros más sobresalientes de la UIOOT figuran: La preparación de la Conferencia Aduanera de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los viajes internacionales (Roma, 1963), el Año Internacional del Turismo Africano (1969) y el Año del Turismo de las Américas (1972); la Organización de Seminarios y Reuniones Internacionales sobre el turismo; el establecimiento del Centro de documentación Turística y la Creación del Centro Internacional de Estudios Superiores de Turismo en Turín.

OBJETIVOS: La OMT tiene su sede en Madrid, España, y sus objetivos son: "Promover y desarrollar el turismo con el propósito de contribuir al desarrollo económico, la comprensión Internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal con miras hacia la paz y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinciones. Al mismo tiempo, celebrar consultas entre sus miembros con el propósito de mejorar los servicios turísticos; recopilar y diseminar información sobre turismo internacional y doméstico; recopilar estadísticas; mejorar legislaciones y disposiciones legales sobre turismo.

MIEMBROS: Son parte los que suscriben los Estatutos. En materia de miembros se contemplan tres categorías: Los Miembros Asociados, que son los territorios no autónomos en que la potencia metropolitana los ha autorizado para afiliarse. Estos son Macao, Antillas Holandesas y Puerto Rico; Los Miembros Afiliados, son instituciones internacionales o nacionales especializados en turismo y por último los Miembros Plenos. La OMT tiene más de 140 miembros afiliados.

ESTRUCTURA:

- a) La Asamblea General, sus reuniones son bianuales. Ha establecido seis Comisiones Regionales para la mejor coordinación de sus actividades en África, América, Europa, Medio Oriente, Asia Oriental y Asia del Sur.
- b) El Consejo Ejecutivo, se reúne dos veces al año, se elige un representante al consejo por cada cinco miembros de la Organización. El Comité de miembros afiliados, así como, los países asociados eligen un representante cada uno al consejo sin derecho a voto. La labor del Consejo es emprendida por órganos subsidiarios, como son el Comité Técnico de Programación y Coordinación; el Comité de Presupuesto; el Comité del Medio Ambiente; de Estadística; el de Expertos en Protección y Seguridad Turística; el de Facilidades turísticas, etc.
- c) Comité de Miembros Afiliados, está integrado por todos los que tienen esa categoría. Formulan recomendaciones a sus respectivas organizaciones y desarrollan sus propios programas dentro de la OMT mediante grupos de trabajo. Eligen un representante ante el Consejo Ejecutivo.

d) La Secretaría, se encuentra a su cargo de un Secretario General elegido por la Asamblea General.¹⁶

CONVENIOS INTERNACIONALES

Convención sobre Condición de los Extranjeros, celebrada en la Habana, Cuba, firmada el 20 de febrero de 1928 y publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1931.

Convención sobre Facilidades aduaneras del turismo, celebrada en Nueva York, el 4 de junio de 1954 y publicada en el Diario Oficial del 7 de noviembre de 1957.

Protocolo adicional de la Convención sobre Facilidades Aduaneras del Turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda, celebrado en Nueva York, el 4 de junio de 1954 y publicado en el Diario Oficial del 7 de noviembre de 1957.

Convenio de Cooperación Turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa de Brasil, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de julio de 1975.

Acuerdo de Cooperación en Materia de Turismo celebrados por los gobiernos de Senegal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 1976.

Acuerdos de Cooperación Turística celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Socialista de Rumania, publicado en el Diario Oficial de 28 de julio de 1976.

"Hay Convenios de Cooperación turística y Acuerdos con Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Argentina, Perú, Guatemala, etc."¹⁷

¹⁶ García Robles, Alfonso. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales. Organismos Internacionales. Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F. 1976. Pp. 62-63.

¹⁷ Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., p. 42.

CAPITULO SEGUNDO
EL DERECHO TURÍSTICO

A.- RAÍZ ETIMOLÓGICA DEL VOCABLO TURISMO Y DIVERSIFICACIÓN DE CONCEPTOS.

B.- CONCEPTO JURÍDICO DE TURISTA Y DEL PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO.

C.- IMPORTANCIA DEL ESTUDIO JURÍDICO DEL TURISMO COMO INSTITUCIÓN.

D.- TURISMO SOCIAL.

E.- LAS CALIDADES MIGRATORIAS Y SUS FORMALIDADES.

A.- RAÍZ ETIMOLÓGICA DEL VOCABLO TURISMO Y LA DIVERSIFICACIÓN DE CONCEPTOS.

En la teoría del turismo, una de las dificultades principales, radica en la imprecisión de los términos, empezando inclusive por el de la definición básica de Turismo cuya conceptualización la mayoría de las veces es más bien operacional o pragmática que científica.

Por lo anteriormente señalado, en la actualidad existen discrepancias entre los expertos en relación a la definición del concepto "turismo", por lo que para entender su significado es conveniente exponer su origen etimológico, así como, efectuar una descripción de las distintas interpretaciones que le han dado este concepto.

La palabra turismo, procede del latín "tornus" que significa torno, o del verbo "tornere" que significa girar en latín vulgar, en donde nace "tour" que en francés significa vuelta o movimiento circular.

En el siglo XVIII, el idioma inglés adoptó la palabra tour para expresar lo mismo "make a tour" "dar una vuelta", "pasar", "viajar"; llamándole en Inglaterra "tourist" y en español "turista", al que viaja por placer.

Desde principios del siglo XIX, ya se empezaba a usar el concepto de turismo, como ejemplo en "The Shorter Oxford English Dictionary (1810-1811)" dándole la siguiente concepción: "Turismo es la teoría y práctica de viajar. Viajando por placer".

Oscar de la Torre Padilla, autor de "El Turismo: Fenómeno Social", propone la siguiente definición:

"El TURISMO es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal del individuo o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso cultura o salud, se traslada de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejerce ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interacciones de importancia social, económica y cultural".¹⁸

El concepto dado por el autor De la Torre Padilla, no sólo incluye a los turistas, sino que también menciona todas las relaciones que el turismo trae como consecuencia, tales como los establecimientos de alimentación, de hospedaje, medios de transporte, centros de recreación y espectáculos, guías, etc., y en general encierra todos los atractivos, bienes y servicios que el turista necesita, mismos que son utilizados por otras personas que no necesariamente son

¹⁸ De la Torre Padilla. Op.Cit. p. 19.

turistas, sino que viajan por motivos muy ajenos a lo que es el movimiento turístico.

La Secretaría de Turismo, como principal promotora del turismo ha establecido la siguiente definición

TURISMO: "Fenómeno producido por el conjunto de relaciones e intercambios sociales y económicos, que resultan de los actos que efectúan los individuos al desplazarse voluntaria y temporalmente con propósitos de recreación, esparcimiento, salud, descanso, cultura, negocios o cualquier otro similar, excepto los de cambiar de lugar de residencia o realizar un trabajo permanente."¹⁹

Otras interpretaciones del concepto Turismo:

TURISMO. "Fenómeno de relaciones sociales y económicas que resulta del desplazamiento voluntario y temporal del individuo o grupo, los cuales por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se desplazan de su lugar de residencia habitual a otro, en el cual no ejercen actividad lucrativa o remuneradora, sino que consumen los servicios turísticos".²⁰

TURISMO. "Fenómeno sociocultural y económico provocado por forasteros que al visitar temporal y voluntariamente una localidad sin propósito de lucro, cambian los consumos materiales y culturales que ahí realizan, por productos equivalentes generados en la comunidad en que radican".²¹

TURISMO. "Conjunto de actividades, espacios, bienes y servicios que se plantean, construyen y operan con el fin de que el hombre y la sociedad disfruten de su derecho al tránsito y al tiempo libre, en sitios o regiones fuera de su residencia habitual, con fines distintos a la realización de un trabajo remunerado".²²

TURISMO: "Es el fenómeno social de desplazamiento humano de un espacio vital a otro temporal".²³

TURISMO. "Es el conjunto de relaciones o actividades relacionadas con el movimiento transitorio de forasteros, por motivos no profesionales ni de negocios". Definición global que el Lic. Rafael González A. Alpuche en su libro "Temática y Legislación Turística" recoge del Dr. Paul Berneker.²⁴

¹⁹ Secretaría de Turismo Glosario de Términos. Edición mimeografiada. México. 1981. p. 116.

²⁰ Secretaría de Turismo Glosario. Op. Cit., p.17.

²¹ Romero, Héctor M. Cronica Mexicana del Turismo. Ed. Porrúa, México. 1977. p. 10.

²² SECTUR. Plan Nacional de Turismo. México. 1980. p. 12.

²³ Secretaría de Turismo Glosario. Op. Cit., p. 118.

²⁴ González A. Alpuche, Rafael. Temática y Legislación Turística Ed. Asociación Nacional de Abogados. México. 1978. p. 61.

TURISMO. "Es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y la permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio. En tanto dicha permanencia y desplazamiento no estén motivados por una actividad lucrativa". Definición dada por el Instituto de Investigaciones Turísticas, en base a las conclusiones de los investigadores Kraft y Hunzinker.

TURISMO. "Es todo desplazamiento temporal determinado por causas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada Nación determinan y hacen posible esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre los sujetos y los viajeros tienen lugar". Definición dada por el maestro Manuel Ramírez Blanco, en base a las ideas de José Ignacio Arrillaga.²⁶

En la vigente Ley Federal de Turismo, no se define el término turismo, por lo que crea una gran imprecisión al no poder lograr una definición única y concreta.

TIPOS DE TURISMO:

I.- TURISMO RECEPTIVO. Es la corriente turística extranjera que se interna en el país permaneciendo más de 72 horas y más allá de los 35 Km. de la zona fronteriza del territorio nacional, es la que tiene mayor trascendencia desde el punto de vista turístico y presenta mayores características de estabilidad y beneficio económico. Esta corriente turística, no solamente se encuentra formada por extranjeros, sino también por nacionales residentes en el exterior que vienen a México en calidad de visitantes. Esta corriente turística tiene dos formas:

a) Turismo Fronterizo al interior del país, es aquel que permanece entre 24 y 72 horas dentro de los límites del territorio nacional.

b) Excursionistas Internacionales, son los excursionistas fronterizos y pasajeros de crucero que permanecen menos de 24 horas en nuestro territorio.

II.- TURISMO NACIONAL O INTERNO. Es aquel que circula dentro de nuestras fronteras. Tiene una función económica de significación y trascendencia, toda vez que lo que origina el fenómeno en el plano internacional se repite cuando un grupo de nacionales se desplaza por todo el interior del país, haciendo una derrama de gasto que es una forma de redistribución de ingresos de diferentes zonas y niveles económicos, fortaleciendo la red de servicio y provocando con ello la aparición y consolidación de empresas que van a elevar el índice ocupacional. Por otra parte, la corriente turística nacional evita en forma indirecta al viaje al exterior, evitando con ello la fuga de divisas.

III.- TURISMO NACIONAL EGRESIVO. Es aquel que viaja más allá de las fronteras, realizando por ende gastos que significan salida de divisas y que por lo tanto aparecen como renglón negativo de la Balanza de Pagos.

²⁶ Ramírez Blanco, Manuel. Teoría General del Turismo. Ed. Diana. México. 1981. p. 61.

B.- CONCEPTO JURÍDICO DEL TURISTA Y DEL PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO.

El término Turista al igual que el de Turismo, tiene su antecedente en el vocablo inglés "tour"; viaje que deriva de la palabra francesa "tour", viaje o excursión circular; la cual procede a su vez del latín "tornare".

Los sufijos "its" e "ismo" que completan las palabras turista y turismo, se refieren a la acción que recae sobre una persona o un grupo de ellas. Lo que explica el porqué se utilizan para significar al fenómeno individual o general del desplazamiento turístico.

A partir del significado de las raíces latinas puede definirse etimológicamente al "Turista como la persona que viaja temporalmente y regresa a su lugar de origen o residencia permanente".

Muy semejante a lo ocurrido con los diversos conceptos de turismo, sucede con los conceptos de turista, y por este mismo motivo no ha sido posible establecer una definición concreta y única al respecto.

A continuación señalare algunas definiciones del término Turista conforme al criterio de diversos autores e instituciones:

TURISTA. "Es la persona que hace una o más excursiones, especialmente aquella persona que lo hace por recreación, aquella que viaja por placer o por cultura, visitando varios lugares por sus motivos de interés, paisajes, etc.". Definición establecida por "The Oxford English Dictionary" en 1800.

TURISTAS. "Son los visitantes temporales que permanecen al menos 24 horas en el país que visitan, las finalidades de sus viajes pueden clasificarse en: placer, negocios, familiares, misioneros y reuniones". Definición dada por el Banco de México, en la encuesta de Turismo Receptivo 1970 - 1975.

TURISTA. "Se considera que es turista cualquier persona que visite temporalmente un país distinto al de su residencia habitual, comprendiendo tanto a los extranjeros como a los nacionales residentes en su país, por cualquiera de los siguientes motivos:

- e) Por recreo, por descanso, por razones familiares o por motivos de salud;
- b) Por asistencia a reuniones o convenciones de toda clase (asuntos científicos, administrativos, religiosos, deportivos, etc.).
- c) Por negocios;
- d) En tránsito, cuando permanezcan por lo menos 24 horas en el país, y

e) Los estudiantes que viajan por cuenta propia y/o becados por entidades no residentes en el país.

Quedan excluidos del concepto de turista los siguientes tipos de viajeros:

a) Los fronterizos, visitantes que permanecen en las poblaciones fronterizas sin salir de sus límites;

b) Las personas que llegan, con o sin contrato de trabajo a desempeñar un empleo, a ejercer una profesión o a residir en un país;

c) Los Diplomáticos;

d) Los estudiantes que viajan becados por entidades residentes en el país,

e) Por último, los visitantes que pasan por el país, con permanencia menor de 24 horas.

TURISTA. "Es la persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación, alguien que viaja por placer o por cultura visitando varios lugares por su objeto de interés, paisajes, etc."²⁶

TURISTA. "Es el nacional o extranjero residente de un país que se desplaza voluntariamente y temporalmente por el territorio o fuera de sus fronteras, con el propósito de recreación, salud, descanso, cultura, negocios, o cualquier otro similar, excepto los de cambiar de lugar de residencia o realizar un trabajo permanente".²⁷

TURISTA. "Es la persona que entra a un país extranjero con una finalidad completamente diferente que la de fijar su residencia en el mismo, o de trabajar ahí, regularmente y que gasta en ese país de residencia temporal, el dinero que ha ganado en otra parte". Definición de A. J. Norwal citado por Oscar De la Torre Padilla.

Son **TURISTAS** ante el Derecho, los sujetos activos de relaciones contractuales turísticas; con más amplitud y concreción, los que tienen uso o disfrutan un servicio turístico que reciben, bien sea de un particular prestador de servicios turísticos o de las autoridades administrativas que confieren los servicios de esta clase.

La vigente Ley Federal de Turismo, señala en su artículo 3, que "TURISTA es la persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utiliza alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población".

Por lo que respecta a la Ley General de Población en su artículo 42, considera como No Inmigrante (extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación

²⁶ De la Torre Padilla Op.Cit., p. 14.

²⁷ Secretaría de Turismo. Glosario. Op. Cit., p. 120.

se interna temporalmente en el país) al "TURISTA que con fines de recreo, salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, se interna en el país con temporalidad máxima de seis meses improrrogables".

Las diversas definiciones sobre turista señaladas anteriormente, no han podido conseguir una adecuada terminología y una referencia precisa del contenido del concepto, por lo tanto, no es posible asignar al término turista, la condición categórica filosófica, lógica ni jurídica. Simplemente es una designación lingüística de uso común. Ser turista no es como ser militar, profesor, panadero, etc. No es, pues, un término calificador en la vida social. Es simplemente un hacer y no un ser. Es pues, un acto causal u ocasional en la vida normal de algunas personas.

A este acto accidental de una persona, se le atribuye la consideración jurídica de acto turístico, desde el momento en que los ordenamientos jurídicos del turismo recogen y protegen esa actividad ocasional durante el acto mismo; ni antes ni después.

La protección a la actividad turística se consagra en leyes de orden administrativo, esto es, derecho público, lo que hace que el concepto o definición genérica de turista se atenúa para precisarse exclusivamente en la consideración de "sujeto activo" en el Derecho Administrativo Turístico que le protege y salvaguarda en ese hacer individual, aunque dicho sujeto no sea turista en la denominación común del término.

Se deduce de lo expuesto que, deteriorada la figura del turista como concepto jurídico, surge la de otro acto turístico como terminología más adecuada. En su consecuencia, el Derecho Administrativo Turístico, pasa a ser el derecho que regule los actos turísticos y proteja al que lo realice, sea o no sea turista.²⁸

La vigente Ley Federal de Turismo, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1992, define en su artículo 3 al "PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO como la persona física o moral que habitualmente proporcione, intercambie o contrate con el turista, la prestación de servicios a que se refiere esta Ley".

Así mismo, establece que se consideran "Servicios Turísticos", los prestados a través de:

I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;

II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;

III. Guías de turistas;

²⁸ Perez Bonin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Ed. Diamon. México. 1969. pp 95-96.

IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paraderos de casas rodantes, así como, en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, y

V. Las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Los Prestadores de Servicios Turísticos mencionados anteriormente, que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría de Turismo fije por medio de las disposiciones generales.

Las relaciones entre los Prestadores de Servicios Turísticos y el Turista se regirán por lo que las partes convengan, sujetándose a las normas establecidas por la Ley Federal de Protección al Consumidor y a la Ley Federal de Turismo.

Corresponde a la Secretaría de Turismo, expedir las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la Administración Pública Federal.

Es deber de los Prestadores de servicios turísticos:

- 1.- Anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que estos incluyen;
- 2.- Cuando se trate de la prestación del servicio de guías de turistas, informar su precio en el momento de la contratación con los usuarios;
- 3.- Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados; y
- 4.- Contar con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas de turistas en los términos de la norma oficial respectiva.

Registro Nacional de Turismo.

Conforme a lo establecido en el capítulo II, del Título Quinto, corresponde a la Secretaría de Turismo la operación del Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos.

Para obtener la inscripción en el Registro, será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría por cualquier medio que esta determine y exclusivamente se requerirá señalar:

- 1.- Nombre y domicilio de la persona física o moral que prestará el servicio;
- 2.- Lugar y domicilio en que se prestarán los servicios;
- 3.- La fecha de la apertura del establecimiento turístico;

4.- la clase de servicios que se prestarán y la categoría conforme a la norma mexicana o internacional. y

5.- La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.

Este Registro Nacional podrá ser consultado por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal.

Los prestadores de servicios que se inscriban en dicho registro, podrán ofrecer a los turistas consumidores, la garantía de hacer uso de un servicio de calidad.

C.- IMPORTANCIA DEL ESTUDIO JURÍDICO DEL TURISMO COMO INSTITUCIÓN.

El Derecho es una ciencia que se encuentra en continuo proceso de transformación; al surgir nuevas situaciones y nuevas relaciones en el acontecer de la vida social, se manifiesta la necesidad de su ordenación legal, su armonización con las instituciones ya existentes y su articulación dentro del cuadro general del Derecho.

La existencia de disposiciones legales que delimitan lo que es turismo y crean la calidad de turista, otorgan a este fenómeno el carácter de institución jurídica.

Existe una serie de disposiciones legales que se ocupan de la actividad turística en sí misma considerada: las relativas a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la seguridad de su persona y de sus bienes; otras relativas a la prestación de servicios, tales como el hospedaje y otras más que se ocupan de las instalaciones dedicadas al turismo, las Infraestructura y los sistemas de transporte. Pues bien, todas esas ramas, unas específicamente dirigidas al turismo y otras conectadas con dicha actividad, constituyen en conjunto, una rama del Derecho perfectamente definida.

El fenómeno turístico actual es sumamente complejo, el cual además de tener un sistema de relaciones entre particulares, se inmerge en el constante crecimiento de funciones administrativas del poder público que, bajo las razones de protector del viajero, el fenómeno empresarial y de desarrollo económico y especialmente social, ha creado un sistema de regulación jurídica que ordene y envuelva la actividad turística en su desarrollo esencial, convirtiendo al viajero en un ser protegido y al prestador de servicios en un simple cumplidor de medidas administrativas públicas.

El Derecho Turístico es el encargado de disciplinar las necesidades y exigencias que el fenómeno turístico plantea. el gobierno ha tenido que intervenir desde muy diversas perspectivas y actuaciones, de medidas de fomento, de policía, de servicios públicos, propios e impropios y hasta de actividades consideradas como industriales del Estado.

El Lic. Rafael González A. Alpuche, define al Derecho Turístico como "el conjunto de normas que regula el acto o hecho jurídico, de cierto sector del movimiento migratorio de un Estado". Considera que para estudiar la disciplina turística es necesario aplicar el criterio jurídico a los conceptos de turismo y turista, ya que los ordenamientos legales son los que crean la calidad de turista y delimitan lo que es el turismo. Establece que el "Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el

individuo, para emprender (acto) o al realizar un viaje (hecho jurídico) y obtener su estancia legal en un lugar distinto al de su radicación". Esta definición encierra, en un primer plano de interpretación el carácter jurídico del desplazamiento geográfico a un medio jurídico diferente del de procedencia del individuo y encontrarse legal y transitoriamente en dicho lugar. El desplazamiento geográfico implica el cambio del estatuto individual del viajero quien se somete a las leyes del país al cual se dirige, quedando bajo su protección.²⁹

Para Enrique Pérez Bonin el "Derecho Turístico Administrativo es el conjunto de leyes que establecen la organización administrativa turística y regula los actos que las mismas leyes reputan turísticas, los reglamentos que el ejecutivo elabore para el desarrollo de las leyes turísticas y los ordenes, circulares y acuerdos que dictan las autoridades de turismo en uso de las facultades que la propia ley les otorga y que mediante su publicación legal adquieren carácter aplicativo obligatorio. Integra también el Derecho Turístico, los convenios internacionales sobre la materia debidamente ratificados".³⁰

Gran parte de las normas que regulan al fenómeno turístico pertenecen al derecho administrativo, pero también subsiste otro gran número de normas que pertenecen al derecho privado, y especialmente las que regulan las relaciones entre las partes como son los contratos turísticos.

La mayoría de estos contratos de tráfico turístico (hospedaje, comisiones, promesa de reservación, transporte de personas, etc.) están regulados por normas que pertenecen al derecho privado, y especialmente las que regulan las relaciones entre las partes como son los contratos turísticos.

También el Derecho Turístico comprende disposiciones conexas contenidas en diversos cuerpos de leyes: aduanales, penales, de salubridad, las relativas a la condición jurídica de los extranjeros, etc

Enrique Pérez Bonin; establece que se requieren de cuatro conceptos fundamentales para el estudio del derecho turístico:

- 1.- La definición jurídica de Turismo;
- 2.- La definición jurídica de Turista;
- 3.- La definición jurídica de Prestador de Servicios Turísticos, y
- 4.- El estudio del contenido de los actos turísticos.

²⁹ González A. Alpuche. Rafael. En torno al Derecho turístico y sus instituciones fundamentales. Ed Asociación Nacional de Abogados. México, D.F., 1971, pp 38-39.

³⁰ Pérez Bonin. Op. Cit., p. 85.

Los tres primeros estudiados anteriormente, y por lo que respecta al estudio del contenido jurídico de los actos turísticos, señalaremos en primer término que el Derecho Turístico regula una serie de diversas relaciones, algunas de las cuales constituyen figuras típicas y bien definidas de obligación como lo son por ejemplo, el contrato de hospedaje o el contrato de transporte. Otras relaciones producen consecuencias jurídicas atípicas, o mejor dicho, no encuadradas en una figura específica de contrato ni manifestadas expresamente en la contratación, pero como secuela de las obligaciones típicas, se traducen en deberes implícitos para las partes o para una de las partes, como son por ejemplo las responsabilidades que nacen en caso de accidente, extravío de objetos, daños de personas y equipajes, etc., atipicidad que en algunas ocasiones también se produce independientemente de las figuras típicas, en situaciones y circunstancias indeterminadas en la Ley, pero sus consecuencias producen efectos jurídicos. En segundo término, el marco del Derecho Turístico comprende todas aquellas situaciones y actividades con él relacionadas, ya sea en forma directa o indirecta, cuyas finalidades son regular el fenómeno turístico nacional e internacional.

Existen varias ciencias que se relacionan con el turismo, entre las cuales se encuentran las siguientes:

La ECONOMÍA, en cuanto que el turismo activa la producción de muy diversos tipos de bienes y servicios, genera empleos, fomenta el desarrollo de regiones enteras y permite la captación de divisas.

Al respecto Witker manifiesta que, "La actividad turística, también conocida como "industria sin chimeneas", se ha convertido para muchos países, en uno de los capítulos importantes de la balanza de pagos, ya que las erogaciones hechas por los turistas extranjeros constituyen una entrada de divisas que benefician su economía nacional. Entre estos beneficios cabe destacar el referente a que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, pues el turista a cambio de su dinero, recibe principalmente la oportunidad de conocer una urbe, admirar una ruina arqueológica o recrearse en un museo, bienes estos que en general no experimentan ningún desgaste económico directo".³¹

La SOCIOLOGÍA, estudia, analiza y clasifica las relaciones humanas resultantes del turismo y con ello permite conocer sus proyecciones socioculturales, determina las preferencias y rechazos y consecuentemente, eliminar los factores que frenan al desarrollo turístico y que den impulso a los que lo incrementen y afirman.

La PSICOLOGÍA, se aplica, en el caso del turismo a determinar sus motivaciones, la conducta del turista y sus intereses, y ese conocimiento se aplica a afinar la

³¹ Witker, Jorge. Derecho Económico. Ed. Harla. México D.F., 1985, p.322.

publicidad, a planear incentivos, a comprender la manera de ser del turista y a darle el trato que le corresponde.

La **MEDICINA**, que vela por la salud de la población nacional y de los visitantes extranjeros, mediante labores de saneamiento, combate de epidemias, prevención de contagios y asistencia curativa en caso de enfermedad o accidente.

La **GEOGRAFÍA**, presenta fronteras y articula el panorama de los recursos turísticos de una región, ayuda el trazado de itinerarios, proporciona material de información, etc.

La **INGENIERÍA** y la **ARQUITECTURA**, se ocupan de la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, hoteles, albergues, centros de recreo, etc.

Las **TÉCNICAS DE INFORMACIÓN** y la **COMUNICACIÓN**, coadyuvan a elaborar y difundir una imagen atractiva de los centros receptores, etc.

La **ESTÉTICA**, en cuanto que el turismo es uno de los medios a través de los cuales el individuo se realiza desinteresadamente, en la vivencia y contemplación de las cosas y emociones puramente bellas unas, placenteras las otras que lo recrean, le brindan descanso o lo elevan espiritualmente.

Las **CIENCIAS SOCIALES** en general, que evalúan el impacto de las actividades turísticas y lo encauzan hacia sus consecuencias más elevadas de intercambio cultural, comprensión humana, solidaridad y fomento de la hermandad entre los hombres. Entre estas ciencias se encuentra:

El **DERECHO**, que regula los movimientos migratorios y garantiza la libertad de tránsito, el respeto a la persona, la seguridad de la vida y la propiedad, en fin, el orden y la paz sociales indispensables para el disfrute de las experiencias turísticas".³²

Entre las principales **RAMAS DEL DERECHO** relacionadas con la actividad turística se encuentran las siguientes:

DERECHO ADMINISTRATIVO, se encarga de regular los actos que provocan la actividad turística, así como, los que realizan las dependencias y organismos del sector público.

DERECHO ECONÓMICO, se encarga de estudiar el fenómeno turístico porque es una fuente generadora de empleos y captadora de divisas, lo que repercute favorablemente en la Balanza de Pagos.

³² Alemán Velasco. Op. Cit., pp. 36-37.

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, el turismo tiene relación con esta rama del derecho, ya que el turista provoca relaciones internacionales o interestatales entre Estados Federales. Además, el turista puede hacer valer sus derechos nacidos en otra entidad soberana, de acuerdo con las leyes y tratados que les dan vida en el territorio de otro Estado. Existen varias disposiciones legales que protegen al turista extranjero, como lo es, entre otras, la Ley General de Población.

DERECHO MERCANTIL, estudia todo lo relacionado a la constitución y administración de empresas o sociedades mercantiles encargadas de la prestación de servicios turísticos, así como, los actos de comercio que realizan. El artículo 75 fracción VIII del código de Comercio, señala como actos de comercio los que realizan "Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua y las empresas de turismo". Cabe destacar que algunos contratos mercantiles son sumamente importantes para la realización de la actividad turística, entre otros figuran la Compraventa Mercantil y al Contrato de Transporte de personas.

DERECHO CIVIL, es importante para la celebración de contratos como al de Hospedaje, entre otros, los cuales son muy importantes para la actividad turística.

DERECHO ADUANERO, se ocupa entre otros aspectos de la revisión de equipajes, se fundamenta en la legislación aduanera, en la cual se le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de dar cumplimiento y aplicación a las normas contenidas en dicha Ley, así mismo, dicha Dependencia se ha interesado en ejecutar las directrices generales de la política turística del Ejecutivo, en cuanto a la revisión y vigilancia aduanera para el turista que nos visita.

D.- EL TURISMO SOCIAL.

El Turismo Social tiene como único objetivo el análisis de los viajes turísticos de aquellos sectores de la población económicamente débil.

Partiendo del antecedente histórico de que en principio los viajes de recreación los realizaban únicamente las clases privilegiadas (nobleza), después al nacer la burguesía capitalista como consecuencia de la industrialización, el turismo se popularizó y se hizo más democrático.

Para poder hablar del Turismo Social, hay que considerar no solamente el movimiento de viajeros, sino también la organización social, la estructura económica y el marco político mediante los cuales se desenvuelve.

Conforme al criterio teórico y a la Ley se puede definir de la siguiente manera:

TURISMO SOCIAL. "Es el conjunto de fenómenos en relaciones concatenadas que resulten a participar en la actividad turística de las clases sociales de ingresos más modestos con bases y medidas específicas de carácter económico, político y social, estas medidas implican la prioridad de metas y servicios sobre aquellas que reflejen afán de lucro sin que ello signifique la necesidad de subsidios de carácter permanente".³³

El turismo social comprende todos aquellos medios e instrumentos, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados viajen con fines recreativos, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad (artículo 9 de la vigente Ley Federal de Turismo).

El turismo social se pueda diferenciar del turismo en general, fundamentalmente por su composición y origen, siendo sus principales diferencias las siguientes:

El turismo en general se origina en los grandes países industriales, siendo sus habitantes los principales componentes de las grandes corrientes internacionales; el turismo social comúnmente se integra en espacios nacionales por sectores de la población económicamente débiles y por ello con menor capacidad para viajar al exterior.

El turismo en general contribuye a la captación de divisas para los países receptores de las corrientes turísticas; mientras que el turismo social contribuye a la mejor distribución de la riqueza dentro de los límites de una Nación, así como, el fenómeno de la recreación y la cultura entre los sectores populares de la misma.

³³ Ramírez Blanco. Op.Cit. . p. 156.

El turismo social trata de combinar dos aspectos importantes, por un lado, la necesidad de que las grandes masas populares tengan acceso a la recreación sana y al descanso que permite viajar y conocer nuevos horizontes tanto geográficos como humanos y por otra parte la de canalizar los recursos modestos pero de gran importancia por su volumen.

El turismo social tiende a contemplar un equitativo disfrute de los bienes materiales y espirituales, para hacer más placentero y respetable el uso del tiempo libre, que debe servir para recuperar energías dirigidas al trabajo productivo y creador.

Para el ordenado desarrollo del turismo social, es necesario que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal coordinen y promuevan sus esfuerzos entre ellos, junto con el apoyo de los gobiernos estatales y municipales para que puedan concertar e inducir la acción social y privada; pero también es de suma importancia la participación de la iniciativa privada

La Ley establece que la SECRETARÍA DE TURISMO, la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, el INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, la COMISIÓN NACIONAL DEL DEPORTE, y las demás entidades que tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.

Para el adecuado desarrollo del Turismo Social, la Secretaría de Turismo junto con el apoyo y coordinación de las dependencias y entidades antes mencionadas, promoverán las siguientes acciones:

1.- La construcción y operación de empresas de miembros del sector social, que tengan por objeto la prestación de los servicios turísticos accesibles a la población;

2.- Promoverán la conjunción de esfuerzos para mejorar la atención y desarrollo de aquellos lugares en que pueda ser susceptible elevar su nivel económico de vida, mediante la industria turística.

3.- Promoverán la suscripción de acuerdos con los prestadores de servicios turísticos, por medio de los cuales se determinarán precios y condiciones adecuadas, así como, paquetes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos del turismo social, en beneficio de los grupos de obreros, campesinos, infantiles, burocráticos, magisteriales, de estudiantes, de trabajadores no asalariados y otros similares.

El turismo social trata de combinar dos aspectos importantes, por un lado, la necesidad de que las grandes masas populares tengan acceso a la recreación sana y al descanso que permite viajar y conocer nuevos horizontes tanto geográficos como humanos y por otra parte la de canalizar los recursos modestos pero de gran importancia por su volumen.

El turismo social tiende a contemplar un equitativo disfrute de los bienes materiales y espirituales, para hacer más placentero y respetable el uso del tiempo libre, que debe servir para recuperar energías dirigidas al trabajo productivo y creador.

Para el ordenado desarrollo del turismo social, es necesario que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal coordinen y promuevan sus esfuerzos entre ellos, junto con el apoyo de los gobiernos estatales y municipales para que puedan concertar e inducir la acción social y privada; pero también es de suma importancia la participación de la iniciativa privada.

La Ley establece que la SECRETARÍA DE TURISMO, la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, el INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, la COMISIÓN NACIONAL DEL DEPORTE, y las demás entidades que tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.

Para el adecuado desarrollo del Turismo Social, la Secretaría de Turismo junto con el apoyo y coordinación de las dependencias y entidades antes mencionadas, promoverán las siguientes acciones:

- 1.- La construcción y operación de empresas de miembros del sector social, que tengan por objeto la prestación de los servicios turísticos accesibles a la población;
- 2.- Promoverán la conjunción de esfuerzos para mejorar la atención y desarrollo de aquellos lugares en que pueda ser susceptible elevar su nivel económico de vida, mediante la industria turística.
- 3.- Promoverán la suscripción de acuerdos con los prestadores de servicios turísticos, por medio de los cuales se determinarán precios y condiciones adecuadas, así como, paquetes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos del turismo social, en beneficio de los grupos de obreros, campesinos, infantiles, burocráticos, magisteriales, de estudiantes, de trabajadores no asalariados y otros similares.

También se establece en la vigente Ley que las instituciones, dependencias y entidades del sector público, promoverán entre sus trabajadores el turismo social en coordinación con los integrantes de las dependencias y entidades relacionadas con la actividad turística. Así mismo, recomendarán y promoverán que los sectores social y privado, participen en programas que hagan posible el turismo de sus trabajadores en temporadas y condiciones convenientes.

E.- LAS CALIDADES MIGRATORIAS Y SUS FORMALIDADES

Antes de hablar de las calidades migratorias, hay que determinar a qué personas considera el derecho positivo como extranjeros.

La Constitución Política de nuestro país, conforme a su artículo 33, establece que son extranjeros aquellos que "no" hayan adquirido la nacionalidad por nacimiento, es decir, aquellos que no hayan nacido en el territorio de la República y que no tengan ningún vínculo filial con la Nación. Reafirmando lo anterior, el artículo 1, fracción IV de la Ley de Nacionalidad, establece que se considera Extranjero "a aquel que no tiene la calidad de mexicano".

Nuestros ordenamientos jurídicos sientan las bases de la equiparación o igualdad entre mexicanos y extranjeros. En este sentido el artículo 1 de nuestra Carta Magna, establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Esta disposición determina que todo individuo goza de las garantías individuales, lo que implica que en su goce, no se hará distinción alguna con motivo de raza, ideología, nacionalidad, etc.; y que en estas condiciones, en principio, el extranjero queda equiparado al nacional, también determina que el goce de las garantías o derechos, deben ser íntegros, continuos e ininterrumpidos, con el caso de suspensión de garantías el cual afectará a todos por igual. Así mismo, nuestra Constitución con la finalidad de obtener una seguridad nacional señala ciertas restricciones para los extranjeros, las cuales establecen que no pueden ejercer ciertas actividades como son la de pertenecer al Ejército o la Marina de Guerra, la de ocupar ciertos puestos dentro de la Marina Mercante, la de no ser preferidos en igualdad de circunstancias con nacionales para cargos o comisiones de gobierno, etc.

Correlativos a sus derechos el extranjero, por otra parte, tiene las mismas obligaciones que el nacional por cuanto se refiere al pago de sus contribuciones, así como, sujetarse al orden jurídico mexicano.

Una vez analizado a grandes rasgos la situación jurídica del extranjero en nuestro país, mencionaremos que LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN clasifica a las Calidades Migratorias de la siguiente manera:

CALIDADES MIGRATORIAS (artículo 41)

I.- NO INMIGRANTE (artículo 42):

1. Turista
2. Transmigrante.
3. Visitante
4. Consejero.
5. Asilado Político.
6. Refugiado
7. Estudiante.
8. Visitante distinguido.
9. Visitante local.
10. Visitante provisional.

II.- INMIGRANTE (artículo 48):

1. Rentista.
2. Inversionista.
3. Profesional.
4. Cargos de confianza.
5. Científico.
6. Técnico.
7. Familiares.
8. Artistas y deportistas.

III. INMIGRADO (artículo 52).

NO INMIGRANTE

No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes categorías:

I.- **TURISTA**, es la persona que se interna en el país con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses.

Bajo esta característica migratoria se interna el mayor número de extranjeros en México, siendo las actividades de recreo las más favorecidas. Respecto al plazo máximo de estadía, el Reglamento de la Ley General de Población, como es natural, establece que sólo por enfermedad que impida viajar, o por causa de fuerza mayor, podrá fijarse un plazo adicional para su salida (art. 97, fracción I). En la solicitud correspondiente deberá señalarse el centro hospitalario en el que el extranjero se encuentre recluido, en su caso, deberá exhibirse el certificado médico correspondiente o bien precisar la causa de fuerza mayor que corresponda.

II.- TRANSMIGRANTE, es el extranjero en tránsito hacia otro país que puede permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

III.- VISITANTE, es el extranjero que se interna en territorio nacional para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos tréidos del extranjero, de las rentas que estos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o en su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar estas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse hasta cuatro prórrogas más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

IV.- CONSEJERO, es el extranjero que se interna en territorio nacional para asistir a asambleas o sesiones del Consejo de Administración de empresas, con una temporalidad de un año, prorrogables hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una, con entradas múltiples y en cada ocasión con estancias máximas de 30 días improrrogables dentro del país.

V.- ASILADO POLÍTICO, es el extranjero que se interna en el país para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación estime conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que para ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría la podrá otorgar la calidad que juzgue pertinente para continuar su legal estancia en el país. Así mismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

VI.- REFUGIADO, es el extranjero que ingresa al territorio de la Nación para proteger su vida, seguridad o libertad cuando haya sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo haya obligado a ir a otro país. No quedan comprendidos en la presente calidad migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderán su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Así mismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. el refugiado no podrá ser devuelto a su lugar de origen, ni

anviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas”:

VII.- ESTUDIANTE. se trata del extranjero que se interna en territorio nacional para iniciar, completar o perfeccionar estudios en plantetas educativas o instituciones oficiales o particulares incorporadas con autorización oficial, con prorrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo con el tiempo que duran sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total.

VIII.- VISITANTE DISTINGUIDO, en este caso se encuentran los científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas u otras personas prominentes a quienes la Secretaría de Gobernación, en casos especiales y de manera excepcional, podrá otorgarles permisos de cortesía para internarse y residir en el país hasta por seis meses, pudiendo renovarse dichos permisos cuando la propia Secretaría lo estime pertinente.

IX.- VISITANTE LOCAL, son los extranjeros autorizados para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas, sin que su permanencia exceda de tres días.

X.- VISITANTE PROVISIONAL, es toda aquella persona extranjera a la que la Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 90 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, sino cumplan en el plazo concedido.

INMIGRANTE

Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

Las características de inmigrante son:

I.- RENTISTA, es la persona que ha decidido venir a nuestro país para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que la produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones de Crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten sus servicios como profesores, científicos o técnicos cuando estima que dichas actividades resultan benéficas para el país.

II.- INVERSIONISTA. es el extranjero que se interna en territorio nacional para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el Reglamento de la Ley General de Población.

III.- PROFESIONAL, esta calidad migratoria comprende al extranjero que ingresa al territorio nacional para ejercer una profesión, en el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de profesiones.

IV.- CARGO DE CONFIANZA, lo desempeña el extranjero que ingresa en el territorio nacional para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que ha juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el ejercicio de que se trata merezca la internación.

V.- CIENTÍFICO, es el extranjero que se interna en el país para dirigir o realizar actividades científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que el respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

VI.- TÉCNICO, es el extranjero que se interna en el país para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

VII.- FAMILIARES, se trata de extranjeros que se internen en el país para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

VIII.- ARTISTAS O DEPORTISTAS, son los extranjeros que se internan en el país para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.

INMIGRADO

Inmigrado deriva de inmigrar. Proveniente del latín *immigrare* compuesto por las raíces *in* que significa "en" y *migrare* que significa "irse": persona que va de un lugar a otro; dicese del individuo establecido en un país por inmigración. En el lenguaje común del término inmigrado se considera como adjetivo y sujeto, y se

define como la persona que va de un lugar a otro. La Ley General de Población considere como inmigrado al extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país (artículo 52).

La categoría de inmigrado según el artículo 53 de la Ley General de Población, lo adquieren los inmigrantes que tengan residencia legal en el país durante cinco años, siempre y cuando cumplan con las disposiciones jurídicas y hayan desarrollado actividades honestas y positivas para la comunidad, cumplidos estos requisitos, la Secretaría de Gobernación deberá realizar la declaración expresa en donde señale que el extranjero adquiere la calidad de inmigrado. Una vez adquirida la calidad de inmigrado el individuo podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que establecen la propia Ley General de Población y su Reglamento.

La calidad migratoria de inmigrado, otorga como prerrogativa la libertad de entrar o salir del país, pero el ejercicio inadecuado de este derecho puede ocasionar la pérdida de esa calidad. También se establece en la Ley, que se pierda esta calidad cuando el inmigrado permanezca por dos años consecutivos en el extranjero, o si en un periodo de diez años, considerados a partir de la fecha de declaratoria de inmigrado, permanece fuera del país por más de cinco.

Es de vital importancia que el Gobierno Federal regule la entrada y salida de extranjeros, para poder tener un control sobre su permanencia en el país.

Finalmente, todas estas calidades migratorias tienen como consecuencia, un desplazamiento de viajeros que, con distintos motivos viajen al territorio nacional, trayendo recursos del exterior y que en algunos casos consumen los servicios turísticos.

CAPITULO TERCERO

SITUACIÓN JURÍDICA DEL TURISMO EN MÉXICO

A.- BASES CONSTITUCIONALES.

B.- LEY FEDERAL DE TURISMO DE 1993.

C.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

D.- PRINCIPALES FUNCIONES Y ESTRUCTURA LEGAL DE LA SECRETARÍA DE TURISMO, CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y A SU REGLAMENTO INTERNO.

A.- BASES CONSTITUCIONALES.

Los preceptos constitucionales que rigen las relaciones turísticas entre el poder público y los particulares, nacionales o extranjeros son los siguientes:

Derecho de libertad de tránsito. El artículo 11 de la Constitución establece que "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impugnan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

El precepto antes mencionado permite la libre movilización personal en el territorio mexicano, indispensable para completar la libertad personal, sin necesidad de salvoconducto u otro documento similar.

Esa libertad fomenta las relaciones de los individuos unos con otros en todos sentidos, dentro y fuera de las poblaciones y aún en el exterior; las visitas personales ayudan a la mejor comprensión de las situaciones recíprocas; los viajes dentro y fuera del país aumentan la cultura práctica, por el conocimiento de otras regiones y de otras razas y nacionalidades, de otros ambientes y de otros medios de vivir, y así motivan la superación del comportamiento humano, de las circunstancias y de las costumbres sociales.

Las limitaciones a la libertad de tránsito son las siguientes:

Generales:

1.- Requisitos migratorios para la entrada y salida del país, de nacionales y de extranjeros; exigencias fiscales y de salubridad.

2.- Expulsión de extranjeros perniciosos según el artículo 33 Constitucional.

Particulares:

1.- Arraigo civil.

2.- Residencia obligatoria temporal, con motivo de un proceso penal; requisito de la libertad bajo caución y de libertad preparatoria.³⁴

³⁴ Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. Ed Trillas, 4a. edición, México, 1990, pp. 129-130.

El artículo 25 Constitucional establece que "corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar ... que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales al efecto "el estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general", con la conciencia y responsabilidad de los sectores público, social y privado".

Por su parte en el artículo 26 de la Carta Magna se establecen los principios del sistema de planeación democrática del desarrollo, cuya organización es responsabilidad del Estado.

El artículo 28 párrafo segundo establece:

En consecuencia la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en unas o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Párrafo tercero: Las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de los artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencias en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Párrafo sexto: El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Facultades del Congreso de la Unión:

El artículo 73 en su fracción XVI, párrafo primero faculta al poder legislativo para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Lógicamente, estén comprendidas en esta fracción, las facultades para legislar en materia turística tanto de nacionales como de extranjeros.

La fracción XXIX-D, establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico.

Como expresión de las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia de Rectoría del Estado, en materia de desarrollo nacional y su planeación, la fracción XXIX-E del mismo artículo, señala como atribución del Poder Legislativo Federal, la expedición de leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Actualmente, el turismo constituye una actividad económica de particular relevancia para el desarrollo nacional, tanto en el ámbito de generación de empleos como en el campo de la atracción de divisas. Por ello, se trate de una actividad comprendida no solo por las inherentes a la rectoría económica del estado, sino incluso por el sistema de planeación democrática del desarrollo.

Así pues, la reglamentación del turismo se enmarca dentro de las atribuciones del Congreso General para legislar en materia de "programación, promoción, concertación y ejecución de orden económico que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de servicios, social y nacionalmente necesario".

Por último, el artículo 131 de la Carta Magna que nos rige, establece que:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresen las fracciones VI y VII del artículo 117.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".³³

Como se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se establece con precisión la rectoría del Estado en materia turística, se debería proponer al Congreso de la Unión, una propuesta de reforma a la

³³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. Ed. Porrúa S.A., México, 1993. pp. 430-431.

Constitución, a efecto que en el mismo texto del artículo 73, se incorpore como una facultad exclusiva de dicho Congreso, el legislar en materia de turismo.

B.- LEY FEDERAL DE TURISMO

En las últimas décadas, el turismo ha reafirmado su crecimiento y se ha consolidado como sector estratégico en el desarrollo económico del país, por lo que fue necesario eliminar los vicios existentes en la legislación anterior de 1984 (excesiva regulación, centralismo inoperante y compleja burocracia en los trámites) adecuando el marco jurídico de la actividad turística para propiciar su impulso, desarrollo y transformación a niveles de excelencia.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Turismo que analizaremos posteriormente establece como su objetivo primordial, la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turísticos, con el fin de promover y facilitar la inversión nacional y extranjera en instalaciones turísticas que coadyuven el desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, lo que permitirá, en el mediano plazo, la generación de nuevos empleos y un mayor ingreso de divisas.

La vigente Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1992, la cual entro en vigor a los 30 días después de su publicación en el mismo, contempla un marco normativo que pretende permitir el desarrollo armónico del turismo, con el objeto de garantizar y mantener la competitividad en el marco internacional.

Esta ley representa el interés del Gobierno Federal por lograr fortalecer a este sector estratégico de la economía nacional, así mismo, manifiesta en su contenido que es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Turismo (art. 1)

Es importante destacar que esta nueva ley establece un esquema general de coordinación entre los niveles de Gobierno Federal y Local, dándose así, las bases para celebrar acuerdos cuyo objetivo sea coadyuvar y actuar coordinadamente buscando que los programas de desarrollo turístico local concuerden con los de carácter federal.

La estructura de la vigente ley es la siguiente:

Título Primero.- Aspectos Generales. Consta de un capítulo único referente a las disposiciones generales.

Título Segundo.- De la planeación de la actividad turística. Consta de tres capítulos: Capítulo 1.- Del programa sectorial turístico; Capítulo 2.- Turismo social; y Capítulo 3.- Zonas de desarrollo turístico prioritario.

Título Tercero.- De la descentralización de funciones. Consta de un capítulo único referente a los órganos estatales y municipales de turismo.

Título Cuarto.- De la promoción y fomento al turismo. Consta de cuatro capítulos: Capítulo 1.- Programas de publicidad y promoción; Capítulo 2.- Cooperación turística interna y oficinas de representación en el extranjero; Capítulo 3.- FONATUR; y Capítulo 4.- Capacitación Turística, y

Título Quinto.- Aspectos operativos. Consta de cinco capítulos: Capítulo 1.- Operación de los prestadoras de servicios turísticos; Capítulo 2.- Del registro nacional de turismo; Capítulo 3.- Protección al turista; Capítulo 4.- De la verificación; y Capítulo 5.- De las sanciones y del recurso de revisión.

La vigente Ley Federal de Turismo, conforme a su artículo 2º tiene por objeto:

- I.- Programar la actividad turística.
- II.- Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística;
- III.- Procurar la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta ley;
- IV.- Establecer los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trata;
- V.- Orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros;
- VI.- Fomentar la calidad de los servicios turísticos;
- VII.- Fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros;
- VIII.- Propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta ley; y
- IX.- Fomentar el turismo social.

Para proceder al análisis de la vigente ley comenzaremos por establecer lo siguiente: que en materia de **Prestadores de Servicios Turísticos** establece en su artículo 4º (estudiado en el capítulo anterior) que las guías de turistas podrán ser de diversa índole y que su clasificación corresponde a las disposiciones reglamentarias. También señala que se pueden considerar como prestadores de servicios turísticos, los restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren en hoteles, moteles, albergues, campamentos paraderos de casas rodantes que presten servicios a turistas, aeropuertos terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, siempre que soliciten su inscripción en el Registro Nacional de Turismo y cumplan con los requisitos que fije la Secretaría en disposiciones generales.

Como se señaló anteriormente, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán apoyar a la Secretaría de Turismo en el ejercicio de sus atribuciones. Para conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal se creó la **Comisión Ejecutiva de Turismo**, quien además actúa como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría de Turismo considere oportuno poner a su consideración (art. 6), con la creación de esta comisión el Gobierno Federal pretende alcanzar niveles óptimos de eficiencia y eficacia en su funcionamiento y agilizar la respuesta a las necesidades de los empresarios organizados, haciéndolos coparticipes y corresponsables en la toma de decisiones que ofrecen al sector. Esta comisión será presidida por el titular de la Secretaría y su integración y funcionamiento quedarán señalados en el Reglamento Interior que la propia comisión expida. (art. 7º del reglamento de la Ley Federal de Turismo).

En materia de **Planación** de la actividad turística, la Secretaría de Turismo elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector (art. 8), al respecto al programa sectorial en materia de turismo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo para la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) manifiesta que: Por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas, así como por sus características especiales, el turismo es otra actividad que requiere de un programa sectorial específico. El programa de desarrollo del sector turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país, que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpore fuerza de trabajo joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos. Este programa definirá una estrategia interinstitucional que facilite, desregule y

simplifique la normatividad en la materia; dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurren el gobierno y el sector privado, definirá una estrategia precisa para atraer a un mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; y pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el sector turismo. El programa contendrá un plan detallado para promover en mucho mayor medida el mercado nacional para esta actividad.

Entre los objetivos de la presente ley se encuentran el de fortalecer al Turismo Social, previéndose expresamente la participación de las principales organizaciones involucradas en el esparcimiento de los sectores populares, con objeto de hacer realidad el concepto de "turismo popular y social", y facilitar al trabajador con ingresos medios o bajos el derecho a la recreación (art. 9 a 12).

La ley considera como Zonas de Desarrollo Turístico prioritario aquellas que a juicio de la Secretaría de Turismo, por sus características naturales, histórico-monumentales o culturales, constituyan un atractivo turístico. Así mismo la Secretaría de Turismo fomentará la creación de empresas turísticas para que realicen inversiones en estas zonas, de igual manera, impulsará la dotación de la infraestructura que requieran, logrando este último objetivo con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con los sectores social y privado. (arts. 13 a 16).

La Secretaría junto con la Secretaría de Desarrollo Social y las entidades antes mencionadas, formulará las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, para que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso del suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como la creación de centros dedicados al turismo social.

En las zonas de desarrollo turístico privado, la Secretaría de Turismo, promoverá acciones e inversiones con los sectores público, social y privado para:

- I.- La dotación de infraestructura y equipamiento urbano para el desarrollo turístico;
- II.- La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, así como la conservación, en su caso, de las áreas naturales protegidas;
- III.- El desarrollo socioeconómico y cultural de los habitantes de la región;
- IV.- La constitución de reservas territoriales;
- V.- El establecimiento de centros dedicados al turismo social, y
- VI.- Las demás necesarias para el desarrollo turístico.

Como lo había señalado anteriormente en esta ley se ha establecido una descentralización de funciones, por medio de la cual la Secretaría de Turismo promoverá la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, asuman funciones operativas para:

I.- Elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local acordes con el programa sectorial turístico del Gobierno Federal;

II.- Crear los medios de apoyo y fomento a la inversión en materia turística en la entidad federativa o municipio de que se trate;

III.- Promover y coordinar las obras y servicios públicos necesarios para la adecuada atención al turista y el propio desarrollo urbano turístico de la comunidad; y

IV.- En general, promover la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo en forma armónica, y la observancia de las disposiciones emanadas de la presente ley.

Dichos acuerdos de coordinación deberán ser publicados en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial de la entidad federativa.

En lo referente a la Promoción Turística, la Secretaría de Turismo difundirá los atractivos nacionales a través de los medios de comunicación, otorgando el material idóneo, así mismo podrá suscribir convenios que tengan por objeto la instrumentación de programas conjuntos de publicidad, con prestadores de servicios turísticos nacionales y extranjeros interesados en incrementar el flujo de turistas al país. También promoverá con los gobiernos estatales y municipales, con el Distrito Federal y con prestadores de servicios turísticos de las distintas regiones del país, su participación directa en la instrumentación de campañas de publicidad que promuevan los atractivos turísticos de dichas regiones (arts. 19 a 23).

En materia de Cooperación Turística Internacional Secretaría de Turismo, junto con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrá celebrar acuerdos de cooperación turística con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, a fin de proteger, mejorar, incrementar y promover los atractivos servicios turísticos, así como atentar las corrientes turísticas del exterior a nuestro país (art. 24).

El artículo 25° manifieste que las Oficinas de Representación en el Extranjero, son aquellas que, en coordinación con las representaciones públicas o privadas del país extranjero, promueven la imagen de México como destino turístico, distribuyen la información y publicidad turística, coordinen la realización de las tareas de promoción en el exterior y ejercer las demás funciones que les delegue el titular del ramo.

Para el mejoramiento de los centros turísticos existentes y para el desarrollo de nuevos centros turísticos, integralmente planeados, se ha creado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, cuyos antecedentes en la legislación son el Fondo de Garantía al Turismo (FOGATUR) en 1956 y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) en 1969.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo es una entidad del Gobierno Federal que busca servir de apoyo en todo momento a inversionistas, operadores y empresarios turísticos, a lo largo del territorio nacional, para fortalecer la oferta turística de México en los mercados internacionales y mejorar la destinada al turismo nacional. Destacan entre sus funciones el desarrollo y consolidación de centros turísticos integrales; el funcionamiento a la oferta turística y la inversión directa en instalaciones turísticas de apoyo. Pero la ley establece las siguientes funciones:

I.- Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos;

II.- Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región;

III.- Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permiten el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios;

IV.- Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos;

V.- Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al fomento del turismo;

VI.- Participar con los sectores público, social y privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;

VII.- Realizar la promoción y publicidad de sus actividades y las del turismo en general;

VIII.- Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;

IX.- Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiere para lograr su objetivo, otorgando las garantías necesarias;

X.- Operar con los valores derivados de su cartera;

XI.- Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística;

XII.- Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por actividades relacionadas con el turismo;

XIII.- Garantizar frente a terceros las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas;

XIV.- Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones del sistema financiero, con el propósito de destinar el fomento del turismo, los recursos que de ellos se obtengan;

XV.- Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados;

y

XVI.- En general todas aquellas que faciliten la realización de su objeto.

El FONATUR tendrá un comité técnico, el cual estará integrado por representantes de cada una de las siguientes dependencias y entidades.

- I.- Secretaría de Turismo;
- II.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III.- Secretaría de Desarrollo Social; y
- IV.- Banco de México.

El FONATUR a través de 15 años, ha creado cinco nuevos centros turísticos para el país: Cancún en el estado de Quintana Roo; Ixtapa en el estado de Guerrero, Loreto y los Cabos en Baja California Sur y las Bahías de Huastulco en el estado de Oaxaca. Estos centros turísticos integralmente planeados, resultados directos de la política crediticia de FONATUR, han sido la acertada respuesta a la necesidad que tiene el país de crear alternativas de desarrollo para la economía y de incrementar decididamente la captación de divisas y la generación de empleos, todo ello en el marco de un gran esfuerzo nacional en favor de las desconcentración y el desarrollo regional.

En lo referente a la Capacitación Turística la Secretaría de Turismo participará en la elaboración de programas de capacitación turística, y establecerá escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turísticas, para lo cual necesitará el apoyo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobierno de las entidades federales, municipios y organización pública, social y privada nacional e internacional.

La Secretaría de Turismo, a través de su órgano descentralizado denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo, realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de postgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales.

El capítulo III de la ley establece lo relacionado a la protección al turista, y al respecto manifiesta que los prestadores de servicios turísticos deberán describir

claramente en que consiste el servicio que ofrecen así como la manera en que se prestará, así mismo, están obligados a respetar los términos y condiciones ofrecidos o pactados con el turista.

En caso de que el prestador del servicio no cumpla con alguno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, tendrá la obligación de reembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente al servicio incumplido, o bien podrá prestar otro servicio de la misma calidad o equivalencia al que hubiera incumplido a elección del turista.

Para determinar si el servicio prestado cumple con la calidad ofrecida, se tomará como referencia las normas mexicanas y a falta de éstas las establecidas por organismos internacionales, salvo que el prestador de servicios haya descrito ostensiblemente las características y la forma en que se presta.

Cuando el turista reside en la República Mexicana, podrá presentar su denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio.

Si el turista reside en el extranjero, también podrá denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor, las violaciones a la presente ley por correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por este mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y que permita hacer el procedimiento más expedito.

La denuncia podrá presentarse también por conducto de las representaciones de la Secretaría en el extranjero a elección del afectado.

El artículo 41 de la ley establece como facultad de la Secretaría de Turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor la de realizar Visitas de Verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.

Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría de Turismo se practicarán en días y horas hábiles (excepto en los casos en que el tipo y la naturaleza de los servicios así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento), por personal autorizado que exhiba identificación vigente y la orden de verificación respectiva, la que deberá ser expedida por la autoridad competente y en la que claramente se especifiquen las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse. Durante las visitas de verificación los prestadores de servicios proporcionarán a la autoridad la información que les sea solicitada, siempre que se refieran a las disposiciones que expresamente se señalen en la orden de verificación.

A toda visita de verificación que se realice, corresponderá el levantamiento del acta respectiva, debidamente circunstanciada y elaborada en presencia de dos testigos propuestos por la persona que haya atendido la visita o por el verificador, si aquella se hubiere negado a designarlos.

El capítulo V de la ley establece la relacionada con las Sanciones y del Recurso de Revisión y al respecto manifiesta que las infracciones a lo dispuesto en la ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas derivadas de ello, serán sancionadas por la Secretaría de Turismo.

En el supuesto de quejas presentadas por turistas la PROFECO, conocerá de su recepción, desahogo y resolución y en su caso, arbitraje y sanción, en los términos de la ley de la materia.

Las sanciones que impone la ley son las siguientes:

I.- Cuando en la prestación del servicio de guías de turistas no se informe su precio en el momento de la contratación en los usuarios y cuando los prestadores de servicios no cuanten con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas de turistas, serán sancionados con multa hasta por el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;

II.- Las infracciones a lo dispuesto en los reglamentos que regulen los servicios turísticos de agencias, subagencias, operadoras de viajes y guías de turistas; cuando los prestadores de servicios no anuncien ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que estos incluyan y cuando los prestadores de servicios incumplan alguno de los servicios ofrecidos o pactados con la totalidad de los mismos y no reembolsen, bonifiquen o compensen la suma correspondiente al servicio incumplido o no presten otro servicio de la misma calidad o equivalencia al que hubiere incumplido a elección del turista serán sancionados con multas hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo diario;

III.- Cuando la Secretaría de Turismo no expida las formas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos cuya finalidad sea la protección del turista; cuando los prestadores de servicios no cumplan con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados o cuando los prestadores no respeten los términos y condiciones ofrecidos o pactados con el turista, serán sancionados con una multa hasta por el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario.

Para los efectos de la presente ley se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la

primera infracción, en este caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de la multa impuesta originalmente.

Para darle mayor seguridad jurídica al prestador de servicios turísticos, la ley establece que las sanciones por infracciones a la misma y las disposiciones derivadas de ella, serán fijadas con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los turistas;
- III. La publicidad o información de los prestadores de servicios y la comprobación de las infracciones; y
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Secretaría de Turismo deberán estar debidamente fundadas y motivadas. Para determinar el monto de las sanciones, la Secretaría deberá considerar la gravedad de la infracción, y en ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones.

Se podrá establecer el recurso de revisión dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de ratificación, contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta ley.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto hace al pago de multas.

C.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO

Para poder iniciar el análisis al Reglamento de la Ley Federal de Turismo es importante considerar previamente, lo que la doctrina establece como Reglamento y su naturaleza jurídica.

En una idea muy general, se entiende por reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia."³⁶

También se puede definir "como una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa"³⁷

La facultad reglamentaria se encuentra contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución, la cual encomienda al Presidente de la República la atribución para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observación de la ley.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por el que el contenido de aquel está subordinando a ésta y corre la misma suerte; es decir, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias.

Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desborden.

La naturaleza jurídica del reglamento ha sido objeto, de la discusión por la doctrina, debido a la doble función que lo caracteriza:

1) Por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley, es un acto promulgado por un funcionario electo, quien a su vez recoge solo las impresiones de una estructura burocrática. La estrecha relación existente entre el presidente de la República y la administración pública centralizada se consagra en la institución del referendo establecido en el artículo 92 de la Constitución.

2) Por otra parte, atendiendo al contenido material del reglamento, la jurisprudencia ha definido su naturaleza como participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

³⁶ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., México, 1991, p. 768.

³⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. S.A., Tomo IV, México D.F., 1993, p. 2751.

De esta manera, el reglamento confirma la aceptación del principio de que la división de poderes no consiste en una separación estricta de funciones.

El ordenamiento que en este punto estudiaremos tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Turismo y sus disposiciones serán aplicadas por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo, así mismo, su observancia es general y obligatoria para todos los prestadores de servicios turísticos, tanto nacionales como extranjeros.

En cuanto a su estructura el presente Reglamento (publicado en el D.O.F. el 2 de mayo de 1994) consta de 15 capítulos anunciados de la siguiente manera:

- Capítulo I.- Disposiciones Generales;
- Capítulo II.- De las zonas de Desarrollo Turístico Prioritario;
- Capítulo III.- De la descentralización de funciones;
- Capítulo IV.- De la promoción y el fomento al turismo;
- Capítulo V.- De la orientación y auxilio turístico;
- Capítulo VI.- Del Registro Nacional de Turismo;
- Capítulo VII.- De los establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes;
- Capítulo VIII.- De las agencias, subagencias y operadoras de viaje;
- Capítulo IX.- De los guías de turistas;
- Capítulo X.- De las operadoras turísticas de buceo y la seguridad de los usuarios;
- Capítulo XI.- De los establecimientos de alimentos y bebidas;
- Capítulo XII.- De las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticas;
- Capítulo XIII.- De la verificación;
- Capítulo XIV.- De las sanciones; y
- Capítulo XV.- Del recurso de revisión.

El artículo 2º del presente reglamento establece una serie de definiciones relativas a los diversos prestadores de servicios y principales órganos relacionados con la actividad turística, siendo los siguientes:

1.- **Empresa de sistemas de intercambio de servicios turísticos:** son los que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos;

2.- **Establecimientos de alimentos y bebidas:**

... Se denomina con este género:

a) Los restaurantes y cafeterías que se encuentren ubicados en hoteles, motels, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas

arqueológicas, cuya actividad principal es la transformación y venta de alimentos para su consumo y que en forma accesorio, puede expendir bebidas alcohólicas al capeo y presentar variedad con música;

b) Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paraderos de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas que, en su caso, cobran una cuota de admisión y presentan espectáculos o variedades: cuentan con orquesta, conjunto musical o música grabada y pista de baile, y ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimentos opcional.

3.- **Guías de turistas:** son las personas físicas que proporcionan el turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia;

4.- **Operadora turística de buceo:** es la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para llevar a cabo actividades subacuáticas y, en su caso, bajo la conducción de un guía especializado en la materia;

5.- **Paraderos de casas rodantes:** son las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinados al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos;

6.- **Catálogo Nacional Turístico:** es el instrumento que permite a la Secretaría de Turismo difundir y promover los destinos turísticos nacionales, los prestadores de servicios inscritos, así como los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico;

7.- **Comisión Ejecutiva de Turismo:** tendrá por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría de Turismo considere oportunos poner a su consideración;

8.- **Información estadística:** es el conjunto de resultados cuantitativos que se obtienen de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los prestadores de servicios turísticos e instituciones, sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales.

En su artículo 3º el presente Reglamento establece que la Secretaría de Turismo deberá constituir comisiones consultivas con la participación de los prestadores de servicios turísticos, las cuales deberán constituirse según la actividad de los mismos y su integración y funcionamiento será conforme al acuerdo que, en su caso, emita el titular de la Secretaría de Turismo, sus funciones son las siguientes:

I.- Actuar como órgano de consulta de la Secretaría de Turismo, en todo lo relativo al establecimiento y operación de los prestadores de servicios turísticos de que se trate;

II.- Los demás que se requieran para el cumplimiento de su objeto.

En materia de orientación y auxilio turístico, la ley establece que la Secretaría de Turismo podrá utilizar, entre otros los siguientes instrumentos o medios para prestar orientación, asesoría y auxilio a los turistas nacionales y extranjeros:

- 1.- El servicio de información telefónica;
- 2.- La información derivada del catálogo;
- 3.- La prestación de servicios de orientación y emergencia mecánica;
- 4.- El apoyo a los turistas ante otras autoridades federales locales y municipales; y
- 5.- El establecimiento de módulos de información y orientación en las terminales aéreas, de autobuses, de ferrocarriles y puertos turísticos.

La Secretaría de Turismo podrá suscribir acuerdos de coordinación con dependencias y entidades públicas federales, locales o municipales, así como convenios de concertación o apoyo con los sectores social y privado, que tengan como finalidad la seguridad, orientación auxilio médico o de cualquier otra naturaleza, relacionados con el turismo, e fin de realizar acciones conjuntas y efectivas, en beneficio de la actividad turística.

En materia de prestadores de servicios el reglamento especifica lo siguiente:

I.- **Establecimientos de Hospedaje:** Son los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación, los cuales deberán:

A) Exhibir en un lugar visible, en el acceso principal del establecimiento, el monto de la tarifa y los servicios incluidos en la misma;

B) Exhibir en un lugar visible en cada habitación, el reglamento interno del mismo, así como los precios por los servicios adicionales que se presten en el establecimiento;

C) Todos los documentos, facturas, cartes de precios y anuncios dentro del establecimiento deberán estar en letra legible y en español, sin perjuicio de utilizarse otros idiomas;

D) En caso de ofrecerse servicios de cambio de moneda extranjera y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre la materia, deberá informarse al turista el tipo de cambio al que se toma su moneda. Lo mismo se observará cuando se liquiden las cuentas en el establecimiento con moneda extranjera, y

E) Contar con los formatos de quejas con porte pagado por la Secretaría de Turismo.

Los prestadores de servicio de hospedaje deberán respetar las reservaciones hechas con antelación, siempre que hayan sido garantizadas directamente por el turista o por una agencia de viajes.

Cuando la persona llegue al establecimiento de hospedaje con papelería, clave o cupón de reservación confirmada y garantizada por una agencia de viajes, aquel estará obligado a su aceptación inmediata o cuando esto fuere imposible, a la obtención de alojamiento en condiciones y tarifas similares.

Se entiende por campamentos, las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar; y por paradores de casas rodantes, las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinadas al establecimiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos.

Tanto los campamentos como los paradores de casas rodantes, deberán:

A) Cumplir con las obligaciones que se señalan para los establecimientos de hospedaje, en aquello que les sea aplicables;

B) Establecer las medidas de seguridad que se requieran en las áreas de uso e instalaciones, conforme a los lineamientos que señale la norma que expida la Secretaría de Turismo;

C) Delimitar con exactitud la superficie destinada al espacio de cada vehículo, con los servicios que les corresponden; y,

D) Proporcionar al turista que lo solicite, la información relativa a las características de las instalaciones, tales como tomas de agua, drenaje, eléctricas, talleres de servicio, alimentos; así como sobre las poblaciones colindantes, servicios médicos, y asistenciales disponibles y cualquiera otro que incida en la prestación adecuada del servicio.

El Reglamento de la Ley Federal de Turismo establece como Agencia de viajes a la empresa que contrate o active como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios prestados conforme a la ley, así como cualquier otra relacionada con la actividad turística

Las agencias de viajes podrán operar en México, bajo las siguientes modalidades:

I.- OPERADORA MAYORISTA, la cual tiene como actividad preponderante la integración de paquetes turísticos los cuales son proporcionados y comercializados por ellas mismas o por conducto de agencias de viajes minoristas;

II.- AGENCIA DE VIAJES MINORISTA, es aquella que ofrece y vende al público consumidor paquetes turísticos integrados por la operadora mayorista; servicios de otros prestadores de servicios turísticos o relacionados con ellos y, a solicitud expresa del cliente, integra dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos en un sólo producto;

III.- SUBAGENCIA DE VIAJES, es la persona física o moral que ofrece y vende al público consumidor exclusivamente servicios turísticos o relacionados con ellos.

Para efecto de lo anterior, se entiende por paquete turístico, la integración previa en un solo producto de dos o más servicios turísticos o relacionados con estos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso a cualquier otro medio de difusión.

Las agencias de viajes, a efecto de poder llevar a cabo su labor, de intermediación con otros prestadores de servicios turísticos, celebrarán convenios en los que se haga constar dicha intermediación y los servicios que en ella se comprenden y en los que se consiguen los derechos y obligaciones de cada una de las partes, las bases de su operación y su responsabilidad frente al turista

Las agencias de viajes deberán tener a disposición del público en general, el precio o tarifa de los servicios y productos que ofrecen o comercializan.

Para los efectos de la ley del presente reglamento, las representaciones de hoteles y agentes generales de ventas de otros prestadores de servicios turísticos, se equiparán a las agencias de viajes señaladas en la ley y deberán sujetarse a los requisitos de operación que señala el presente reglamento. Quedan excluidos de lo aquí previsto, los centros de reservaciones de las empresas hoteleras.

Por último el presente Reglamento establece que toda empresa que intermedia servicios turísticos o integre paquetes turísticos, deberá actuar como agencia de viajes y cumplir con las disposiciones de la ley y de su reglamento.

El capítulo IX establece las disposiciones relativas a los Guías de Turistas, definiéndolos como las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia. Los guías de turistas podrán prestar sus servicios bajo alguna de las siguientes modalidades:

A Guía General: Persona que cuenta con estudios de guía a nivel técnico, reconocidos en los términos de las leyes de la materia y que puede desempeñar esta actividad a nivel nacional con un dominio global de los atractivos turísticos del país.

B Guía con Licenciatura: Persona que cuenta con estudios de educación superior, vinculados con la actividad turística y que estén reconocidos en los términos de las leyes de la materia;

C Guía Especializada: Persona que tiene conocimientos o experiencia acreditable sobre algún tema o actividad específica.

Para obtener la credencial de reconocimiento de la Secretaría y poder prestar el servicio, deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a) Demostrar conocimientos o experiencia en la actividad que como guía pretenda desarrollar, para lo cual deberá presentar título profesional, diplomas, evaluaciones o cualquier otra documentación comprobatoria según sea el caso, y.
- b) Acreditar la legal estancia en el país, en el caso de extranjeros.

Dicha credencial deberá refrendarse cada cuatro años. La Secretaría de Turismo otorgará credencial de reconocimiento permanente a los guías que hayan cumplido con todas las disposiciones del presente reglamento y que, a juicio de la misma, hayan realizado una labor satisfactoria, de manera ininterrumpida durante doce años de servicios.

La credencial de guía de turista reconocidos, para la prestación de sus servicios, tendrán acceso a las áreas abiertas al público como museos, monumentos, zonas arqueológicas y, en general, a todo sitio de interés turístico, así como a las áreas públicas de recepción de los establecimientos de hospedaje, durante el desempeño de sus actividades ajustándose en todo caso a las reglas de acceso y operación del lugar.

Las agencias de viajes serán responsables en términos de la legislación común, del incumplimiento de los servicios prestados por el guía de turistas, cuando éste preste sus servicios para la agencia.

Conforme al reglamento la **Operadora Turística de Buceo** es la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para llevar a cabo actividades subacuáticas y, en su caso, bajo la conducción de un guía especializado en la materia. Deberán satisfacer los requisitos establecidos en el reglamento y en la norma que al efecto sea expedida en los términos de la ley de la materia y que garanticen suficientemente la prestación del servicio y la seguridad del usuario.

El prestador, de preferencia, empleará guías reconocidas por la Secretaría. Previamente a la inversión, la operadora turística de buceo deberá informar al

usuario sobre los impedimentos y las enfermedades que impliquen riesgos. Una vez hecho lo anterior, el usuario manifestará por escrito si existe o no impedimento o padece alguna enfermedad, declarando además haber recibido la información antes mencionado.

La operadora deberá contar con un reglamento interno de seguridad con el objeto de prevenir accidentes, cuyo ejemplar se deberá entregar al usuario en el momento de contratar los servicios. Dicho reglamento deberá contener los requisitos mínimos que, en su caso, fije la norma en cuanto a condiciones mínimas de seguridad para el desarrollo de la actividad en la persona del turista, estado del equipo y demás aspectos técnicos.

Los Establecimientos de alimentos y bebidas, deberán exhibir ostensiblemente la siguiente información:

- a) La lista de precios de alimentos y bebidas que son ofrecidos, la que podrá estar en otro idioma además del español;
- b) Si por la naturaleza o las características de sus servicios, se requiere de determinado atuendo;
- c) El horario de servicio al público;
- d) Manifestar de forma expresa los casos en los que el establecimiento se reserva el derecho de admisión;
- e) Contar con los formatos de quejas con porte pagado de la Secretaría de Turismo.

Se entienda por Empresas de Sistemas de Intercambio de Servicios Turísticos conforme al Reglamento de la Ley Federal de Turismo, las que se dedican a promover o intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos.

Para los fines de intercambio, aquellas que presten servicios de tiempo compartido y que ofrezcan en forma directa a sus clientes la posibilidad de disfrutar su periodo de vacaciones en varios destinos, como el caso de clubes vacacionales, multidestinos e intercambio interno.

Las empresas de intercambio deberán reunir los siguientes requisitos:

- I.- Constituirse en sociedades mercantiles y tener un domicilio en el término de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.- Calibrar por escrito contrato de afiliación con los prestadores de servicios turísticos;
- III.- Proporcionar a través de medios aditados, al menos anualmente, información consistente en la descripción de los establecimientos afiliados y épocas en que serán clasificadas las temporadas; y,

IV.- Tener un sistema electrónico equivalente de reservaciones y de depósito de los periodos vacacionales a ser, intercambiados por los usuarios turistas. Para los fines de esta fracción, se entiende por depósito el procedimiento mediante el cual un usuario entrega a la empresa de intercambio a periodo vacacional al que tiene derecho, para intercambiarlo con posterioridad por otro u otros periodos vacacionales en el mismo establecimiento a otros.

Para ofrecer sus servicios, las empresas de intercambio recibirán en depósito de los usuarios, al o los periodos vacacionales sobrantes que tengan derechos en un establecimiento de hospedaje, para que estos a su vez, sean ofrecidos a otro usuario que hubiere depositado sus derechos de hospedaje respecto de otro establecimiento, los establecimientos afiliados a una empresa de intercambio deberán respetar las reservaciones hechas por los usuarios y confirmados por la empresa de intercambio en los términos establecidos en los comprobantes de confirmación respectivo. Así mismo otorgarán las facilidades necesarias a efecto de que el usuario establezca contacto telefónico con la empresa de intercambio, en forma gratuita, en el caso de existir algún problema respecto a la confirmación del alojamiento.

Las empresas de intercambio podrán acordar con los prestadores de servicios turísticos afiliados, los derechos y obligaciones a cargo de cada una de las partes y su responsabilidad frente al usuario.

Será responsabilidad de las empresas de intercambio, proporcionar a los usuarios de sus servicios, la información que obtengan de los prestadores de servicios turísticos, relativa a las características de su establecimiento, servicios que prestan, temporadas y épocas de cierre, con el propósito de permitir al usuario evaluar la posibilidad de intercambio y elegir entre la oferta existente, los destinos turísticos que considere acordes con sus intereses.

D.- PRINCIPALES FUNCIONES Y ESTRUCTURA LEGAL DE LA SECRETARÍA DE TURISMO, CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y A SU REGLAMENTO INTERNO.

La Secretaría de Turismo es un órgano que pertenece a la Administración Pública Federal centralizada, que auxilia directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Su naturaleza administrativa es la función que realiza y que permite la ejecución de los fines políticos que en cada sesión fija el presidente de la República.

Los órganos que forman la organización interna de la Secretaría se establecen por su reglamento interior, que es el instrumento jurídico que expide el Ejecutivo federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución, con el objeto de reglamentar las disposiciones legales que confieren atribuciones a las dependencias del ejecutivo, determinando la distribución de dichas atribuciones entre las diferentes unidades administrativas de cada dependencia; así como para definir la forma en que los titulares podrán ser suplidos durante su ausencia.

La Secretaría de Turismo, como dependencia de Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Federal de Turismo y otras leyes. Así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Turismo le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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 del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca 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 patronato 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 concorra 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 desarrollo tecnológico en materia turística;

XIII.- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que 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 Hacienda y Crédito Público;

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.

Conforme a su Reglamento interior la Secretaría de Turismo cuenta con unidades administrativas, las cuales realizan al estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, cuya jerarquía es de la siguiente manera:

Secretaría de ramo.

Sub Secretaría de Turismo Interno.

Sub Secretaría de Promoción y Fomento.

Oficialía Mayor.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Coordinación y enlace.

Dirección General de Información y auxilio al turista.

Dirección General de capacitación y educación turística.

Dirección General de turismo interno.

Dirección General de Promoción para Europa y Latino América.

Dirección General de Fomento.

Dirección General de Programación Organización y Presupuesto.

Dirección General de Administración Operativa.

Unidad de Comunicación Social.

Órganos Administrativos Desconcentrados.

Centro de Estudios Superiores de Turismo.

Representación de turismo en el extranjero.

La Secretaría de Turismo contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su titulares, las que deberán, contenersa y especificarse en el manual de organización de la misma.

El artículo 3° de su Reglamento Interior, manifiesta que " la Secretaría de Turismo, a través de sus unidades administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas, que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría, establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO CUARTO

IMPORTANCIA DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA MEXICANA.

A.- PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA.

B.- PROMOCIÓN TURÍSTICA.

C.- EFECTOS DEL TURISMO.

D.- EL TURISMO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

A.- PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA.

El turismo, se ha manifestado en nuestros días como una necesidad inherente a la vida moderna, y por ende en un instrumento eficaz para el desarrollo económico y cultural.

En el ámbito económico, el turismo repercute en la captación de ingresos externos, en la generación de empleos, y en el desarrollo regional de los países que ven al turismo como una prioridad nacional.

En lo referente a las repercusiones socioculturales, el turismo se configura como uno de los elementos más importantes en la integración y difusión de una cultura universalizada, ya que permite el intercambio de costumbres y tradiciones, las cuales motivan a su vez la práctica de la actividad. Es así, que junto a las industrias automotriz y petrolera, el turismo se ha constituido en una de las tres ramas más importantes del intercambio de bienes y servicios a nivel mundial, mostrando una evidente tendencia a convertirse en la primera actividad económica del orbe hacia finales del milenio.

Como reflejo de las profundas y constantes mutaciones registradas en el escenario mundial en materia política, económica, social y cultural "la industria sin chimeneas" experimenta un comportamiento particularmente dinámico, plasmado en las siguientes cifras: durante las primeras cuatro décadas de la postguerra, creció a un ritmo superior al 7% del promedio anual; en el año de 1991, aportó el 12% del producto interno bruto internacional, significó el 15% de las transacciones comerciales (sin contar con las erogaciones en transporte), proporcionó empleo a uno de cada 16 trabajadores y generó recursos fiscales por casi 165 mil millones de dólares. En 1993 se llevaron a cabo 500 millones de viajes individuales, lo que produjo una demanda de 304,000 millones de dólares por concepto de hospedajes, esparcimiento y compras diversas, renglones para los cuales se pronostica un considerable incremento antes de llegar al siglo XXI.³⁹

A través de los últimos años, la demanda de servicios turísticos ha aumentado en forma sostenida, bajo el influjo de diversos factores interactuantes: el sobresaliente avance tecnológico en la navegación aérea y en las telecomunicaciones, que libera fronteras y acorta distancias entre los países; el creciente intercambio comercial y cultural, que origina nuevos motivos para viajar y el progreso social alcanzado por algunas naciones, se traduce en un mayor

³⁹ Gaceta del Sector Turismo. Panorama Frontera Norte: Puerta y Destino, SECTUR, vol. 8, año 2, octubre de 1993, p.15.

número de personas con posibilidad de salir temporalmente de su hábitat con fines de descanso, recreación, recuperación de salud, gestiones de negocios o conocimiento de otras culturas.

En respuesta a este comportamiento, la oferta se ha ido incrementando y diversificando sin pausa, merced a las cuantiosas inversiones realizadas por los gobiernos y a los empresarios de los países más poderosos, buscando atraer y retener los estratos más rentables de la clientela internacional.³⁹

Como ejemplo de lo anterior, el fenómeno a nivel mundial llamado turismo, ha presentado variaciones dignas de analizar, dado que en 1950, se desplazaron por el mundo 25 millones de viajeros, generando ingresos de 2,000 millones de dólares. En 1970, éstas cifras ascendieron a 156.000 millones de dólares, y en 1990, las cifras son impresionantes, en virtud de que como se comentó anteriormente, se alcanzan los 500 millones de viajeros, con una derrama de aproximadamente 304.000 millones de dólares, sin considerar lo referente al transporte.

También es importante mencionar que a medida que el tiempo transcurre, se incorporan más países a esta actividad. Cabe destacar que el crecimiento anual medio (13%) del turismo en el período 1983-1993 a nivel mundial, superó al de los servicios comerciales, los cuales presentaron un incremento del 10% y al de las exportaciones de mercancías que fue del 7%.⁴⁰

Para México, la importancia económica de la actividad turística es fundamental, como lo es también la participación de nuestro país en el mundo turístico, en donde ocupa el décimo lugar en lo que respecta al número de visitantes extranjeros. Muestra de ello son los más de cuatro mil millones de dólares que se generan anualmente como divisas, derivadas del gasto de la afluencia turística, además de los dos millones de empleos directos e indirectos que propicia esta actividad y su efecto multiplicador en dichos sectores de la economía. Es por ese motivo que el sector turístico ha alcanzado el más alto rubro de ingresos que inciden en la balanza comercial, lo que se constituye como la tercera actividad generadora de divisas después del petróleo y de la industria maquiladora.⁴¹

Por lo anterior, cabe hacer mención que el turismo en México, debido a su importancia, es una actividad que por sí misma en los últimos 20 años ha provocado la creación de ciudades completas (Cancún, Q. Roo, Ixtapa, Gro; Los Cabos, Loreto en B.C.S. y Huatulco, Oax.) implicando con ello un impacto económico considerable en zonas específicas de nuestro país, con la

³⁹ *Ibidem.* p. 16.

⁴⁰ Fuente en Base a cifras generadas por la Organización Mundial del Turismo.

⁴¹ Negocios Internacionales, BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior), año 4, no. 35, febrero de 1995, p. 17.

correspondiente derrama económica y generación de empleos, equipamiento urbano, servicios, vías de comunicación, así como desarrollo de infraestructura en general, mismas que apoyan fuertemente a otro tipo de actividades productivas, lo que ubica al turismo como una actividad integral, preponderante y compleja.

TURISMO RECEPTIVO

La actividad turística ha ido en constante ascenso en nuestro país, al igual que su gasto total, ya que en 1985 ingresaron al país (turismo receptivo) 4 millones 144 mil personas con una derrama total de 1,719.7 millones de dólares. En 1994 la cifra de turismo receptivo es de 7 millones 015 mil visitantes, con un gasto total de 4,216.6 millones de dólares.

El número de visitantes fue superior en 1994, respecto de 1993 en 5.9%, mientras que el gasto total de este número de personas creció en 4.9%.

Por país de origen, al mayor monto de turistas que regresan al país proceden de Estados Unidos que participan con el 81% seguido por la región de América Latina con el 7.0% y por Europa con 6.0%.

En 1995 el turismo al interior del país creció en 616 mil personas respecto al mismo lapso de 1994, esto es debido a que muchos extranjeros aprovechan el bajo costo del peso frente al dólar, lo que hace más atractivo a nuestro país a los ojos del turismo extranjero.⁴²

TURISMO EGRESIVO

Es aquél que comprende al número de turistas nacionales que visitaron al exterior, el cual tiene un menor monto que el turismo receptivo y que en 1994 se incrementó en 1.1% alcanzando el número de 4 millones 828 mil personas, con un gasto total de 1 mil 974 millones de dólares, disminuyendo éste en 4.7%.

Aquí cabe destacar, que la mayor salida de personal al exterior se da por vía terrestre, participando con el 69% del total, esto es por la cercanía con los Estados Unidos de Norteamérica.

Para 1995 la salida de viajeros descendió en 877 mil personas, respecto al registrado en 1994; esto es debido a que la devaluación del peso mexicano frente al dólar originó la pérdida del poder adquisitivo de la sociedad mexicana, haciendo sumamente difícil viajar al exterior por motivos de placer o de descanso.⁴³

⁴² Boletín de Información Económica. Diciembre de 1995. CONCANACO, SERVITUR, MÉXICO. Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio. Servicios y Turismo. p. 16

⁴³ *Ibidem.*, p. 16.

TURISMO INTERNO

El turismo interno en el país ha venido creciendo en forma notoria a partir de 1986, con lo cual se ha fomentado la atracción del turista nacional por conocer los atractivos nacionales con que se cuenta y promover más intensamente la actividad turística a través de promociones.

En 1994 el turismo interno creció en 2.0 % respecto a 1993, alcanzando 39.8 millones de personas, superando en 800 mil al número de personas que se registran en 1993.

En 1995 el turismo al interior del país disminuyó, por lo que el resultado de los ingresos totales es menor, y evidencia la poca disponibilidad del viajero, impactando en una contracción de los ingresos de las actividades turísticas, acrecentando su saldo vencido de crédito.⁴⁴

TURISMO FRONTERIZO

El turismo fronterizo se refiere a los viajeros fronterizos con permanencia de 24 a 72 horas en este lado del país o en los Estados Unidos.

El turismo fronterizo se ha caracterizado por ser deficitario, al ser mayores los egresos que los ingresos, incrementándose éste déficit en mayor proporción a partir de 1990, en donde creció en 70.3%, caso contrario al de 1994 en donde el saldo negativo fue inferior en 4.0% respecto a 1993.

Para 1995, las transacciones fronterizas han presentado un saldo negativo de - 66.7 millones de dólares, que es 93 % inferior al registrado en el mismo lapso de un año antes, debido a la caída en los ingresos.⁴⁵

BALANZA TURÍSTICA

La balanza turística se constituye como una fuente generadora de divisas al país, debido a la diversidad de atractivos naturales y culturales con que se cuenta. La promoción a nivel internacional y al crecimiento en la oferta turística ha contribuido a incrementar los ingresos de la balanza turística

Los ingresos del turismo en 1985 fueron de 1,719.7 millones de dólares, para alcanzar en 1994 la cantidad de 4,216.6 millones, creciendo 4.9% respecto de 1993.

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 16.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 17.

Por su parte, los egresos fueron en 1994 de 1.973.8 millones de dólares, lo que da como resultado que se registrara un saldo positivo por 2,243.0 millones de dólares, superior en 15.2% al que se registró en 1993.

Para 1995, la Balanza Turística registró un saldo acumulado positivo por 2,147.4 millones de dólares, superior en 23.1% al del mismo lapso de 1994, lo que obedece principalmente a la disminución de 48.2% de los egresos y a un descenso del -8.0% en los ingresos, por el impacto en el poder adquisitivo del programa económico aplicado.⁴⁶

PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

La actividad turística durante la década de los ochenta mantuvo una participación promedio del 3.0% en el Producto Interno Bruto, tasa que ha mantenido hasta el año de 1994.

En 1980 el turismo participó con el 3.4% del PIB total del país y en 1994 es del 3.2%.

Después de años de franco descenso en la actividad turística, ésta se logra recuperar a partir de 1987, registrando en 1994 una tasa de crecimiento de 2.9%.

Al considerarse alianzas para 1995, se ha establecido una cifra cercana a los 4 mil millones de dólares por ingresos, los que serían muy semejantes a los de 1994, y quizá superados en 1996.⁴⁷

PERSONAL OCUPADO

El personal ocupado en la actividad turística ha mantenido su tendencia desde 1980, participando con el 9.4% del personal ocupado a nivel nacional en 1994 generando 2 millones 158 mil empleos, creciendo en este último año en 1.5%.

En 1995, la actividad turística generó uno de cada once empleos en el país participando con el 9% de la población ocupada, se registrarán 604 mil empleos directos en hoteles y restaurantes, sumando un total de 2.1 millones de empleos, tanto directos como indirectos.⁴⁸

⁴⁶ Ibidem., p. 17

⁴⁷ Ibidem., p. 17

⁴⁸ Ibidem., p. 18

FINANCIAMIENTO A LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

El financiamiento en esta actividad es fundamental, con el fin de consolidar la actividad turística en zonas donde se cuenta con atractivos naturales y con posibilidades de desarrollo, coadyuvando a su vez a la creación de empleos y desarrollo regional.

A través de la canalización de recursos financieros a la actividad turística por parte del Fondo Nacional al Turismo se han promovido los llamados centros turísticos integralmente planeados, para fomentar en mayor proporción el turismo internacional

La Banca Comercial y de Desarrollo canaliza solamente el 1.9% al sector turismo, de saldo total de créditos que se otorga a organismos y empresas con 14,489.7 millones de nuevos pesos, financiamiento que a partir de 1989 se ha incrementado favorablemente, aunque cabe decir que a nivel participación en el total, este no ha tenido gran incremento.

INFRAESTRUCTURA Y OFERTA DE SERVICIOS TURÍSTICOS

1.- **Establecimientos de hospedaje.** La actividad turística, como fuente generadora de divisas ha venido ampliando su infraestructura acorde a la demanda y perspectiva que se tiene de esta actividad. En 1985 se contaba con 6,781 establecimientos para crecer en 1994 a 8,720 con capacidad en 1985 de 300,500 cuartos y en 1994 con 368,798 lo que equivale a un crecimiento de 68,298 cuartos en cerca de 10 años.

Así mismo en 1995, se ha ampliado la infraestructura hotelera en aquellas ciudades con atractivos naturales y que se constituyen como centros de desarrollo de Oaxaca y Guerrero, entre otros.

1.- A nivel Entidad Federativa, donde se concentra el mayor número de establecimientos, en Veracruz con 888 con el 10.2% del total, seguido por Jalisco con 633 establecimientos (7.3%) y Guerrero con 590 establecimientos (6.8%).

En lo que se refiere a números de cuartos, la entidad federativa con el monto más elevado es el Distrito Federal, seguido por Guerrero y Jalisco

2.- **Establecimientos de alimentos y bebidas.** Los establecimientos de alimentos y bebidas con registro ante la Secretaría de Turismo en mayor número se establecen en los hoteles.

Por Entidad Federativa en 1995 se registró que Quintana Roo concentra el más alto número de establecimientos, seguido por Guerrero y después Jalisco.

La cantidad con menor número de establecimientos es Aguascalientes con solamente 29 en hoteles y 10 independientes.

3.- **Agencias de viajes**, a la par del número creciente de turistas, las agencias de viajes han crecido para promover y facilitar los trámites necesarios al turista que desea viajar.

En 1993 se contaba con 1,159 agencias registradas en todo el país, creciendo en este año en 4.3% comparativamente con 1992. En 1995 no ha habido gran variación.

4.- **Arrendadoras de vehículos**.- El número de arrendadoras de vehículos en el país en 1993, ascendió a 741, de las cuales 316 son matriz y 425 sucursal, siendo Quintana Roo, Jalisco y D. F. las entidades que cuentan con el mayor número de establecimientos representando el 38.9% del total. Para 1995 no ha habido gran variación.

5.- **Transporte terrestre**.- En cuanto al número de vehículos que transitan por las principales carreteras del país, destaca por su mayor movimiento lo observada en la carretera México- Teotihuacán y la de México-Puebla. Último dato hasta 1995.

6.- **Transporte ferroviario**.- El transporte de personas por el sistema ferroviario ha descendido en los últimos años, debido a la preferencia por otros medios, la movilización de personas en 1994 fue de 6.9 millones de personas, inferior en 36.2% al monto total de 1993. Para 1995 siguió descendiendo este monto.

7.- **Transporte marítimo**.- El número de pasajeros transportados en 1994 por este medio, ascendió a 1 millón 967 mil, superior en 3.2% al número de 1993, revirtiendo la tendencia descendente de 1993. Para 1995, no se registra variación debido al impacto económico que sufre la Nación.

El arribo de mayor número de cruceros se concentra en Cozumel, Quintana Roo, al igual que el más alto número de turistas.

8.- **Transporte aéreo**. El movimiento de pasajeros por avión se ha incrementado año con año, ascendiendo la llegada de pasajeros a los aeropuertos del país en vuelos comerciales a 26.3 millones de personas, promoviéndose mucho las llegadas de vuelos nacionales.

Los aeropuertos logrados en las grandes ciudades son los que observan el mayor monto de pasajeros, seguidos por los aeropuertos de centros turísticos del interior con 3.6 millones de personas.

Sin embargo, los centros integralmente planeados como Cancún, Huatulco, entre otros, son los que registran una buena afluencia, seguidos por centros turísticos del interior.

Con datos hasta 1995, el aeropuerto internacional "Benito Juárez" del Distrito Federal, es el que registra el más alto número de llegadas de pasajeros, con 9.5 millones de personas, seguido por el de Guadalajara con 2.6 millones, Tijuana con 2.3 millones y por Cancún con 2.2 millones de personas.⁴⁹

La situación de la actividad turística durante 1996, fue en cierto modo estable, debido a que la balanza de pagos en materia de turismo registra un saldo positivo, aún después de la situación económica que atraviesa el país. Esta actividad ha sido impulsada con mayor fuerza en el país, ya que representa una importante fuente generadora de divisas y tiene efectos multiplicadores importantes como la generación de empleos e ingresos, llegando a considerar alianzas en 1995, considerando una cifra cercana a los 4 mil millones de dólares por ingresos, los que serían semejantes a los de 1994, y quizá superados en 1996.

Se visualiza para 1996 perspectivas positivas de la actividad turística en México, principalmente por la firma de la Alianza para el Turismo (firmada en los Pinos el pasado 27 de noviembre de 1995), la cual tiene como objetivo primordial reactivar la economía nacional, siendo algunas de sus principales políticas la de multiplicar el turismo, generando más empleos, aumentando la calidad y la cantidad de los servicios; aprovechar los crecientes intercambios con nuestros principales socios comerciales; fomentar el turismo nacional; aplicar medidas de deregulación y simplificación para el establecimiento y operación de empresas turísticas que faciliten y estimulen las prácticas de nuevas formas de turismo como al cinégetico, al cultural, al náutico, el deportivo, el ecológico y el de convenciones; así mismo se fortalecerá la infraestructura que requiere al turismo, como son los puertos de navegación y servicios aeroportuarios, carreteras, autotransporte, seguridad y protección al turista; crear a través de los medios de difusión la conciencia turística de la sociedad mexicana. Estas son entre otras las principales políticas que pretende implantar la Alianza para el Turismo como medida para estimular la actividad turística.

⁴⁹ Fuente: Anuario Estadístico de Comercio, Servicios y Turismo 1995. CONCANACO, SERVITUR, México, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo

B.- PROMOCIÓN TURÍSTICA

México, es un país que cuenta con una gran variedad de recursos turísticos, que van desde las más bellas playas, hasta las más exóticas ciudades, con arquitectura, desde lo clásico hasta lo contemporáneo. Sin embargo, el contar con dichos recursos no es suficiente para atraer al turista, es necesaria su comercialización en el Mercado Mundial, para así poder alcanzar altos índices de competitividad internacional en materia turística lo cual depende de las campañas promocionales, de las estrategias publicitarias dirigidas a segmentos de mercado específicos, así como de la diversidad existente en la oferta turística y la calidad del servicio que se presta, ya que ante un mercado más competitivo y moderno, en el que se adoptan nuevos sistemas de servicio, es cada vez más necesario mejorar y sostener la calidad de los servicios prestados a los turistas, además de que la perspectiva de captar mejores flujos de turistas con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ampliará la participación de México en el Turismo Mundial.

Para que el turismo pueda desarrollarse y alcanzar un beneficio a la economía mexicana, es sumamente necesario una buena promoción, la cual, no solamente significa publicitar nuestros atractivos turísticos, sino que es indispensable promocionar los servicios que ofrecen los prestadores.

La conceptualización que se debe realizar para la promoción turística es el trinomio: ATRACTIVO-INFRAESTRUCTURA-SERVICIO, mismo que permite generar un producto integral con mayor valor agregado y una mayor derrama económica para la zona.⁵¹

Casi toda persona es aficionada a viajar, a practicar el turismo, actitud que se manifiesta en múltiples y variadas formas de acuerdo con la estructura socioeconómica del sujeto del turismo y de la influencia ejercida en ella a través de la promoción. La práctica del turismo tiene tal atractivo, que nadie es capaz de oponer resistencia ante la posibilidad de viajar, disfrutar de los beneficios que supone desvincularse por un tiempo del ambiente rutinario en que se desenvuelve. Claro está que intervienen condicionantes que determinan la práctica de los viajes, pero ello conforma la estructura que define la potencialidad de cada uno para convertirse en turista; aspecto este último, en el cual a través de la difusión, la divulgación y las motivaciones ejercidas, la promoción desempeña un papel de suma importancia.⁵²

⁵¹ Revista "Decisión: Comercio, Servicios y Turismo". Editada por CONCANACO, SERVITUR. (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio), año XV, no. 181, enero de 1994, p. 37.

⁵² De la Torre Padilla, Oscar. Op. Cit., p. 109.

Antes de hablar de la trascendencia que tiene la Promoción Turística en nuestro país y sus repercusiones en el ámbito económico, social y cultural, es importante señalar en qué consiste la promoción, sus instrumentos y medios de que se vale para hacer efectiva la demanda turística.

En este orden de ideas, la promoción es uno de los principales factores para convertir la demanda potencial en efectiva. La corriente activa de viajeros se nutre del conjunto de personas cuyas posibilidades y ánimo de viajar han sido motivados por un deseo de visitar determinado lugar. La corriente turística potencial, por el contrario, es aquella que no se ha desplazado a determinada localidad, por no habersele proporcionado algún estímulo, necesario aún cuando disponga de medios para hacerlo.⁵³

La Promoción Turística es una actitud integrada por un conjunto de acciones e instrumentos que cumplen la función de favorecer los estímulos al surgimiento y desarrollo del desplazamiento turístico, así como al crecimiento y mejoría de las operaciones de la Industria, que lo aprovecha con fines de explotación económica. Es decir, la acción de crear y desarrollar las estructuras turísticas en base a inversiones de capital, uso de equipo y técnicas administrativas, y también activar el desplazamiento turístico, con los medios de difusión más idóneos.⁵⁴

Los instrumentos y recursos promocionales tienen como objeto crear el deseo del hombre para desplazarse hacia otros lugares con el afán de conocer nuevos atractivos turísticos, pero también es importante considerar que la labor promocional tiene como uno de sus fines principales crear la conciencia turística, aspecto que incluye la atención y el cuidado que se requiere para proteger y conservar el patrimonio turístico de un país.

Los instrumentos que se emplean en la Promoción, los encontramos en la PROPAGANDA TURÍSTICA, que en su aspecto más general, tiende fundamentalmente a dar a conocer la disponibilidad de la oferta, así como su importancia, calidad y naturaleza, y orientar los deseos y necesidades de la demanda.

La propaganda debe realizarse sin contradicciones y con una idea central planificada, para motivar un deseo y provocar una respuesta adecuada. Siempre la propaganda debe tener como principal objetivo "llamar la atención", o dicho en otras palabras, "sugerir", y posteriormente otorgar la información necesaria sobre el lugar al que se pretenda viajar.

Para promover o identificar una determinada localidad, se puede recurrir a su dibujo, que se conoce como "marca turística" (símbolo o logotipo). Este puede ser diseñado de manera libre o constituirse con algún motivo basado en el

⁵³ *Ibidem...* p. 109.

⁵⁴ Ramírez Blanco. *Manuel. Op. Cit.* p. 100.

atractivo que caracteriza al lugar, ya sea natural o cultural, cuya marca turística contenga un mensaje eficaz para el visitante, como ejemplo "La Quebrada", en el Puerto de Acapulco o "La Torre Eiffel" en París.

La propaganda se vale de los medios de difusión masiva para hacer notorio y deseable al consumo o disfrute de algún bien o servicio de los atractivos turísticos. Entre los medios de propaganda se encuentran los siguientes:

1.- Impresos publicitarios, como el folleto, el cartel turístico, la revista turística, los mapas de las carreteras, tarjetas postales, directorios de prestadores de servicios, entre otros;

2.- Los Anuncios en los medios de Difusión, y;

3.- Las Campañas de Relaciones Públicas, cuyos propósitos son: la difusión de los atractivos y servicios turísticos; la colaboración entre los prestadores de servicios turísticos y entre éstos las autoridades gubernamentales turísticas; ofrecer una imagen positiva hacia determinado producto o localidad; y provocar la repetición del viaje a los destinos turísticos.

Respecto a lo anteriormente señalado, es importante destacar que la comunicación se ubica como el principal apoyo y herramienta para la promoción de todas las actividades que en el turismo se realizan, valiéndose de métodos muy específicos para difundir aspectos de relevancia, ya sea para los especialistas, profesionales, interesados y público en general.

Existe un trinomio en la comunicación turística, en el cual se incluyen: el tema de comunicar, los medios a usar y el público o segmento a impactar. Entre los temas se tienen: de interés general, de interés gremial y los dirigidos a especialistas y estudiosos de la actividad turística. Los medios a usar para lograr el objetivo de la comunicación turística son: los impresos, los electrónicos, los directos y los interpersonales. Y por último, tenemos la población objetivo, la cual relacionada con los temas se puede agrupar en: público en general, turistas, estudiantes, prestadores y funcionarios relacionados con la actividad e investigadores, especialistas e interesados en el turismo.⁵⁵

Como ya se señaló, el principal objetivo que persigue la comunicación turística, es la de informar y convencer sobre todo aquellos aspectos de interés y relevancia en el turismo. Las estrategias que se dan, como resultado del objetivo que se persigue, son la forma, el enfoque y la especialización que el comunicador utilice y de los recursos que se valga para esto.

La comunicación turística, sin información fidedigna y confiable, se transforma en una actividad estéril, que en lugar de lograr un objetivo, lo malversa transformando a aquél que hace uso de los medios que el comunicador utiliza. Esto no quiere decir que el comunicador esté coartado para aplicar su criterio en

⁵⁵ Ibidem... pp. 101-104.

aquello que comunica, sin embargo, debe de tomar en consideración que existe una ética al respecto y que más que transcribir o trasladar la información al medio que esté ocupando, debe incrementar el valor de la información adicionándole calidad que preste elementos a quien concurre a los medios.

Hay que considerar que en la comunicación turística es importante la periodicidad y frecuencia de los mensajes, según sea el medio, y también la permanencia que éstos guarden. Entre los medios de comunicación se deben diferenciar aquellos que son oficiales, y sirven para la comunicación social; y los privados, que buscan ser los medios para fines más específicos. En el Turismo intervienen medios con diferentes fines: los que buscan recursos inmediatos y los que su impacto se palpa a corto, mediano y largo plazo: así también, son dignos de consideración aquellos que pretenden el lucro, y otros que son altruistas.

La información que el sector turístico necesita puede ser de dos formas: oficial y privada. La información oficial, tiene como fin mantener el control y conocimiento de lo que la actividad representa en la economía nacional para el actuar de las dependencias o instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal, también busca apoyar el desarrollo de la actividad aportando elementos de juicio que permitan la toma de decisiones oportunas respecto de lo que el país requiere. La información privada dirige principalmente sus objetivos hacia la comunidad y segmentos muy determinados de la población para promover los productos y servicios que las diferentes empresas ofrecen.

La información oficial la podemos catalogar en estadísticas y cifras que las dependencias públicas por legislación, regularización y normatividad, generan constantemente y que están obligadas a hacerlas del conocimiento público. La Secretaría de Turismo es la encargada de captar, procesar y canalizar la información que generan las otras dependencias de la Administración Pública Federal y de organismos paraestatales relacionados con el turismo.

La información oficial constituye un factor importante para todo el sector, dado que presta los elementos para el desarrollo e investigación de actividades específicas en el turismo. Esta se genera, en gran parte, con el apoyo de todos los particulares debido a la regulación que sobre éstos establecen las dependencias gubernamentales.

La información privada se genera principalmente en las cámaras y asociaciones gremiales y, al igual que la oficial, aporta elementos para el desarrollo del turismo. Esta se da por la participación de los miembros que en ellas se agrupan, tomando un carácter más particular sobre actividades y servicios específicos.

Así mismo, el sector obrero contribuye al igual que el oficial y el privado, a la generación de información con el propósito de velar por los intereses de sus afiliados.

En consecuencia de lo anterior, relacionando la información, los medios y su periodicidad, se puede afirmar que éstos constituyen el instrumento ideal para la promoción, fomento y desarrollo del turismo.

En el sexenio anterior, 1988-1994, en nuestro país se creó el "Programa de Promoción Nacional Coordinado", lo cual representa una de las acciones más significativas y de mayor trascendencia en el renglón de la modernización turística, pues ya no es sólo el gobierno federal el responsable directo de la promoción turística. El trabajo conjunto y la unión de recursos financieros, materiales y humanos, permite una mejor óptica para definir las campañas turísticas estatales, cuyo objetivo fundamental es acrecentar los flujos de visitantes hacia sus localidades turísticas. La formalización de esta unión de esfuerzos y recursos se da mediante la firma del convenio que permite definir tiempos, volúmenes de producción y los propios productos. Es de destacar que el grado de desarrollo turístico estatal -atractivos, servicios, mercados y niveles de calidad-, implica marcadas diferencias en la conformación de cada una de las campañas, tanto en su estructura financiera como en las acciones por realizar, y en el alcance de las mismas, de tal suerte que existe una gran variedad en las piezas producidas y en los medios utilizados. Su trabajo comprende las 32 entidades federativas, a través de materiales informativos impresos, consistentes en guías estatales, carteles, folletos de bolsillo, de destino, temáticos, para presentaciones y mapas estatales entre otros, así mismo utilizarán medios electrónicos para la promoción del turismo, a través de mensajes en radio y cápsulas televisivas. La difusión de mensajes se realiza utilizando los tiempos oficiales, procurando tener una mayor cobertura en los mercados regionales.⁵⁶

Como parte del Programa Nacional de Modernización del Sector Turismo y en el marco de la descentralización del sector, la Secretaría de Turismo ha desarrollado un "Sistema de Información Turística" (SIT) que permite la sistematización y estandarización de la información estadística y turística sobre atractivos, circuitos, instalaciones, servicios, actividades y eventos.

Este sistema se ha integrado a partir de la información existente en fuentes diversas y con criterios estadísticos aceptados internacionalmente que han sido tomados como base para el diseño del sistema.

El Sistema Nacional de Información Turística tiene como principales objetivos:

- 1.- Proporcionar información turística.
- 2.- Promover los atractivos turísticos del país, de las entidades y de los municipios.
- 3.- Mejorar y enriquecer la calidad de la información estadística del sector.

⁵⁶ Gaceta del sector Turismo. Programa de Turismo Carretero: satisfacción a una creciente demanda SECTUR, vol. 10, año 3, abril de 1994, p. 21.

4.- Coordinar los esfuerzos de las autoridades federales, estatales, municipales y de los prestadores de servicios turísticos para integrar mejores sistemas en materia de información y estadística turística.

5.- Establecer un canal eficiente de comunicación entre los prestadores de servicios turísticos y los tres niveles de gobierno.

6.- Fortalecer la descentralización y el federalismo.

Aún con los éxitos en materia de promoción turística antes mencionados, en México se aprecia que existen problemas importantes al respecto. Se puede observar que los medios electrónicos no han sido utilizados intensivamente, sobre todo en el caso de la televisión y la radio. El primero por caro, el que la gran mayoría de las empresas (micro, pequeñas y medianas) no tienen acceso. El segundo, porque hasta ahora ha tomado mayor importancia desplazándole audiencia a la televisión: sin embargo, a la fecha, las prestaciones de servicios turísticos no hacen un uso intensivo de la radio.

Actualmente las perspectivas de los medios electrónicos son las más alentadoras dada su efectividad y la rapidez con que sirven a los prestadores de servicios turísticos, tal es el caso de los sistemas computerizados de reservaciones vía satélite, los cuales requieren, por su grado de sofisticación y el uso de tecnologías, de grandes recursos y de personal técnicamente calificado, lo que provoca que no todas las empresas turísticas tengan acceso a éstos.

Otros medios electrónicos de comunicación importantes son los sistemas de correo electrónico y toda la información que se puede canalizar por medio de elementos como son, los discos compactos y flexibles de computadora, mismos que suplen a engorrosos impresos que actualmente están destinados a desaparecer. También los medios interactivos vía satélite permiten difundir rápidamente y a distancia, mensajes que pueden ser contestados a la velocidad de la luz.

Los medios impresos y publicaciones periódicas, por costumbre, se han distinguido en el turismo como los más usados, debido principalmente a la permanencia, duración y período de vida de los mensajes que en ellos se incluyen. En el turismo, los impresos son el recurso fundamental de todos aquellos prestadores que a base de folletos, catálogos, trípticos y posters promocionan sus productos y servicios. Los directorios especializados juegan un papel de suma importancia para el turismo, los periódicos y las revistas se constituyen como otro elemento de comunicación y por tanto de promoción, sin embargo, actualmente estos atraviesan por una etapa crítica, debido al número tan reducido de su tiraje y a los altos costos de su producción,

Los impresos mexicanos en comparación con los impresos a nivel internacional, no juegan un papel relevante, ya que sus publicaciones periódicas son demasiado reducidas a nivel nacional, el caso es parecido dado que los medios se han

abocado a promover el elemento y las noticias turísticas, descuidando la promoción del patrimonio y la cultura nacional. Es innegable que la actividad turística se relaciona con la cultura, pero promover ésta no es materia fácil en nuestro país dado lo complejo de su conocimiento y la falta de difusión y material por parte de los organismos gubernamentales responsables de esto: el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Generalmente las publicaciones nacionales, utilizan y tienen mayor acceso a material fotográfico y documental de diferentes destinos en el extranjero que del propio país, y a material de empresas transnacionales que de nacionales, lo que ha llevado a promover más el turismo hacia el exterior que al interior.

En el medio turístico, los prestadores de servicios y las dependencias oficiales y estatales, se han acostumbrado a que los medios les suministren sus servicios sin costo alguno, lo que ha provocado que este sector no se haya desarrollado de acuerdo con el crecimiento de la actividad. Prueba de esto es que en los últimos años han aparecido y desaparecido revistas, tanto a nivel nacional como regional y local, lo que ha contribuido en el desánimo de todos aquellos interesados en estos medios de comunicación.

Otros medios de promoción muy usados en el turismo son los eventos, tanto nacionales como internacionales en los que se realicen, sobre todo, programas de relaciones públicas. Al prestador de servicios le permiten tener un contacto directo con los posibles demandantes de los productos que ofrecen.

Es así que, la promoción turística en México se encuentra aún deficiente, en comparación con la que se realiza en otros países del mundo que ven a esta actividad como la base de su economía.

Por lo tanto, es recomendable que tanto el sector público, como el privado realicen acuerdos de coordinación, por medio de los cuales se pueda facilitar la creación de más campañas de promoción del turismo nacional y no sólo de los centros turísticos nacionales, sino de todos aquellos que por ser pequeños o con una deficiente infraestructura, son desconocidos por grandes sectores de la población, tanto nacional como extranjera.

Una vez que se logre intensificar la promoción en materia turística, se podrá lograr más captación de turistas, trayendo como consecuencia un mayor beneficio en la economía mexicana.

C.- EFECTOS DEL TURISMO

El turismo es una de las actividades con mayor capacidad de evolución y dinamismo en la economía mundial del siglo XX. Para México, desempeña un papel fundamental en su actividad económica, debido a su gran número de atractivos naturales y culturales, además de su vecindad con los Estados Unidos, su oferta de servicios y sus precios más accesibles.

Por su naturaleza y características peculiares, la actividad turística interactúa prácticamente con todas las demás actividades de la sociedad. Es por ello que, cuando se la proyecta con sentido de responsabilidad social, se traduce en progreso para toda la comunidad receptora.

Por lo general, el turismo en el país estimula inversiones, fortalece la operación de empresas transformadoras afines, respalda la vigorización de otros giros de servicios, promueve el rescate de zonas marginadas y ofrece significativas aportaciones al fisco. Específicamente, el flujo de visitantes extranjeros propicia la captación de divisas y la corriente de turismo vernáculo robustece la identidad nacional y consolida la paz social, en la medida en que favorece la salud del individuo, la solidez del núcleo familiar y la armonía entre sus fuerzas productivas.

Por su parte, México acredita ante el mundo una innegable vocación turística, originada en su vasto potencial de recursos, su estrategia, ubicación, su invaluable patrimonio histórico y cultural y la natural hospitalidad de su gente. Es así que, según la Organización Mundial del Turismo en 1995, México figuró en décimo lugar a escala mundial en términos de visitantes extranjeros, en décimo segundo por lo que se refiere a ingresos turísticos anuales y en séptimo lugar en lo que se refiere a la oferta hotelera.

Entre otros beneficios cabe destacar el referente a que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, pues el turista, a cambio de su dinero, recibe principalmente, la oportunidad de conocer una ruina arqueológica, recrearse en un museo o disfrutar de una playa, bienes estos que en general no experimentan ningún desgaste económico directo, es por este razón, que la actividad turística también es conocida como "industria sin chimeneas".

Sin embargo, todavía estamos lejos de lograr la deseada correspondencia entre la enorme reserva que poseemos y la capacidad desarrollada en cuanto al país receptor de visitantes. Esto es debido a los rezagos en infraestructura (o excepción de los centros integralmente planeados) en regiones muy poco apoyadas, que cuentan con los elementos naturales y culturales idóneos para su

explotación, pero que carecen de un buen equipo humano y de una adecuada planta operativa, aunándose a que la calidad de los servicios prestados es limitada, lo que impide a corto plazo competir aún más a nivel internacional

Lo que requiere el sector público, privado y social es consolidar al turismo como una actividad estratégica y prioritaria dentro de la vida económica, política y social de México, posicionándola como principal fuente generadora de divisas y de empleo, así como el desarrollo regional y bienestar social

Para lograr lo anterior, es importante realizar una serie de acciones como son:

I.- Crear conciencia que permita asimilar la vocación turística en la totalidad del territorio nacional, esto es, en primera instancia atender cordialmente al viajero y con esto, obligarlo a que prolongue su estancia o en su caso repita su viaje. Esto sólo se pueda lograr mediante dos aspectos importantes los cuales son: La atención y la cordialidad. En el primero, la atención se puede dividir en la que presta directamente la empresa turística y por otra parte la de todas aquellas que intervengan en la atención desde que llega el viajero hasta que se retira. En esto también se entrelaza el comportamiento de la sociedad en su conjunto, la cual proyecta sobre el visitante un ambiente de cordialidad o en su caso una negativa de rechazo. Claro está que si la comunidad no palpa un beneficio a partir del turismo, puede presentar un comportamiento indiferente hacia el visitante.

II.- Dar un mayor peso a la actividad turística dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, al igual que los demás sectores de la actividad económica nacional, se integra al diagnóstico, se planteen objetivos, estrategias y líneas de acción concretas. Al respecto el programa sectorial en materia de turismo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo para la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) manifiesta que: Por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas, así como por sus características especiales, el turismo es otra actividad que requiere de un programa sectorial específico. El programa de desarrollo del sector turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo, joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos. Este programa definirá una estrategia interinstitucional que facilite, desregule y simplifique la normatividad en la materia; dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurren el gobierno y al sector privado, definirá una estrategia precisa para atraer a un mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; y pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el

sector turismo. El programa contendrá un plan detallado para promover en mucho mayor medida el mercado nacional para esta actividad.

III.- Es necesario contar con una base estadística consistente, mediante la continuidad de lo que hasta la fecha se ha logrado, con sistemas de información a los usuarios y demandantes, permitiéndoles un intercambio de información en forma dinámica y oportuna para la toma de decisiones.

IV.- Reforzamiento de la implementación de sistemas de seguridad pública y emergencia ante siniestros y fenómenos naturales, incrementando la seguridad de la infraestructura de acceso a las ciudades y centros turísticos, como son: carreteras, aeropuertos, estaciones y centrales de camión y ferrocarril. Crear campañas de capacitación y concientización que den una buena imagen de seguridad en México, y en especial en los accesos y entradas fronterizas, y mejorar la imagen de los cuerpos de seguridad, tanto federales como estatales y municipales.

V.- Impulsar a la micro, pequeña y mediana empresa turística, bajo esquemas financieros exclusivos a tasas preferenciales y plazos más largos de los que actualmente se logran.

VI.- Integrar en el servicio público a funcionarios con curriculum relacionado con la actividad turística que no requieran de un plazo de seis años para su capacitación, es decir, solicitar la participación de aquellos profesionistas cuyas experiencias se centre única y exclusivamente en materia de turismo.

VII.- En lo referente a la promoción turística, es importante darle mayor atención para colocar a México como principal destino turístico a nivel mundial. Así mismo, para la elaboración de su diseño es necesario darle participación a los organismos turísticos empresariales y no únicamente tomar en cuenta los criterios de funcionarios públicos.

VIII.- En lo referente a infraestructura turística, se deberá contar con una infraestructura básica que permita y garantice la permanencia y movilización de las corrientes turísticas tanto nacionales como internacionales.

IX.- Se debe apoyar a las pequeñas regiones turísticas, dotándolas de infraestructura urbana, transportes, comunicaciones, etc. para que sirvan como alternativa, ya que en la actualidad hay varias zonas del país que cuentan con grandes atractivos turísticos, pero que son desplazadas por la falta de servicios.

X.- La modernización del sistema ferroviario, la cual se debe dar por medio de la vía de concesión o particulares, en virtud de la importancia que este medio de transporte representa, tanto para el suministro de productos a los centros turísticos, como en el transporte de pasajeros. Es importante la

ampliación del sistema ferroviario hacia los centros turísticos de importancia como lo son: Acapulco e Ixtapa Zihuatanejo en el estado de Guerrero; Puerto Vallarta, Jal.; la Península de Baja California y a Cancún en el Estado de Quintana Roo.

XI.- Es importante considerar otro esquema de concesionamiento de la infraestructura del transporte, por la importancia de reducir el costo de las carreteras de cuota mediante la ampliación del plazo a las empresas que las tienen concesionadas. Incrementar la seguridad y el buen estado de las carreteras federales, así como aquellas estatales que no son de cuota.

XII.- En materia de diversificación, es importante ubicar a nuestro país como el principal destino turístico del mundo a través de sentar las bases bajo la estrategia de dotar de mayor "valor agregado" a los servicios turísticos, conservando los atractivos naturales en un elemento básico de la oferta pero no único y aislado, como hasta el momento se ofrece.

XIII.- Se debe fomentar el crecimiento de la oferta de servicios complementarios en centros turísticos exigentes procurando que sean los propios lugareños quienes se benefician, inviertan y se involucren en la actividad. Es prioritario, a su vez, lograr que los beneficios económicos que se derivan de la actividad turística, sean captados en las regiones de influencia correspondientes y no se centralicen o se trasladen a los grandes centros financieros, tanto nacionales como extranjeros.

XIV.- Diversificar los motivos del viaje, se puede dar, mediante el impulso de actividades como son: el turismo cinegético, de aventura, ecológico, etc., o a través de la creación de centros de convenciones en las principales ciudades medias del país, que apoyen los viajes de negocios tanto nacional como extranjeros.

XV.- La preservación de los recursos naturales y culturales, debe constituirse como prioridad, mediante la aplicación de programas de monitoreo y vigilancia ecológica, así como de acciones de rescate, mantenimiento y preservación del patrimonio histórico y cultural de nuestro país. Se debe crear una conciencia en la preservación de los recursos naturales y del medio, sobre todo en los centros turísticos de importancia. Hay que dar una mayor vigilancia y seguridad en las reservas ecológicas, en los destinos turísticos y en el patrimonio cultural e histórico del país.

XVI.- Debido a la transculturización, es necesario preservar la identidad nacional sobre todos aquellos que participan en turismo, mediante al respeto, fomento y rescate de las tradiciones, folklore y apego a la cultura tradicional de cada región en específico, mediante el fomento al turismo social y esquemas fiscales de financiamiento.

XVII.- Se debe fomentar aún más el turismo social, ya que el mexicano tiene el pleno derecho de viajar y descansar, sea cual sea su condición social, para tal efecto es necesario apoyar fuertemente los servicios turísticos económicos dirigidos a las clases más necesitadas de nuestro país.

XVIII.- Es necesario apoyar la capacitación turística, lo cual, ha sido descuidada, debido a que, no todo el personal que labora en los distintos giros de la actividad turística ha sido capacitado. Es importante realizar acciones que contribuyan a desarrollar al recurso humano en la actividad turística, mediante una capacitación en y para el trabajo, así como una educación congruente con la realidad y necesidades actuales y bajo esquemas de calidad y productividad que permitan el desarrollo de la empresa turística.

XIX.- Es importante que el Gobierno Federal estimule más a los inversionistas nacionales, para crear centros turísticos que se caractericen por representar la identidad nacional, es decir, que preserven la cultura y tradiciones que identifican a nuestro país. Una buena acción sería darle apoyo a la creación de Sociedades Cooperativas, las cuales beneficiarían a un número considerable de mexicanos.

Aumentar la competitividad en materia turística a nivel mundial no es tarea fácil, debido a que se requiere un gran esfuerzo, tanto del gobierno como de los empresarios.

A nivel mundial el turismo en México, ocupa un lugar muy destacado, pero se puede lograr aún más, contamos con todos los recursos para alcanzar un alto índice de competitividad. Lo que falta es crear una eficiente seguridad jurídica y económica para poder ofrecer confianza a los inversionistas, para así crear más centros turísticos o para complementar los ya existentes; posteriormente capacitar al personal y así poder ofrecer calidad en los servicios a los turistas, tanto nacionales como extranjeros. Y por último crear la conciencia turística entre los mexicanos para hacer del turismo una actividad prioritaria en beneficio de la economía nacional.

Es importante destacar, que el Gobierno Federal con el fin de captar mayores divisas, crear empleos y elevar el desarrollo regional, ha puesto a debate la conveniencia o no de la instalación de casinos en el país, a través del "Foro Nacional de Consulta sobre la operación de Casinos en México", el cual fue realizado en el mes de agosto de 1995, por la Comisión de Turismo de la H. Cámara de Diputados.

Por su parte, el tema de los casinos fue debatido por los expertos y por los interesados, por los que toman las decisiones y por los que representan a la sociedad, trayendo como consecuencia una gran polémica, la cual no fue

rechazada. Así mismo, en este foro el diálogo estuvo abierto y fue discutido con objetividad, realizando un serio análisis.

Hasta el momento el tema sigue siendo debatido, ya que antes de tomar una decisión para reformar la Ley de Juegos y Sorteos, es sumamente importante tener el consenso de la población y realizar un análisis profundo, para evitar que los resultados sean contraproducentes.

Considero que la instalación de Casinos en México, sería una buena opción para la captación de turistas y la generación de empleos; para lo cual se debe establecer perfectamente las circunstancias bajo las cuales se van a instalar, por ejemplo, se pueden instalar en aquellos lugares en donde no se afecte a un gran sector de la población o crear complejos alejados de las principales ciudades, ya que así no afectarían los derechos de terceras personas; por otro lado la reforma a la Ley de Juegos y Sorteos debe establecer claramente medidas de seguridad para evitar corrupción y la posible comisión de delitos. Si se establecen claramente los lineamientos mediante los cuales operarían, sería una excelente alternativa, y sus consecuencias repercutirían en beneficio de la población involucrada.

D.- EL TURISMO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (publicado en el D.O.F. el 20 de diciembre de 1993), es un conjunto de reglas que México, Estados Unidos y Canadá, acordaron para vender y comprar productos y servicios en América del Norte, el igual, es un acuerdo que crea los mecanismos necesarios para solventar y solucionar las diferencias que surgen en las relaciones comerciales entre las naciones. Se originó el 11 de junio de 1990, cuando los Presidentes de México y Estados Unidos enuncieron en Washington, su intención de negociar un Tratado de Libre Comercio, el cual, pronto despertó el interés y participación del gobierno de Canadá y que el 12 de agosto de 1992, concluyeron las negociaciones del mismo, conformando un documento, el cual, una vez firmado entró en vigor de acuerdo a una definición de etapas, a partir del primero de enero de 1994; integrando con ello el mercado más grande del mundo, que marcará el camino de la vida nacional para la próxima centuria.

El Procedimiento Legislativo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ante el Congreso de la Unión, siendo la Cámara de Origen la de Senadores, se realizó de la siguiente manera:

El 15 de septiembre de 1993, la Iniciativa se presentó a la Comisión Permanente, turnándose a las siguientes Comisiones: Comisión de Comercio y Fomento Industrial, de Relaciones Exteriores 1a, 2a, 3a, 4a, 5a sección, de Hacienda, de Planeación Democrática y Desarrollo, de Puntos Constitucionales, de Asentamientos Humanos y Ecología, y la del Sector Social del Trabajo.

El 19 de noviembre de 1993, se realizó la primer lectura del Dictamen. El 22 de noviembre de 1993, la segunda lectura del Dictamen, y se aprueba con 50 votos a favor y 2 en contra del Partido de la Revolución Democrática.

Como se señaló anteriormente su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 20 de diciembre de 1993.

Por último el 1 de enero de 1994, pasa el Ejecutivo para sus efectos Constitucionales (entre en vigor).

Los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte son: eliminar barreras al comercio; proponer condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión; proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; establecer procedimientos efectivos mediante el cumplimiento de los principios y reglas del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Los países miembros del TLC lograrán estos objetivos mediante el cumplimiento de los principios y reglas del Tratado, como es el trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

A diferencia de renglones como inversión o comercio de mercancías, por mencionar algunos, el texto del TLC no contempla un capítulo específico para el turismo (es importante considerar que el turismo se encuentra contemplado dentro del sector servicios, el cual comprende desde actividades como el comercio que intercambia productos tangibles, siendo el enlace entre productor y consumidor y actividades como el transporte y comunicaciones servicios bancarios y financieros y "servicios comunales, sociales y personales que ofrecen un servicio o materiales intangibles"). Sin embargo, se señala que lo dispuesto a lo largo de varios capítulos se relaciona con esta actividad. Entre otros se citan los siguientes: comercio de bienes, inversión; comercio transfronterizo de bienes; entrada temporal de personas de negocios, y los acuerdos complementarios en materia ambiental.

1.- Comercio de Bienes.- ... Libre importación temporal de Bienes. El Tratado permite a las personas de negocios sujetas a las disposiciones sobre entrada temporal del TLC, introducir a territorio de los países miembros, sin pago de arancel por un período limitado, equipo profesional e instrumentos de trabajo. Estas reglas se aplicarán también a la importación de muestras comerciales, de cierta clase de películas publicitarias y a los bienes que se imparten con fines deportivos, de exhibición y demostración. Otras reglas disponen que, para 1998, regresarán con exención arancelaria todos los bienes que se hayan sometido a reparaciones o modificaciones en otro país miembro del TLC. Estados Unidos asume el compromiso de identificar las reparaciones realizadas a las embarcaciones con bandera de Estados Unidos en otros países miembros del TLC, que serán objeto de trato arancelario preferencial.

I N V E R S I O N

El Tratado elimina barreras importantes a la inversión, otorga garantías básicas a los inversionistas de los tres países y establece un mecanismo para la solución de controversias que pudieran surgir entre tales inversionistas y un país del TLC.

Cobertura.

El apartado establece preceptos que se aplican a las inversiones que realicen los inversionistas de un país miembro del TLC en territorio de otro. Para efectos del Tratado, el concepto de inversión se define de manera amplia ya que abarca todas las formas de propiedad y participación en las empresas, a la propiedad tangible o intangible, y aquella derivada de un contrato.

Trato no discriminatorio y niveles mínimos de trato

Cada país otorgará a los inversionistas de un país del TLC y a las inversiones que ellos realicen, trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios inversionistas (trato nacional) o a los inversionistas de otros países (trato de nación más favorecida). En lo que toca a las disposiciones estatales, provinciales, o municipales se entenderá como trato nacional el no menos favorable que el trato más favorable que otorgue a sus propios inversionistas. Asimismo, cada país otorgará a las inversiones de inversionistas de países del TLC, trato justo y equitativo, así como plena seguridad y protección acordes con el Derecho Internacional.

Requisitos de desempeño.

Ningún país miembro del TLC podrá imponer requisitos de desempeño a las inversiones en su territorio, tales como niveles de exportación, contenido nacional mínimo, trato preferencial a proveedores nacionales, importaciones sujetas a los ingresos por exportaciones, transferencia de tecnología y requisitos de fabricación de productos en una región determinada. Sin embargo, lo anterior no se aplicará a las compras del sector público, a los programas de incentivos a la exportación, ni a las actividades en materia de ayuda internacional.

Transferencias.

Los inversionistas de un país miembro del TLC podrán convertir la moneda de curso legal en divisas, al tipo de cambio que prevalezca en el mercado, de sus ganancias, ingresos derivados de una venta, pago de préstamos, u otras transacciones relacionadas con una inversión. Cada país miembro del TLC asegurará que esas divisas pueden transferirse libremente.

Expropiación.

Ningún país miembro del TLC podrá expropiar, de manera directa o indirecta, inversiones que realicen los empresarios de los países miembros del TLC, salvo por causas de utilidad pública, con base en el principio de no discriminación y de acuerdo con las formalidades que establezca la ley. Los inversionistas afectados deberán recibir, sin demora, una indemnización cuyo monto será determinado conforme al valor justo de mercado de las inversiones apropiadas, más cualquier interés correspondiente.

Solución de controversias.

Los inversionistas de los países miembros del TLC podrán reclamar el pago de daños pecuniarios por violaciones a las disposiciones de este apartado por parte del país receptor de la inversión, mediante procedimientos de arbitraje entre el inversionista y el Estado, o ejercer los recursos disponibles ante los tribunales nacionales de ese país.

Cada país miembro del TLC determinará sus compromisos de liberalización y sus excepciones a las obligaciones de trato nacional, nación más favorecida y requisitos de desempeño. En el caso de México estas excepciones toman en consideración las exigencias constitucionales, reservándose ciertas actividades al Estado Mexicano. En un plazo de dos años, cada país especificará las excepciones estatales y provinciales. Con excepción de algunos sectores sensibles a las importaciones, estas medidas no podrán hacerse más restrictivas y, una vez liberalizadas, no podrán volverse más restrictivas. Sin embargo, algunos sectores sensibles como telecomunicaciones básicas, servicios sociales y marítimos, no estarán sujetos a esta limitación.

Canadá podrá revisar la adquisición de empresas conforme se contempla en el Tratado de Libre Comercio. México podrá revisar las adquisiciones de empresas cuyo valor, al entrar en vigor al TLC, sea de 25 y hasta 150 millones de dólares en el décimo año.

Prohibiciones.

En general, las disposiciones sobre inversión no se aplicarán a las compras del sector público ni a subsidios. Por motivos de seguridad nacional el Tratado establece excepciones para la adquisición de empresas por extranjeros.

Inversión y medio ambiente.

El Tratado establece que ningún país deberá reducir sus normas ambientales con el propósito de atraer inversiones y que los países consultarán sobre el cumplimiento de estas disposiciones. Asimismo, el TLC especifica que un país miembro podrá emprender las acciones correspondientes para la protección al medio ambiente, de conformidad con las disposiciones sobre inversión del Tratado.

COMERCIO TRANSFRONTERIZO DE SERVICIOS

El TLC amplía las Iniciativas establecidas en el ALC entre Canadá y Estados Unidos y en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay para establecer reglas a nivel internacional sobre comercio de servicios. Las disposiciones en el TLC establecen los derechos y obligaciones para facilitar el comercio transfronterizo de servicios entre los tres países.

Trato nacional.

El Tratado extiende a los servicios la obligación fundamental de otorgar trato nacional, la cual ha sido aplicada a bienes a través de la Organización Mundial del Comercio y de otros convenios comerciales. Cada país socio del Tratado otorgará a los prestadores de servicios de los otros países miembros del TLC, un trato no menos favorable que el otorgado, a sus propios prestadores de servicios en circunstancias similares.

Con respecto a las disposiciones de los gobiernos estatales, provinciales o locales, trato nacional significa conceder un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado a los prestadores de servicios del país del que formen parte.

Trato de nación más favorecida.

El Tratado también prevé para los servicios otra obligación básica del Organización Mundial del Comercio, la de trato de nación más favorecida. Esta requiere que cada país miembro del TLC otorgue a los proveedores de servicios de otros países, trato no menos favorable que el otorgado a prestadores de servicios de cualquier otro país, en circunstancias similares.

Presencia local.

Conforme al Tratado, un prestador de servicios de otro país miembro del TLC no estará obligado a residir o establecer en su territorio oficina alguna de representación, sucursal o cualquier otro tipo de empresa como condición para prestar un servicio.

Reservas.

Cada uno de los países miembro del TLC podrá establecer reservas respecto de disposiciones legales y otras medidas vigentes que no cumplan con las reglas y obligaciones arriba descritas. Dichas medidas federales, estatales y provinciales estarán especificadas en una lista en el Tratado. Los países tendrán un período de dos años para completar la lista con las reservas estatales y provinciales correspondientes. Las medidas incongruentes con el TLC podrán ser mantenidas a nivel municipal y local.

Los países miembros del TLC podrán renovar o modificar las disposiciones listadas, siempre que tales modificaciones o adiciones no las hagan más restrictivas.

Restricciones cuantitativas no discriminatorias.

Cada país proporcionará una lista con las disposiciones vigentes no discriminatorias que limiten el número de prestadores de servicios o las operaciones de los prestadores de servicios en algún sector particular. Cualquier país signatario del TLC podrá solicitar consultas sobre estas disposiciones, para negociar su liberalización o eliminación.

Otorgamiento de licencias y certificaciones.

Para evitar barreras innecesarias al comercio, el Tratado establece disposiciones relativas a los procedimientos de expedición de licencias y certificación de profesionales. En particular, cada país asegurará que éstos se realicen con base en criterios objetivos y transparentes, tal como la capacidad profesional,

que no sean más gravosos de lo necesario para garantizar la calidad de los servicios y que no constituyan, por sí mismos, una restricción para la prestación de un servicio. Se prevén mecanismos para el reconocimiento mutuo de licencias y certificaciones; sin embargo, ningún país miembro del TLC tiene la obligación de reconocer, en forma automática, los estudios o experiencia de un prestador de servicios de otro país. En particular, los tres países desarrollarán un programa de trabajo con el objeto de liberalizar el otorgamiento de licencias o consultores jurídicos extranjeros y la expedición de licencias temporales a ingenieros.

Los países miembros del TLC eliminarán los requisitos de nacionalidad y residencia para el otorgamiento de licencias y certificaciones a los prestadores de servicios profesionales dentro de su territorio dos años después de la entrada en vigor del Tratado. El incumplimiento de esta obligación facultará a los otros miembros a mantener o restablecer requisitos equivalentes en el mismo sector de servicios.

Denegación de beneficios.

Un país miembro podrá denegar los beneficios derivados del TLC, si el servicio en cuestión es proporcionado a través de una empresa de otro país miembro, de propiedad o bajo el control de una persona de un país no miembro del TLC, y dicha empresa no realice negocios considerables en la zona de libre comercio. En relación con los servicios de transporte, un país miembro puede denegar los beneficios a una empresa si demuestre que estos servicios son proporcionados con equipo no registrado en cualquiera de los tres países.

Exclusiones.

Estas disposiciones no se aplican a rubros cubiertos en otros apartados del Tratado, como son compras gubernamentales, subsidios, servicios financieros y servicios relacionados con la energía. Tampoco se aplican a la mayoría de los servicios aéreos; a las telecomunicaciones básicas; a los servicios sociales proporcionados por el gobierno de cualquier país miembro del TLC; a la industria marítima, excepto para algunos servicios entre México y Canadá; y a los sectores reservados al Estado o a los mexicanos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cada país miembro se reserva el derecho de establecer medidas de aplicación general, como las relativas a prácticas fraudulentas, y son congruentes con el Tratado.

TELECOMUNICACIONES

El TLC dispone que las redes públicas de telecomunicaciones ("redes públicas") y los servicios de telecomunicaciones estarán disponibles, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios para empresas o individuos que las utilicen en la realización de sus actividades. El uso de las redes públicas incluye

la prestación de servicios mejorados o de valor agregado, y las comunicaciones internas de las corporaciones. La operación y establecimiento de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones no forman parte de este Tratado.

Acceso y uso de las redes públicas.

Los países garantizarán que prevalezcan condiciones razonables para el acceso y uso de las redes públicas, incluida la capacidad de:

- Arrendar líneas privadas;
- Conectar equipo terminal u otro equipo a las redes públicas;
- Interconectar circuitos privados a las redes públicas;
- Realizar funciones de conmutación, señalización y procesamiento; y
- Emplear protocolos de operación, a elección del usuario.

Además, sólo se impondrán condiciones al acceso y uso, si son necesarias para salvaguardar la responsabilidad del servicio público de los operadores de la red, o para proteger la integridad técnica de las redes públicas.

Las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones de los países miembros del TLC deberán reflejar los costos económicos, y los circuitos privados arrendados deberán estar disponibles sobre la base de una tarifa fija. Sin embargo, el Tratado no prohíbe el otorgamiento de subsidios cruzados entre los servicios públicos de telecomunicaciones. Las empresas o las personas podrán utilizar las redes y servicios públicos para transmitir información dentro de cada país y dentro del territorio de América del Norte.

Las disposiciones descritas en esta sección no se aplican a las medidas que afectan la distribución de programas de radio o televisión a través de estaciones radiodifusoras o sistemas de cable, las cuales tendrán acceso y uso permanentes de las redes y servicios públicos.

Excepciones y limitaciones.

Los tres países no estarán obligados a conceder autorización para prestar u operar redes y servicios de telecomunicaciones a una persona de otro país miembro del TLC, y se reservan la facultad de prohibir a los operadores de redes privadas la prestación de redes y servicios públicos de telecomunicaciones.

Telecomunicaciones mejoradas.

El Tratado dispone que los procedimientos de cada país para otorgar licencias u otras autorizaciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado sean transparentes, no discriminatorias o expeditos. Los proveedores de servicios de telecomunicación mejorados de los tres países no estarán sujetos a las obligaciones que generalmente se les imponen a los proveedores de redes

y servicios públicos de telecomunicaciones tales como prestar servicios al público en general o justificar sus tarifas con base en los costos.

Medidas de normalización.

El Tratado limita las normas que se pueden imponer a la conexión del equipo de telecomunicaciones a las redes públicas. Estas medidas se concretarán a las necesarias para impedir daño técnico o interferencia con las redes y servicios públicos, fallas en el equipo de facturación, y a aquellas pertinentes para garantizar a los usuarios seguridad y acceso. Además, se permitirá a cualquier entidad técnicamente calificada probar el equipo que será conectado a las redes públicas. Este apartado también establece procedimientos en cada país para la aceptación de los resultados de las pruebas realizadas en los otros países del TLC.

Cooperación técnica

Los países cooperarán para el intercambio de información técnica y el desarrollo de programas de capacitación de gobierno a gobierno. Los países reconocen la importancia de las normas internacionales para las telecomunicaciones globales y acuerdan promoverlas mediante los trabajos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Internacional de Normalización y otros organismos internacionales pertinentes.

ENTRADA TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS

En virtud de la relación económica preferencial entre los países miembros del TLC, esta sección especifica los compromisos que, sobre bases recíprocas, asumieron los tres países para agilizar la entrada temporal de las personas de negocios que sean nacionales de México, Canadá y Estados Unidos.

No se establece un mercado común con libre movimiento de personas. Cada uno de los países conserva el derecho de velar por la protección de empleo permanente de su fuerza de trabajo, así como el de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y el de proteger la seguridad en sus respectivas fronteras.

Los compromisos de esta sección para la entrada temporal de personas de negocios, desarrollados a partir de las disposiciones sobre la materia en el ALC entre Estados Unidos y Canadá, han sido diseñadas para satisfacer las necesidades de los países miembros del Tratado.

Los países contratantes deberán autorizar la entrada temporal a cuatro categorías de personas de negocios:

- Visitantes de negocios que desempeñen actividades internacionales relacionadas con investigación y diseño; manufactura y producción; mercadotecnia; ventas; distribución; servicios después de la venta y otros servicios generales.

- Comerciantes que lleven a cabo un intercambio sustancial de bienes o servicios entre su propio país y el país en el que desean entrar, o inversionistas que busquen invertir un monto sustancial de capital en territorio de otro país signatario; estas personas deberán estar empleadas o desempeñar su labor a nivel de supervisores, ejecutivos o en alguna actividad que requiera habilidades esenciales.

- Personal transferido dentro de una compañía, mismo que deberá ocupar un puesto a nivel administrativo, ejecutivo o poseer conocimientos especializados y ser transferido por su compañía, a otro de los países miembros del TLC.

- Ciertas categorías de profesionales que cumplan con los requisitos mínimos de preparación o que posean credenciales equivalentes y pretendan llevar a cabo una actividad de negocios a nivel profesional.

México y Estados Unidos acordaron limitar la entrada temporal de profesionales mexicanos a Estados Unidos a un número anual de 5,500 personas. Este límite numérico es adicional al que se permite conforme a una categoría similar dispuesta por la ley de Estados Unidos en la cual se establece una limitación global de 65,000 profesionales, la que no será afectada por el Tratado. El límite numérico de 5,500 personas podrá incrementarse por acuerdo entre México y Estados Unidos y se eliminará diez años después de la entrada en vigor del TLC, salvo que los dos países decidan hacerlo antes de esa fecha. Canadá por su parte, no impone a México límite alguno. El TLC no modifica el acceso proporcionado a los profesionales de Canadá y Estados Unidos conforme a lo establecido en el ALC.

Consultas

Los países miembros del TLC realizarán consultas sobre asuntos de entrada temporal a través de un grupo de trabajo especializado. Dentro de sus labores, el grupo considerará la posibilidad de extender las disposiciones de esta sección al cónyuge de la persona de negocios a la cual se le haya otorgado entrada temporal, de conformidad con lo dispuesto por el TLC, por períodos de un año o más en calidad de comerciantes e inversionistas, personal transferido dentro de una compañía y profesionales.

Disposición de Información

Cada país publicará material explicativo, fácilmente comprensible, sobre los procedimientos que las personas de negocios deben seguir para beneficiarse de lo dispuesto sobre entrada temporal en el Tratado.

Incumplimiento

Las disposiciones sobre solución de controversias del TLC podrán invocarse solamente sobre la base de que otro país ya incurra en una práctica recurrente que sea incompatible con las disposiciones sobre entrada temporal.

RESUMEN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE MEDIO AMBIENTE

Los tres países miembros del TLC se han comprometido a aplicar y administrar el Tratado de manera compatible con la protección al medio ambiente, así como a impulsar el desarrollo sostenible. Las disposiciones específicas del Tratado en la materia se fundamentan en estos compromisos. Por ejemplo:

- Las obligaciones comerciales de los tres países derivadas de convenios internacionales determinados sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del Tratado, sujeto al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios sobre el TLC. Con ello, se asegura que el TLC no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios.

- En el Tratado se confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección que considere adecuados para el medio ambiente y para la vida o salud humana, animal o vegetal.

- En el Tratado también se establece claramente que, para asegurar el nivel de protección, cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo algunos que pudieran ser más estrictas que las internacionales.

- Los tres países trabajarán conjuntamente para mejorar el nivel de protección del medio ambiente y de la vida y salud humana, animal y vegetal.

- En el Tratado se dispone que ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente, con el propósito de atraer inversión.

- En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente, este país podrá optar por que se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del Tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales. Los países también dispondrán de esta opción en

controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.

- Los tribunales para la solución y controversias conforme al Tratado, podrán solicitar asesoría de científicos, incluyendo aquéllos en materia ambiental, sobre asuntos referentes a medio ambiente, normas y otros de índole científica.

- Dentro del proceso de solución de controversias el país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLC, es incompatible con el Tratado.⁶⁷¹

A raíz de la paulatina liberación que en materia económica ha vivido México, que data desde finales de los 80, nuestro país entró en un ámbito de competencia internacional en productos y servicios, acentuada en estos últimos meses por la entrada en vigor del TLC.

Para que los productos y servicios mexicanos sean competitivos a nivel mundial y para poder entrar a este mercado internacional y estar acorde con sus reglas, se observó la necesidad de reformar, modificar y derogar leyes, reglamentos y normas que eran obsoletas para el nuevo marco económico que estamos viviendo; así como crear nuevos lineamientos, directrices y normas en base a un nuevo esquema regulatorio que faciliten este proceso de comercialización y fomenten la calidad de nuestros productos y servicios.

Inmersa en este proceso de cambio está la "Ley Federal sobre Metrología y Normalización" publicada en el Diario Oficial Federal, el 1o. de julio de 1992; y en ella se establecen lineamientos que conforman al sistema de regulación que permita congruencia con las disposiciones del TLC, especialmente en calidad, seguridad, información e higiene de los productos y servicios.

Este sistema rige a todas las dependencias públicas y entidades federales, excluyendo el parámetro normativo referente a las leyes, reglamentos y decretos presidenciales.

Esta Ley crea dos tipos de normas:

- 1) Las Normas Oficiales Mexicanas (NOMS) y**
- 2) Las Normas Mexicanas (NMX)**

⁶⁷¹ Tomado del resumen del T.L.C. entre México, Canadá y Estados Unidos emitido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las primeras son de carácter obligatorio y las expiden las dependencias con el fin de normar las características o procesos de los productos o servicios, cuando dañen o pongan en peligro la seguridad y la salud humana, animal o vegetal, medio ambiente general y laboral, para preservar los recursos naturales y para información del consumidor. Estas normas se generan a través de un procedimiento prolongado de concertación y transparencia obligatoria y promovidas con la iniciativa privada para después ser expedidas. Este proceso se lleva a cabo a través de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, los cuales son constituidos por cada dependencia según el área en la que sean competentes.

Para tener una coordinación eficiente entre estos y evitar duplicidad de funciones y de normas a expedir por las diferentes dependencias, se creó la Comisión Nacional de Normalización donde se previenen y analizan los criterios para resolver los diversos problemas comunes de los comités, así como para dar los lineamientos generales de organización y operación de estos y de todo tipo de Comités y Organismos creados por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Las segundas normas son de carácter voluntario, las cuales expedirán los Organismos Nacionales de Normalización. Estas constituyen referencia para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate, particularmente para protección de los consumidores.

Estos organismos son intersectoriales, en ellos participan particulares involucrados en cierta actividad y con representatividad a nivel nacional. Estos, como ya se ha mencionado, expiden normas mexicanas de calidad. Con respecto a la actividad turística las Normas Mexicanas se basan en todos los aspectos relacionados con la calidad de los servicios turísticos y en materia de clasificación (hotelera, etc.).

Por otro lado, en concordancia con la nueva normatividad emanada de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de la Ley Federal de Turismo, la actividad turística como todas las demás ramas económicas, en nuestro país ha sufrido modificaciones con el propósito de adaptarse a esta nueva tendencia de modernización y de apertura.

Muestra de lo anterior, aún la nueva infraestructura de la Secretaría de Turismo, la cual entre sus atribuciones, tiene la función de la organización del nuevo sistema de normalización para la actividad turística. Esto se refiere a la creación del Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística, a la expedición de normas oficiales mexicanas para el turismo, la coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para la aprobación y acreditación de las unidades de verificación, organismos de certificación turística y organismos nacionales de

normalización turística, así como la difusión de este nuevo sistema y la concentración y comunicación con el sector privado derivado de lo anterior.

En el poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del TLC, y a raíz de la crisis económica derivada en los últimos meses, nos permite madurar suficientemente una apreciación sobre su impacto en la economía del país. En cualquier caso se trata de un compromiso trilateral que será plenamente operativo hasta el año 2009; es decir, 15 años después de haberse iniciado y que es el tiempo que tardarán en quedar completamente desgravados los productos más privilegiados.²⁴

Pese a lo anterior, los estudios sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica señalan que el sector turismo es uno de los más favorecidos a corto plazo y se constituye entonces en una actividad estratégica, porque su crecimiento habrá de detonar el desarrollo de otros sectores económicos vinculados.

La amplia expectativa del sector turístico mexicano se sustenta en la ventaja competitiva que proporciona la diversidad de recursos turísticos, disponibles, entre los que destaca la aportación de los trabajadores y la situación geográfica favorable respecto a los principales mercados.

Debido a la importancia del Turismo en la economía mexicana por la captación de divisas, generación de empleos y desarrollo regional, aunado con la firma, entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, es necesario una mayor y mejor productividad que permita mejores márgenes de competitividad, es decir, minimizar los costos con miras a obtener los mayores beneficios, mayor competencia, mejores precios y sobre todo calidad.

En consecuencia, se demandan servicios diversificados, con una adecuada relación calidad-costos, es decir, las nuevas tendencias del turismo. Sustentan una actividad económica más amplia y rentable, pero en condiciones de mayor competencia, a la que le corresponde un producto de alta calidad, a precio adecuado, adaptado a las peculiaridades de gustos distintos.

Para aprovechar la oportunidad turística, ante la el TLC, es necesario superar la actividad profesional de los participantes en los distintos niveles: operativo, técnico, directivo y empresarial. También se requiere ebercar en el esfuerzo de superación a otros sectores, como los inversionistas, la comunidad receptora, los maestros y los alumnos. Esto se logra a través de la formación que se da en la empresa, en la escuela y en la cultura turística de la comunidad.

Por lo tanto, para lograr ser competitivos ante las empresas altamente técnicas (agencias de viajes, transportadoras turísticas, de hospedaje y de

²⁴ Compendio de Datos y Estadísticas 1994. Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México

alimentos, principalmente) de Estados Unidos y Canadá, es de vital importancia la preparación formal de los estudiantes, a quienes se les debe dar bases firmes para que influyan en el desarrollo del sector turístico, así mismo, mejorando la capacitación de los trabajadores del sector y concientizando a la población en general, para que apoye a esta importante empresa que es el turismo.

La apertura comercial que origina el Tratado de Libre Comercio, beneficia a la actividad turística en razón de que se realizan un mayor número de viajes por motivos de negocios, esto es lo que se ha reflejado desde su entrada en vigor. Los expertos vislumbran entre los beneficios a largo plazo, la creación de una nueva cultura de la "calidad" en la prestación de los servicios turísticos. El TLC, pretende una homologación en la legislación de los tres países miembros, y en cuanto a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, establece que en materia de turismo, la homologación en la calidad de la prestación de los servicios turísticos probablemente no beneficie a nuestro país debido a que debe seguir un estereotipo anglosajón, lo cual, limitaría la oferta de los servicios que guardan la identidad nacional.

A TRAVÉS DE LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE ESTUDIO HE LLEGADO A LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:

PRIMERA: El hombre a través de la historia, se ha desplazado hacia otros lugares, en principio para satisfacer sus necesidades y posteriormente para conquistar nuevas tierras.

SEGUNDA: A partir del siglo XVIII, se intensificaron los viajes por placer, curiosidad o por motivos culturales; generalmente fueron realizados por la clase aristócrata de la sociedad europea. Es en este siglo cuando se comienza a emplear en todo el mundo el término "Turismo".

TERCERA: Es en la segunda mitad del siglo XX, cuando se expande de manera extraordinaria el turismo, debido principalmente a los adelantos tecnológicos en materia de transporte; a la diversificación de los servicios turísticos y al aumento en el poder adquisitivo de toda la población del orbe.

CUARTA: En México, el turismo como tal surge a partir de la década de 1920. Posteriormente, los diferentes Gobiernos junto con la iniciativa privada, han creado y desaparecido a través del tiempo diversas instituciones que regulan y fomentan la actividad turística; siendo en la actualidad las más importantes: la Secretaría de Turismo; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo; las diversas Cámaras y Asociaciones de prestadoras de servicios turísticos, entre otros.

QUINTA: Debido a la importancia del turismo en la economía mundial, se ha creado la Organización Mundial del Turismo, cuyo objetivo principal es el de promover y desarrollar el turismo, apoyando a todas aquellas naciones que ven al turismo como una prioridad nacional.

SEXTA: En la doctrina existe discrepancia en relación a la definición de turismo, pero en mi opinión considero que el "Turismo es un fenómeno sociocultural y económico que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de una o varias personas, fuera de su residencia habitual, quienes lo realizan con el fin de recreación, descanso, cultura, salud o para gestionar negocios, y por consiguiente consumen los servicios turísticos".

SEPTIMA: Así mismo, la doctrina no ha establecido una definición concreta de *Turista*, ya que el término turista implica solamente una designación lingüística de uso común; no implica un término calificador en la vida social, es solamente un hacer, puesto que es un acto causal u ocasional en la vida de algunas personas, es decir, "el turista es aquel que realiza el turismo". En cuanto al *Prestador del Servicio Turístico* la Ley es muy clara y lo define como "la persona física o moral que habitualmente proporciona, intercambia o contrata con el turista, los servicios

de hospedaje; agencias de viaje; guías de turistas; restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares".

OCTAVA: Debido a que la actividad turística es muy compleja, se ha creado un Derecho Turístico, el cual regula las actividades entre el poder público y la iniciativa privada, con el fin de crear medidas para su fomento, promoción, seguridad al turista, y en él, cumplir y estudiar todas aquellas normas de orden administrativo para impulsar la actividad turística, en beneficio de la sociedad mexicana. Claro es que no ha sido considerado como una rama específica del derecho, sino que generalmente se encuentra comprendido dentro del Derecho Administrativo, siendo que debido a la importancia que tiene, debería tener más independencia y los estudiosos del derecho reconocerle esa importancia.

NOVENA: La evolución legislativa en materia de turismo, ha traído como consecuencia un marco normativo más acorde con la realidad económica, política y social del país; como lo es la vigente ley Federal de Turismo, publicada en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1992, la cual logró avances importantes. A través de mi investigación, me pude percatar que existe un exceso de legislación en materia de turismo, la cual se encuentra diseminada en varios cuerpos normativos, por lo que la Secretaría de Turismo es incompetente para actuar directamente en aspectos que por lógica jurídica son única y exclusivamente de su competencia.

DECIMA: Con el fin de poner al alcance de la población económicamente débil el turismo, se ha creado el *Turismo Social*, mediante el cual el Gobierno Federal ha creado medios e instrumentos para que las personas de recursos limitados viajen con fines recreativos, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad. Por lo que este sector de la población contribuya como un factor preponderante para el desarrollo de la actividad turística, puesto que estos recursos modestos contribuyen favorablemente a la economía nacional por su gran volumen.

DECIMA PRIMERA: A través de los últimos años, la demanda de servicios ha aumentado en forma sostenida, en México, la importancia del turismo repercute fundamentalmente en el aspecto económico, puesto que participa en la captación de ingresos externos, en la generación de empleos y en el desarrollo de aquellas regiones cuya actividad preponderante es la turística.

DECIMA SEGUNDA: EL motivo que me encaminó a analizar el fenómeno turístico en sus aspectos más importantes es el de proponer la creación de una *Conciencia Turística* en todos los niveles de la sociedad, para poder alcanzar un alto índice de competitividad a nivel mundial; puesto que sus beneficios pueden repercutir aún más en el bienestar social e involucrar a más miembros de la sociedad.

DECIMA TERCERA: Para que el turismo intensifique sus beneficios económicos, es importante crear una buena estrategia para su *Promoción*, tanto al mercado internacional como al nacional; para ello es importante que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal y empresarios realicen acuerdos de coordinación para elevar el nivel de proyección de los centros turísticos y de sus servicios, con el único fin de lograr una mayor captación de turistas.

DECIMA CUARTA: Es importante crear una eficiente seguridad jurídica y económica para ofrecer confianza a los inversionistas, para así crear más centros turísticos con una arquitectura cien por ciento mexicana, es decir, recalcar la identidad nacional y reafirmar las costumbres y tradiciones nacionales, para poder establecer un producto turístico mexicano y así establecer alternativas viables a los turistas, o bien, complementar los ya existentes, ya que en la actualidad hay varias zonas del país que cuentan con grandes atractivos turísticos, pero que son desplazados por carecer de servicios.

DECIMA QUINTA: Es necesario implementar un eficiente *Programa de Investigación Turística*, para conocer a fondo todas las cualidades de los atractivos turísticos y así saber vender lo que realmente tenemos en nuestro país, lo que traería como consecuencia inmediata una gran oferta a nivel mundial.

DECIMA SEXTA: Para la consecución de todas y cada una de mis propuestas, es de vital importancia la participación del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, puesto que son ellos los que tienen las facultades para estimular la actividad turística y lograr a corto plazo equiparar sus beneficios económicos y sociales con la explotación del petróleo y la industria maquiladora.

DECIMA SEPTIMA: Por último, entre los beneficios a corto y largo plazo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se encuentran entre los primeros, la intensificación de los viajes por motivos de negocios y la oportunidad de que más extranjeros no solamente estadounidenses o canadienses visiten nuestro país; y entre los beneficios a largo plazo se encuentra la propuesta dirigida a los prestadores de servicios turísticos de una nueva cultura de "calidad", la cual encuentra su regulación en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. PORRÚA S.A., MÉXICO, D.F., 1991.

ALEMÁN VELASCO, MIGUEL. "QUINCE LECCIONES DE TURISMO". ED. CONSEJO NACIONAL DE TURISMO. MÉXICO, 1977.

ANUARIO ESTADÍSTICO DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO 1988. CONCANACO, SERVITUR, MÉXICO. CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS NACIONALES DE COMERCIO SERVICIOS Y TURISMO.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS. "DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO D.F. 1988.

BAZDRESCH, LUIS. "GARANTÍAS CONSTITUCIONALES". ED. TRILLAS, 4a. EDICIÓN, MÉXICO, 1990.

CONSEJO NACIONAL DE TURISMO. "UNA VISIÓN AL FUTURO TURÍSTICO". MÉXICO, 1989.

DE LA TORRE PADILLA, OSCAR. "EL TURISMO: FENÓMENO SOCIAL". 3a. REIMPRESIÓN, ED. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO 1987.

EUGENE PETTIT. "DERECHO ROMANO" ED. PORRÚA S.A., 9a. EDICIÓN, MÉXICO, 1992.

GACETA DEL SECTOR TURISMO. PANORAMA FRONTERA NORTE: PUERTA Y DESTINO. SECTUR. VOL. 6, AÑO 2, OCTUBRE DE 1993.

GACETA DEL SECTOR TURISMO. PROGRAMA DE TURISMO CARRETERO: SATISFACCIÓN A UNA CRECIENTE DEMANDA. SECTUR. VOL. 10. AÑO 3, ABRIL DE 1994.

GARCÍA ROBLES, ALFONSO. "TERMINOLOGÍA USUAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. ORGANISMOS INTERNACIONALES.". SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. MÉXICO D.F. 1976.

GONZÁLEZ A. ALPUCHE, RAFAEL. "TEMÁTICA Y LEGISLACIÓN TURÍSTICA". ED. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS, MÉXICO, 1978.

GONZÁLEZ A. ALPUCHE, RAFAEL. "EN TORNO AL DERECHO TURÍSTICO Y SUS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES". ED. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS. MÉXICO D.F., 1971.

HERRERÍAS, ARMANDO. "TURISMO: PROYECCIÓN INTEGRAL. HISTORIA. ACTUALIDAD". ED. ASOCIACIÓN MEXICANA DE TURISMO. MÉXICO, 1958.

HERRERÍAS, ARMANDO. "UNA VISIÓN AL FUTURO TURÍSTICO". EDICIÓN PRIVADA. MÉXICO, 1969.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". ED. PORRÚA. MÉXICO, 1993.

JÍMEZ MARTÍNEZ, ALFONSO DE JESÚS. "TURISMO: ESTRUCTURA Y DESARROLLO". ED. MCGRAW-HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO S.A. DE C.V., 1980.

OLIVERA TORO, JORGE. "LEGISLACIÓN Y ORGANIZACIÓN TURÍSTICA MEXICANA". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO, D.F., 1968.

PALACIOS LUNA, MANUEL. "EL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO, 1990.

PÉREZ BONIN, ENRIQUE. "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO TURÍSTICO". ED. DAMON, MÉXICO, 1969.

RAMÍREZ BLANCO, MANUEL. "TEORÍA GENERAL DEL TURISMO". ED. DIANA, MÉXICO, 1981.

RANGEL COUTO, HUGO. "EL DERECHO ECONÓMICO". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO, 1980.

REVISTA: "NEGOCIOS INTERNACIONALES BANCOMEXT" (BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR), AÑO 4, NO. 35, FEBRERO DE 1995.

REVISTA: "DECISION, COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO". ED. CONCANACO, SERVITUR. AÑO XV, NO. 181, ENERO DE 1994.

RESUMEN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS, ENVÍO POR LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

ROMERO, HÉCTOR MANUEL. "CRÓNICA MEXICANA DE TURISMO". ED. TEXTOS UNIVERSITARIOS, MÉXICO, 1977.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. "DERECHO ECONÓMICO". ED. PORRÚA S.A. MÉXICO 1993.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO. "DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO, 1991.

SECRETARÍA DE TURISMO. "GLOSARIO DE TÉRMINOS". ED. MIMEOGRAFIADA, MÉXICO 1980.

SECRETARÍA DE TURISMO. "INFORME DE LABORES 1993-1994".

TENA RAMÍREZ, FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO, 1991.

WITKER, JORGE. "DERECHO ECONÓMICO". ED. PORRÚA S.A., MÉXICO D.F. 1985.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN. (D.O.F. DE 20 DE ENERO DE 1934).

LEY GENERAL DE POBLACIÓN (D.O.F. DE 7 DE ENERO DE 1974).

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (D.O.F. DE 29 DE DICIEMBRE DE 1976).

LEY FEDERAL DE TURISMO (D.O.F. DE 31 DE DICIEMBRE DE 1992).

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN (D.O.F. DE 31 DE AGOSTO DE 1992).

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO (D.O.F. DE 2 DE MAYO DE 1994).