

118
2 Es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO JURIDICO-ECONOMICO DE LAS
ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO
PARA REGULAR LA ACTIVIDAD TURISTICA

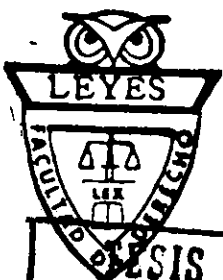
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLAUDIA CRISTINA MARIA CARRILLO ARCINIEGA

ASESOR: LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS.



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

266240

1998



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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

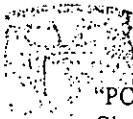
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

La pasante CLAUDIA CRISTINA MARIA CARRILLO ARCINIEGA, con número de cuenta 9035279-7 , elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. Roberto Avila Omelas, intitulada: "ESTUDIO JURIDICO ECONOMICO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO PARA REGULAR LA ACTIVIDAD TURISTICA".

La pasante CARRILLO ARCINIEGA, 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.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional , misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.



ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 17 de septiembre de 1998.

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURIDICO-ECONOMICOS

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

*A la Lic. Irma Arciniega Romero:
"quien me enseñó el amor al estudio".....*

*Al Dr. Raúl Carrillo Silva:
"mi ejemplo a seguir".....*

*Al Lic. J. Alejandro Sobarzo Hadad:
"hombre de valores y de lucha, por su apoyo
incondicional, con amor".....*

**ESTUDIO JURIDICO-ECONOMICO DE LAS ATRIBUCIONES
DE LA SECRETARIA DE TURISMO PARA REGULAR LA
ACTIVIDAD TURISTICA**

I N D I C E

Introducción	i
--------------	---

CAPITULO I

I.	NOCIONES GENERALES	1
I.1	El Derecho Económico	1
I.2	Definiciones de Turismo	7
I.3	Antecedentes Históricos del Turismo	14
I.4	Importancia del Turismo	22
I.5	Efectos del Turismo	25

CAPITULO II

II.	BASES LEGISLATIVAS	33
II.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	33
II.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	36
II.3	Leyes relacionadas con la Actividad Turística	47
II.4	Convenios Internacionales	57

CAPITULO III

III.	LEY FEDERAL DE TURISMO	61
------	------------------------	----

III.1	Antecedentes de la Ley Federal de Turismo	61
III.2	Naturaleza Jurídica	64
III.3	Objeto	65
III.4	Sujetos	70
III.5	Sanciones	88

CAPITULO IV

IV.	LA SECRETARIA DE TURISMO EN LA ACTIVIDAD TURISTICA	94
IV.1	Desarrollo Turístico	97
IV.2	Promoción y Fomento	102
IV.3	Capacitación y Cultura Turística	110
IV.4	Servicios Turísticos y Protección al Turista	116
	Conclusiones	124
	Bibliografía	128

INTRODUCCIÓN

El presente estudio nos hace reflexionar acerca de la importancia que tiene el Estado como órgano rector de la vida turística, por ser ésta una área preponderantemente económica para el país.

A través de los cuatro capítulos que abarcan nuestro trabajo se tocarán los siguientes aspectos:

En el primer capítulo se definirá el Derecho Económico como objeto de estudio y la ubicación de la actividad turística dentro de esta rama disciplinaria.

En segundo término tocaremos las bases legislativas de la actividad turística ya que dicha actividad indudablemente tiene que apegarse a derecho.

Asimismo, llegaremos al análisis detallado de la principal ley rectora de nuestra materia, la Ley Federal de Turismo, ya que es ésta la que señala las directrices para que la actividad turística esté debidamente supervisada por el Estado.

En el último capítulo, encontraremos cómo el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo como parte de la administración pública centralizada aplica las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Turismo y en su Reglamento.

Finalmente, cabe mencionar, que la Secretaría de Turismo juega un papel fundamental en el desarrollo turístico, ya que esta Dependencia apoya a los prestadores de servicios turísticos y la incitativa privada a crear zonas de desarrollo, situación que se ve reflejada en la captación de divisas para el país.

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES

I.1 Derecho Económico.

Definición etimológica.-

No existe una voz en latín que corresponda a la palabra Derecho. La más cercana es *ius*, la cual ha sufrido numerosas variantes e interpretaciones.

Derecho deriva de *rectum*, es decir, recto, igual, evocando la idea de rectilíneo como opuesto a lo incorrecto.¹

Economía viene de la raíz griega *oikonomia* y la raíz latina *oeconomia*, que eran una colección de normas para la buena administración de la casa, sin pretensiones científicas.²

Definición gramatical.-

Derecho. adj. Recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro.

Economía. Administración recta y prudente de los bienes.³

Definición jurídica.-

El Diccionario Jurídico Mexicano nos da la siguiente definición:

Derecho Económico es el "Conjunto de valores, principios, normas y procedimientos jurídicos, tendientes a requerir, posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta e imperativa del Estado en todos los aspectos macro y microscópicos de la economía, a

¹Serra Rojas, Andrés, "Derecho Económico", Editorial Porrúa, México, 1993.

²Diccionario de Economía, Sergio Ricossa, Siglo XXI Editores.

³Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima edición, Madrid, 1984.

través de medidas y actividades coactivas y persuasivas, estimulantes y disuasivas, a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, crecimiento y desarrollo de dicha economía y por lo tanto, la producción, distribución y uso o consumo de bienes, servicios e ingresos."⁴

Algunas definiciones doctrinales de Derecho Económico.

- a. "Conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico". (Darío Munera Arango).
- b. "Derecho de la economía organizada" (R. Goldschmidt).
- c. "Conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales utilizando facultades administrativas, la administración pública influye en el comportamiento de la economía privada" (E.R. Huber).
- d. "Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro". (Gustavo Radbruch).
- e. "Conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico" (Daniel Moore Merino).
- f. "Conjunto de técnicas jurídicas que formula el Estado contemporáneo para la realización de su política económica" (Fabio Konder Comparato).
- g. "Complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones entre los agentes de la economía" (Alfonso Insuela Pereira).

⁴Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

h. "Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías substancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado de la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país" (Jorge Witker).

En conclusión las definiciones anteriores apuntan a:

- Organizar la economía macrojuridicamente.
- Asignar al Estado un poder de dirección.
- Son normas generalmente de derecho público.
- Buscan conciliar los intereses generales con los privados.
- Persiguen proteger los sectores débiles de la sociedad.
- Son normas que tiene un carácter nacional".⁵

El objeto del derecho económico.

Para Jorge Witker el Derecho Económico es una rama del derecho integrada por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), por lo que su objeto de estudio serán ambos elementos, los cuales tendrán como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal de la economía (mixta o socializada).

El maestro Palacios Luna hace un análisis sobre el objeto del Derecho Económico y lo divide de la siguiente manera:

- En cuanto al objeto que regula;
- Por el sujeto o empresa;
- De acuerdo a la finalidad de sus normas;
- Por el marco Institucional.

Sujetos del Derecho Económico.

⁵Witker, Jorge, "Curso de Derecho Económico". Editorial UNAM, México 1989, pp. 19.20.

Los sujetos para el Derecho Económico como centro de imputación de derechos y obligaciones son los agentes económicos en general, que actúen en la producción, distribución circulación y consumo de los bienes y servicios.

Técnicamente, los sujetos del derecho económico son el Estado, como rector del proceso económico, junto a diversos agentes ejecutores de actividades económicas que se registran en el circuito de un país. Se trata entonces de agentes que están en el sector de las empresas (públicas y privadas) y el sector de los consumidores (familias), como oferentes o como consumidores económicos reales.

Características del Derecho Económico.

Dentro de las características del Derecho Económico el Maestro Palacios Luna menciona las siguientes:

- I. Las transformaciones económicas y sociales contemporáneas, motivan los cambios en el Derecho, buscando una forma humanista de reglamentarla. La filosofía jurídica de este nuevo derecho es un equilibrio entre el poder económico privado y el poder público para protección de los derechos de la sociedad, hacia el establecimiento de un orden jurídico de justicia social.
- II. El Derecho económico como reglamentación de la función pública del Estado, es un derecho de la sociedad para el desarrollo económico y social, dentro del respeto a los derechos del individuo.
- III. El Derecho económico es un derecho social ya que le da prioridad al interés general sobre el de los individuos.
- IV. El Derecho económico para ser eficaz, es dinámico, dado que el proceso económico y social lo es.

- V. Cada nación tiene sus propios problemas sociales y se ven en la necesidad de legislar para resolverlos. Algunos de ellos están vinculados con problemas internacionales como la protección de los recursos naturales la transferencia de tecnología, el derecho marítimo, el turismo, etc., de modo que requieren cooperación de otros países, principalmente de los más poderosos; en consecuencia, el Derecho económico tiene carácter nacional e internacional.
- VI. El Derecho económico dada la naturaleza de algunos problemas sociales, va más allá de lo puramente económico. Protege la calidad de la vida, contra la contaminación ambiental, exige la protección internacional de los bienes terrenales que son patrimonio mundial; interviene en la cinematografía y las telecomunicaciones, que conciernen a la educación y la cultura.
- VII. Las economías nacionales insertas en la economía mundial, se manifiestan como un gran complejo de fenómenos en constante transformación, que no pueden regirse sólo por las normas de derecho privado tradicional. El Derecho económico no es ni privatista, ni publicista, sino una reglamentación con un nuevo espíritu jurídico, un enfoque nuevo del derecho.

En consideración a lo anterior el autor antes mencionado propone el siguiente concepto y fin del Derecho económico:

"Conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados".⁶

En Rusia se puede considerar que la influencia del Derecho sobre la economía es muy relativa por lo que en este tipo de sistemas, puede decirse que el concepto estricto que

⁶ Palacios Luna, Manuel R., "Derecho Económico". Editorial Porrúa. México, 1981.

refiere el Derecho económico son las formas reglamentarias de la intervención del Estado en la economía.

Julio H.G. Olvera considera que el Derecho económico obra la articulación de la economía en la comunidad. De la economía privada surge la economía común. El Estado reclama sólo la conducción de la economía; no opera por sí mismo, ni pretende sustituir con una burocracia económica las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el Estado realiza el principio de que "la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual".⁷

El derecho económico es a la vez un proceso y resultado emergente de las interrelaciones, interacciones e influencias recíprocas entre el derecho y la economía, a su vez creadas y reforzadas por una serie de factores y dinamismo. Ellos se refieren sobre todo a:

1. El avance mundial del capitalismo como sistema fuertemente dinámico, pero incapaz de autoinstauración, autoreproducción y autodesarrollo, y de superación de las crisis (económicas, sociopolíticas, militares), a partir y a través del libre juego de las fuerzas de la empresa privada y del mercado.
2. La Unión y simultaneidad de las tendencias a la autonomía relativa, dentro de la sociedad, de la economía por una parte, y de la política y el Estado por la otra.
3. Las modalidades y dificultades del tránsito entre diferentes fases y formas del crecimiento y del desarrollo global, y en especial: la tendencia a la concentración y centralización económica bajo variedad de formas y prácticas monopólicas, tanto nacionales como transnacionales; la estructuración de clases y otros grupos de intereses en grandes organizaciones burocrático-corporativas, y la multiplicación de sus conflictos.

⁷Julio H. G. Olvera, "El Derecho Económico", Arayú 1954. Luis Montes de Oca, "La intervención del Estado en la Actividad Económica", Rev. Trím., Fac. Esc. 1943.

4. Ascenso y primacía del Estado y sus diferentes grados y modalidades de injerencia en la economía, la sociedad y la política (mero intervencionismo, dirigimos, planificación).
5. Creciente internacionalización de la economía, la sociedad, la cultura y la ideología, la política y las fuertes diferenciaciones en el seno del orden mundial, en jerarquías de poder y en bloques (capitalista desarrollado, colectivista de planificación centralizada, tercer mundo, variedades de integración regional).

La economía no puede organizarse ni funcionar sin la base y el marco del ordenamiento jurídico, que debe ser instrumental y funcional a los requisitos, exigencias y fines de la economía, a los cuales no puede afectar ni destruir por coacciones ni sanciones excesivas. El derecho, sin embargo, cumple este papel de acuerdo a su realidad y a su lógica propia, y a los requisitos internos y externos de existencia de eficacia.

El Derecho económico interno abarca, entre otros objetos temáticos, el Turismo razón por la cual ubicamos el presente estudio dentro de esta materia.

1.2 Definiciones del Turismo.

Características y definiciones del Turismo.-

Las definiciones en torno al turismo datan de la misma época en que éste comenzó a formar parte del tiempo libre. Para concretar una definición aproximada del término, es útil conocer primero su raíz etimológica, la que remitimos al vocablo francés "tour", procedente a su vez del primitivo verbo latín "tornare" (girar) o del sustantivo "tornus" (torno), cuya connotación resultaría sinónima de "viaje circular".

Según la Biblia, Moisés envió a la tierra de Canaán a un grupo de representantes para visitarla y recabar la información necesaria respecto a las características generales del lugar. Su viaje fue de reconocimiento y de exploración y descrito, según el hebreo antiguo, con el término "tur"; aún cuando la palabra "tur" ya se usa en el hebreo moderno, sí fue

utilizada antiguamente como sinónimo de "viaje de vanguardia", "reconocimiento" o "exploración".

Cualquiera que sea el origen de las palabras "turismo" y "turista", el hecho es que finalmente fueron tomadas del francés "tour", para ser utilizadas en otros idiomas.

Los términos "tourist" y "tourism" fueron incorporadas en los albores del siglo XIX al The Shorter Oxford English Dictionary, como galicismo para designar los viajes que se emprendían por diversos motivos y tenían como destino final el punto de partida, con las siguientes acepciones:

- Turista: Persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación; que viaja por placer o cultura, visitando varios lugares por sus objetos de interés, paisaje, etc.
- Turismo: La teoría y la práctica de viajar, haciéndolo por placer.

La utilización popular de estos términos es básicamente la misma. El turismo, por ello, no define tanto una actividad determinada, como sí una manera de utilizar el tiempo no remunerado.

No obstante, son muchas las definiciones que se han elaborado a lo largo de este siglo y están caracterizadas por inquietudes eminentemente técnicas. Más adelante veremos algunas de ellas.

Antes de entrar al terreno de las definiciones, desde la perspectiva del significado más profundo del turismo en cuanto derecho social así como medio para satisfacer necesidades básicas del individuo, una definición tal vez más acertada nos llevaría a asociar el turismo no sólo con la noción de actividad o de servicio sino de manera principal con la de recurso. Las definiciones tradicionales y todavía vigentes sobre el tema han enfatizado en la actividad que se ejerce sobre el recurso, o bien en las características

del usuario, es decir, el turista, pero poco o nada existe en relación con el turismo como tal.

El turismo no puede ser reducido a mera actividad o servicio ya que, al igual que aspectos tales como educación, cultura, salud y otros más, es antes que nada un recurso cuya necesidad de aprovechamiento es inherente a la vida del individuo que lo acompaña durante toda su existencia. Así, la recreación y el turismo ocupan, o pueden ocupar, buena parte del tiempo libre del individuo, contribuyendo a definir así el sentido de su existencia tanto en ese tiempo libre como en el del trabajo.

En el caso del turismo, el hombre ha comenzado a procesar en los últimos tiempos, diversos recursos (materias primas) con los cuales creó uno nuevo (recurso de recursos) destinado a incrementar la calidad de vida y el bienestar general de la sociedad. Los recursos reelaborados pueden servir a finalidades diversas, pero de la selección que de ellos se haga y del uso que se les dé dependerá la característica final del turismo en tanto recurso nuevo, con un valor específico y diferenciado. Es el caso de los recursos naturales y socioculturales y de la infraestructura de bienes y servicios, manifestaciones todas ellas de un patrimonio local o nacional, y sobre el cual actúa la voluntad y la inteligencia del hombre para imprimirle una dirección distinta a la que tenía en su origen.

En consecuencia, llegaríamos a las siguientes definiciones primarias:

- El turismo es un recurso social producido por el hombre a través del pensamiento racional y deliberado de otros recursos, como son los naturales y los culturales, para su utilización durante el llamado tiempo libre.
- La actividad turística se define, también, como el desplazamiento voluntario de un individuo o grupo de individuos por espacios distintos de sus lugares habituales de residencia con fines recreativos, culturales o de descanso, y ajenos a todo propósito remunerativo o de trabajo profesional.

- Los servicios turísticos estarían definidos por el sistema orgánico de actividades dispuesto para la mejor utilización y aprovechamiento del recurso.
- Finalmente, el turista sería el individuo que adquiere, recibe o disfruta el recurso, haciendo uso de sus servicios.

Estas definiciones técnicas sirven para precisar una mejor operatividad en todos los campos relacionados con la producción y recepción del recurso: internacionales, organización social, etc., todos ellos necesarios para atender en su carácter más global las áreas vitales del desarrollo de una nación.

Muchos gobiernos han optado por considerar el turismo en simples términos económicos; lo han concebido como una "industria", en la medida que genera empleos, ingresos e impuestos. Otros gobiernos se han inclinado por considerarlo como "comercio internacional" que sirve para obtener divisas, mejorar el balance comercial y aumentar la importancia mercantil de un país. Unas y otras opciones nacieron y proliferaron en los países hegemónicos y luego se proyectaron sobre los subdesarrollados.

Dicha concepción revela antes que una verdad apenas un propósito: el de querer reducir la posibilidad multifacética del turismo a una sola de sus numerosas opciones que es la económica. Este enfoque no es privativo para el medio que analizamos, sino que es el mismo que encontramos aplicado a la mayor parte de las actividades sociales.

El desarrollo del turismo se encierra así en un estrecho campo físico materialista, ya que responde más al criterio de eficiencia que al de valor. En consecuencia, los valores inherentes al individuo se someten a los criterios de rentabilidad y este sujeto protagónico del recurso, tiende a convertirse en objeto de manipulación casi total.

Por otro lado, la llamada "industria turística" forma parte de otra más compleja y ambiciosa, que es la "industria del tiempo libre", dentro de la cual podríamos ubicar también a la "industria cultural". La visión que predomina en todas ellas es la de aspirar a convertir al individuo en un ser pasivo condicionado por el consumo.

Para hacer uso del turismo, el hombre se orienta al conocimiento y empleo de diversos medios, valiéndose de servicios de distinto tipo como son la hotelería, los transportes, las comunicaciones, etc., sin los cuales, el recurso turismo no podría ser aprovechado.

De igual modo, la ausencia de relaciones adecuadas entre ellos dificultaría tremendamente la mayoría de las actividades. Entonces, el turismo resulta en su fase funcional y operativa un servicio de servicios ya que reúne muchos otros para existir como tal; servicios que además de satisfacer finalidades propias del turismo, pueden hacerlo con otras ajenas al mismo.

Tras las reflexiones anteriores y retomando el objeto de este apartado, encontramos que en el Diccionario de la Lengua Española, el turismo se define como la "afición a viajar por gusto de recorrer un país" o la "organización de los medios conducentes o facilitar estos viajes".⁸ Del turista dice que es la "persona que recorre un país por distracción y recreo".⁹

Algunas de las definiciones sobre el turismo elaboradas a principios de este siglo, se transcriben a continuación.

En 1911, el austriaco Herman Von Schullern Zu Schratthofen, en su obra Turismo y Economía Social, define el vocablo como el "concepto que comprende todos los procesos, especialmente los económicos, que se manifiestan en la afluencia, permanencia y regreso del turista hacia, en y fuera de un determinado municipio, estado o país."¹⁰

En 1929, Glucksmann define el turismo como el "vencimiento del espacio por otras personas que afluyen a un sitio donde no posean lugar fijo de residencia" y años más tarde agrega a su definición "la suma de relaciones existentes entre personas que se encuentran pasajeraamente en un lugar de estancia y los naturales de ese lugar."

⁸Diccionario de la Lengua Española. op. cit.

⁹Idem.

¹⁰ Schullern Zu S. Herman Von. "Turismo y Economía Social", p. 28

No faltó quien dijera que es "el conjunto de viajes cuyo objeto es el placer o los motivos comerciales o profesionales, u otros análogos, y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal."

En el apogeo de la Segunda Guerra Mundial, los profesores suizos Hunziker y Krapf lo definieron de la siguiente manera: "Turismo es el conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto dichos desplazamientos y permanencia no estén motivados por una actividad lucrativa."

Ya en la Postguerra, en 1955, el profesor De Arrillaga aporta su concepto: "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 estos y los viajeros tienen lugar."

La Academia Internacional de Turismo de Montecarlo, en su Diccionario Turístico Internacional, define el turismo con las siguientes acepciones: "Término que se refiere a los viajes de placer. Conjunto de las actividades humanas que tiene el objeto de llevar a cabo esta clase de viajes. Industria que participa en la satisfacción de las necesidades del turista".

La Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (actualmente Organización Mundial de Turismo), acepta esta definición simplificada: "Es la suma de relaciones y de servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntario, no motivado por razones de negocios o profesionales."¹¹

Como podemos observar, en las definiciones anteriores priva la idea de un desplazamiento voluntario del lugar de residencia habitual hacia otro diferente y todas coinciden en que tal desplazamiento es temporal y no motivado por razones de lucro.

¹¹Idem. pp.29-30

Estimamos que algunas de las definiciones resultan parciales o muy generales, puesto que al analizar el fenómeno turístico lo hacen desde un enfoque limitado: unos desde el punto de vista exclusivamente internacional, como un simple movimiento migratorio; otros como una sucesión de actos de comercio; y algunos más imponen ciertas condiciones, no sólo en cuanto al tiempo de permanencia sino también en otros aspectos importantes, como pueden ser los motivos y fines.

Por consiguiente, proponemos la siguiente definición que creemos conjunta la mayoría de los elementos que caracterizan al turismo: Es un fenómeno social, y en consecuencia económico, cultural y político, que aprovecha los recursos humanos, naturales y culturales de un espacio físico a través de una red de servicios que facilitan y promueven el desplazamiento voluntario y temporal de personas, individualmente o en grupo, que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural.

Por cuanto hace al turista, también se han elaborado diversas definiciones. En 1936, el inglés A. J. Norwal nos explica que "turista es la persona que entra en un país extranjero con una finalidad completamente diferente a la de fijar su residencia en él o a la de trabajar ahí regularmente, y que gasta en este país, de residencia temporal, dinero que ha ganado en otra parte."¹²

En 1937, la Sociedad de las Naciones, bajo un criterio estadístico, define como turista a "toda persona que viaje durante veinticuatro horas o más por cualquier otro país distinto al de su residencia habitual."

Con motivo de la celebración en Roma de la Conferencia Internacional de Turismo, los expertos austríacos propusieron la siguiente definición de turista: "Es el visitante temporal, proveniente de un país extranjero, que permanece en el país más de veinticuatro horas y menos de tres meses, por cualquier razón, excepto la del empleo."

¹²NORWAL, A.J. "La Industria del Turismo". 1936,

De la Torre Padilla acepta que el turista es "la persona que practica el turismo, lo que hace que esa actividad alcance una proyección eminentemente humana, por encima de las consecuencias económicas o comerciales, por lo que ante todo debe concebirsele como un medio idóneo y eficaz para procurar la comprensión y amistad entre los hombres y entre los pueblos."¹³

De acuerdo con la definición que dimos sobre el turismo, debemos agregar que el turista es, a fin de cuentas, el sujeto del fenómeno social que estamos comentando. Sólo hay que aclarar que turista no es únicamente el que viaja por razones de placer al extranjero, sino también el que lo hace dentro de su país o su entidad.

Queremos hacer una breve reflexión acerca de las personas que viajan por motivos comerciales, profesionales o para realizar actividades lucrativas y/o de negocios. ¿Deben ser considerados como turistas? A nuestro juicio, en el estricto sentido de la palabra turista y por su evolución a lo largo de la historia, no debe dárseles el tratamiento de turistas. Ya dijimos que el turismo es un "servicio de servicios", es decir, un sistema organizado de servicios que se vale de otros muchos para llevar a cabo sus funciones o que así como se vale de ellos, estos servicios u otros, también se valen del turismo para la realización de otras actividades. Pero la actividad meramente turística tiene una finalidad propia que es la de satisfacer las necesidades que crea el tiempo libre, por lo que en su definición sólo debe comprender a las personas que hacen uso de sus servicios por los motivos ya enumerados de recreación, esparcimiento, cultura, salud y descanso. La naturaleza de los actos que realizan los comerciantes y profesionales o cualquier persona que presta servicios remunerados, en otro lugar distinto al que con regularidad se celebran u ofrecen no es, "per se", la que tiene la práctica del turismo.

I.3 Antecedentes Históricos del Turismo.-

¹³Torre Padilla, Oscar de la, "El Turismo Fenómeno Social". Fondo de Cultura Económico. México, 1982. pp. 11-18.

En el Derecho hispánico antiguo, un grupo de extranjeros estaba constituido por los peregrinos, la Iglesia y los soberanos se preocupaban por protegerlos, por lo que en el Fuero Juzgo, una de las leyes más antiguas de España, estableció ciertas disposiciones que contienen aspectos del turismo como lo eran cuando utilizaban servicios de albergue y se transitaba por el territorio español, se trataba de proteger a las personas contra los abusos de los comerciantes o de las autoridades locales, asimismo encontramos esa protección especial en favor del viajero peregrino, los derechos sobre sus personas o cosas.

El alquiler de servicio o de obras profesionales estaba regido también por éstas leyes, en donde se establecían principios generales acerca de la responsabilidad profesional.

No sólo la necesidad ha impulsado al hombre a desplazarse, a estar en continuo movimiento, a romper con los hábitos adquiridos en una tierra determinada y a adaptarse penosamente a nuevas situaciones de vida. En su propia condición hubo un interés y/o necesidad por los viajes. El hombre es curioso e inquieto; en la naturaleza humana hay una exigencia de conocer más y mejor.

Sin embargo, los viajes no eran como hoy los conocemos, viajes de placer, salvo el que podía producir a quienes se habían reservado la aptitud de ejercitar el pensamiento; por lo tanto, poco tenían que ver con la noción actual de turismo, aunque ésta de algún modo se hallaba implícita, por lo menos, en los hombres libres de la época.

Empezaremos por mencionar las épocas lejanas en que peregrinos y romeros, impulsados por sentimientos religiosos o viajeros atrevidos, por espíritu de aventura o curiosidad, o por otras razones, emprendían andanzas en que con frecuencia debían desafiar los múltiples peligros y fatigas que iban aparejados.

Ejemplo de ello son los viajes que ya en el siglo VIII a. C. se acostumbraban en todo el mundo helénico para participar, o sólo presenciar, las justas deportivas que tenían lugar cada cuatro años en Olimpia. Se llegaba inclusive a pactar treguas en las guerras que

frecuentemente sostenían entre sí las ciudades-estados, a fin de facilitar y garantizar, en algunos casos con salvoconducto, el tránsito de concurrentes a los eventos olímpicos.

Es casi seguro que Herodoto (484-425 a. C.) haya practicado sus célebres viajes, entre otras razones, con el fin de cerciorarse de costumbres, forma de vivir y organización política de otros pueblos.

Las aguas con propiedades curativas de algunos manantiales, apreciadas ya desde la antigüedad, son otro ejemplo de incentivo para numerosas personas, por la esperanza de alivio a sus dolencias.

Después del caos que siguió a la caída del Imperio Romano, tenemos conocimiento de un buen número de viajeros intrépidos que recorrían por tierra desde el Báltico hasta la China meridional y seguían rutas, ya establecidas, para realizar intercambios comerciales, pero tales desplazamientos, que se incrementaron en la Edad Media, tenían finalidades muy precisas, que podríamos asociar más a la voluntad del negocio que a las del disfrute del tiempo libre. En esta época, destaca por sus ilustres viajes el veneciano Marco Polo (1254-1323 d.C.).

De todos es conocido que por motivos religiosos partían con regularidad hacia lugares santos, densos grupos de peregrinos hindúes, budistas, cristianos y musulmanes, los cuales han legado crónicas y narraciones que en su tiempo constituyeron no sólo una fuente de importantes informaciones, sino prácticas "guías" para emprender esos viajes. De igual forma, se construyó una importante infraestructura de conventos-albergues.

Fue hasta el siglo XVII cuando empezó a incrementarse el número de quienes visitaban los centros culturales y las grandes poblaciones, acusándose desde entonces un sensible movimiento migratorio entre los diferentes países de Europa, a través del cual se consolidaba la posibilidad de cambios históricos. En el siglo XVIII ya se empleaba en Inglaterra la frase de origen francés "Faire le grand tour" para referirse a aquellos jóvenes que, tanto para complementar su educación como por preocupaciones de cultura, organizaban largos recorridos por diversos países del continente europeo. A tales

viajeros se les denominó "turistas", término que se utilizó después en Francia para designar a toda persona que viajaba por placer o curiosidad o por motivos culturales.

Junto a los desplazamientos en el interior del Viejo Continente, aparecían los lugares estables para el disfrute del ocio. Propietarios de campos y aldeas comenzaron a utilizar dichos espacios para instalar en ellos la casa de campo, a manera de segunda residencia. Poco después inauguraron las primeras colonias de vacaciones.

Otros países pronto adoptaron en sus propias lenguas el vocablo "turismo", en el sentido de viaje hecho sin objeto lucrativo y tan sólo para distraerse, descansar, procurarse salud o simplemente por satisfacer alguna curiosidad cultural o el mero deseo de conocer otros lugares y costumbres. En general, todos esos viajes siempre eran largos, poco confortables y peligrosos en algunas ocasiones, y en la mayoría de los casos costaban una fortuna. Estas características establecen diferencias sustanciales entre los viajes de aquellos tiempos y los de la actualidad.

La Revolución Industrial modificó la situación en el siglo XIX; transportes e infraestructura hotelera fueron los dos soportes en los que se asentó la floreciente actividad turística. Con la aparición del ferrocarril, acontecimiento que marca una etapa de transición bien definida, se incrementó considerablemente el número de viajeros e inició el surgimiento de los viajes en grupo, organizados con fines lucrativos. Al lado de los transportes terrestres, se desarrollaron la hotelería y las agencias de viajes, ofreciéndose el sistema de relaciones "transporte-hotelería-agencias de viaje", lo que innovó substancialmente la prestación de servicios, dando forma a la nueva industria del ocio.

Se vivía un periodo de transición. No se trataba ya del turismo elitista apropiado por quienes conservaban todavía el primer ideal del ocio, pero tampoco el turismo de masa de nuestro tiempo.

Durante la primera mitad del presente siglo la actividad turística creció en volumen, aunque con lentitud y dramáticos altibajos como fue el provocado por la depresión de los años 30. Pese a ello, experimentó avances importantes, dados a través de la propagación

de hoteles como unidades tipo de hospedaje y de la aparición de escuelas de hotelería, principalmente en el centro de Europa, así como de carreteras modernas, la renovación de los ferrocarriles y la generalización del uso del automóvil.

Paralelamente, la población de los países más industrializados comenzó a gozar de mejores condiciones de vida y de leyes sociales más favorables. El descanso dominical se instituyó en algunos países de Europa a principios de siglo e importantes sectores de la clase trabajadora conquistaron la jornada de ocho horas. Asimismo, el derecho a las vacaciones pagadas fue incorporado en algunas legislaciones.

En las naciones dominantes las bases estaban dadas para que el turismo se convirtiera en el fenómeno de carácter masivo que hoy posee. Si el crecimiento de la actividad turística desde principios de siglo hasta la Segunda Guerra Mundial, pese a su irregularidad, era constante, se convertiría luego en permanente y acelerado.

Este veloz desarrollo se asentó en dos factores principales: uno fue la rápida acumulación por parte de las naciones centrales de cuantiosos recursos económicos, producto de la situación interna imperante en cada país, pero también de su poder sobre las economías de las llamadas regiones periféricas, lo que permitió a las grandes potencias aumentar los niveles de su renta nacional y proceder a una distribución de la misma en sectores sociales más amplios. "El consumo de más grandes compañías aéreas, gigantescas cadenas de hoteles, poderosos grupos bancarios, agencias mundiales de viajes, empresas internacionales de renta de automóviles, medios masivos de promoción y publicidad, fueron tejiendo grandes grupos empresariales turísticos hasta convertirse en una especie de cadena de cadenas que maneja la mayor parte de la actividad turística mundial.

Pero en ese proceso, el papel de los países en desarrollo y de los subdesarrollados, ha sido similar al cumplido en otros campos de la actividad económica: de sumisión en algunos casos, y claramente dependiente y/o complementario en la mayoría de las situaciones.

A manera de síntesis, Oscar de la Torre Padilla opina que "en la segunda mitad del siglo XX, la extraordinaria expansión del turismo se hace posible gracias a los siguientes hechos:

- a) El adelanto industrial alcanzado en algunos países y el consecuente incremento en los ingresos económicos de amplios sectores populares;
- b) La promulgación de leyes más equitativas que patrocinan el derecho de los trabajadores a disfrutar de vacaciones pagadas;
- c) El aumento en el índice del nivel educativo, que despierta el interés por conocer otros lugares y sus manifestaciones culturales;
- d) Los avances en la técnica aplicada a los transportes, que permiten recorridos cómodos, a mayores distancias y en menor tiempo;
- e) El mayor número y la diversificación de los servicios turísticos que facilitan la práctica de los viajes; y,
- f) Las facilidades del crédito, que permiten a los individuos de los sectores sociales más extensos las posibilidades de viajar."¹⁴

Desde otro punto de vista, más importante que el de la cronología histórica, el turismo existe como tal a partir de la conquista de una libertad básica: la del llamado tiempo de ocio. Mientras mayores sean los derechos que una sociedad posea sobre su tiempo de trabajo, mayores serán también los existentes sobre su tiempo libre.

La explicación es simple: el tiempo del hombre, como el de las leyes de la naturaleza, es uno e indivisible. Son los conflictos entre fuerzas y clases sociales los que han proyectado

¹⁴ Idem. p.14

sus antagonismos en el tiempo a manera de escisiones. Tiempo libre y tiempo de trabajo, término este último que denota claramente la inexistencia de libertad que lo caracteriza, con lo cual el llamado tiempo libre tampoco es tal, dado que para serlo, dicha libertad debería existir en el de trabajo, de lo cual se deduce que sólo cuando éste último se viva como tiempo libre, y a su vez como tiempo productivo y creativos, se restituirá la unidad e integralidad del tiempo. Todo esto tiene que ver con el turismo, ya que cualquier definición que se haga del mismo, alude a los dos tiempos referidos.

Con ligeras variantes, casi todas las definiciones coinciden en los mismos criterios, asociando el turismo con el empleo del llamado tiempo libre y excluyéndolo de los asuntos relacionados con el trabajo y los negocios. La actividad turística queda así enmarcada en el espacio de lo que la cultura griega concebía como *scholē* y la latina como *otium*, opuesta, por lo tanto, a los propósitos de quienes practican el *a-scholē* o el *negare-otium* (*neg-otium*), es decir, el *neg-ocio*.

Partiendo de estas definiciones, queda claro que el turismo resulta impensable hasta el siglo XIX en las condiciones que lo concebimos en la actualidad. Hasta el siglo pasado, ni en los pueblos más primitivos, ni en toda la Europa de la Edad Media y del Renacimiento, podemos encontrar un solo ejemplo de sociedad que considere el trabajo como fuente de virtudes cívicas. El trabajo, antes que derecho, era simplemente un castigo divino, un "mal necesario". La justificación filosófica, religiosa o moral se correspondía con la necesidad de conservar los privilegios de los "hombres libres" o de los "ciudadanos" y luego de las clases sociales dominantes. Además el ocio no era improductivo, ya que a través del ejercicio de la religión, el pensamiento, las artes o la política, participaba activamente en la conducción de civilizaciones, imposible en un sistema económico y social democrático justo, según lo entenderíamos hoy.

Pero si no existía el derecho al ocio, salvo para grupos muy reducidos, tampoco existía como tal el derecho al trabajo. El derecho a trabajar, como hoy lo concebimos, data de hace dos siglos aproximadamente; se origina a partir de la Revolución Industrial, cuando el naciente capitalismo se ve forzado a incorporar a sus fábricas a masas de trabajadores miserablemente remunerados, pero remunerados al fin. Entonces apareció la posibilidad

de concebir o asumir el tiempo de diferentes formas. Mientras que la población campesina seguía sin reconocer la existencia de horas de trabajo claramente diferenciadas de las del descanso, los trabajadores industriales y de servicios comenzaron a regirse por una hora de entrada y una de salida, situación radicalmente diferente a la que había sido común a lo largo de las civilizaciones pasadas. Sin importar que a principios del siglo XIX la jornada de trabajo fuera de 15 horas para los adultos y de 12 para los niños, lo cierto es que el hombre tomaba conciencia de un tiempo cedido al dueño de la fábrica o de la oficina y de otro tiempo que, al menos teóricamente, le correspondía. También comenzaba a disponer de algunos días feriados decretados por ley, pese a la indignación de algunos sectores de las clases altas.

El llamado tiempo libre en una sociedad industrializada de tipo capitalista no es realmente un tiempo de ocio (como lo comprendían las primeras civilizaciones). Sin saber en realidad que hacer, el trabajador de las grandes urbes vive entre la inacción y el hastío, situación que aprovechan los industriales y comerciantes del tiempo libre para ejercer su labor persuasiva e instalar, las más de las veces, necesidades falsas, manipuladas a través de los medios masivos de comunicación y de infinidad de recursos cada vez más atractivos y sofisticados. De esta manera, el uso del tiempo libre comienza a ser heterónomo, es decir, manejado por otros (el de trabajo ya lo es). Constituye una mercancía que tiene para el sistema dominante un proceso específico, costos de producción y redes de distribución y consumo.

Dentro de este contexto global de la importancia del tiempo libre y de su evolución a través de la historia, debemos insistir en las características diferenciadas y peculiares de los países latinoamericanos, en los que los conceptos de "derecho del trabajo" y "derecho al ocio", no tienen la misma vigencia en las naciones industrializadas y hegemónicas. En los países en desarrollo o completamente subdesarrollados, el derecho al trabajo todavía no existe para las grandes masas; en consecuencia, tampoco podemos hablar de derecho al ocio, en su sentido de disfrute del tiempo.

Es por eso que hablar de tiempo libre y de turismo en un sistema como el nuestro, significa hacerlo, en el mejor de los casos, a manera de un derecho relativo que han

conquistado solamente reducidos grupos sociales de clase media y alta, importantes en algunos países pero de escasa significación si se los visualiza en el marco de la situación global latinoamericana.

1.4 Importancia del Turismo.-

Existen múltiples interpretaciones respecto del turismo, fenómeno que si bien tiene antecedentes remotos, sólo hasta nuestros días ha merecido la atención de los sectores público, privado y social de la población, debido al carácter masivo que ha adquirido y a las repercusiones en la vida social, cultural, económica y política de los pueblos. Aunque el turismo que conocemos ahora tiene sus orígenes inmediatos en la segunda mitad del siglo pasado, y su desarrollo más acelerado después de la Segunda Guerra Mundial, recién a finales de la década de los 70, los estados de casi todo el mundo comenzaron a estudiar la importancia que dicho recurso tiene en el desarrollo nacional.

Así, en la Conferencia Mundial del Turismo celebrada en Manila en octubre de 1980, en la Declaración de Manila se convino que "El turismo se ha convertido en nuestros días en una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales." Se agregó que todos los recursos turísticos pertenecen al patrimonio de la humanidad. Las comunidades nacionales y la comunidad internacional entera deben desplegar los esfuerzos necesarios para su preservación.¹⁵

En el mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas destacó la importancia del turismo mundial y pidió su desarrollo como medio de alcanzar un nuevo orden económico internacional que permita la supresión de las enormes desigualdades económicas entre los países subdesarrollados y los más industrializados, así como la necesidad de que los procesos económicos de desarrollo sean congruentes con los intereses de la conservación del medio ambiente humano, es decir, con todo aquello que define las relaciones del hombre con su entorno geográfico, económico, social, cultural y político."¹⁶

¹⁵Declaración de Manila. O.M.T.

¹⁶Resolución 35/36. Asamblea General de la ONU. 1980.

La importancia del turismo a partir de la Segunda Guerra Mundial promovió en los países hegemónicos una resuelta intervención destinada a lograr una presencia mayor en los mercados en que dicho recurso incursionaba. Inicialmente, dos de las naciones más industrializadas, los Estados Unidos e Inglaterra, intentaron frenar la fuga de divisas originada por la salida anual de millones de turistas; utilizaron para ello diversas medidas restrictivas que pronto demostraron su ineficacia, por lo que no tardaron en adoptar una estrategia más eficaz, como es la de ir a buscar el dinero en el lugar en que se gasta.

Tal sistema, siguiendo la tendencia actual de las grandes sociedades contemporáneas, se basa en la constitución de empresas multinacionales cuya finalidad última es crear un circuito cerrado para que las divisas que salgan de sus países regresen incrementadas. Estos propósitos de las multinacionales se vieron favorecidos por la situación de progreso social existente en la población de los países más industrializados, por las diferencias del costo de la vida, la reducción de la jornada laboral, la sobrevaluación de ciertas divisas o la devaluación impuesta en algunas países precisamente para captar mayores flujos turísticos, la reducción del costo del transporte a larga distancia y el anhelo de escapar de la vida agitada de las grandes ciudades, lo cual permitió abrir las puertas del turismo a la mayor parte de las capas sociales.

Debido a este fenómeno, se incrementaron las relaciones entre los países más industrializados y las de estos en desarrollo o francamente subdesarrollados. El mundo entero se convirtió en un sistema de oferta y demanda, de producción y consumo altamente interdependiente, en el que el turismo fue cobrando mayor importancia por sus implicaciones sociales, económicas, culturales y políticas. En la medida que las grandes potencias probaron el éxito económico del nuevo recurso, muchos países subdesarrollados volvieron los ojos hacia él con el propósito de reducir los crecientes problemas de las balanzas de pagos, el subempleo y las limitaciones del producto interno bruto.

No obstante, no se ha podido dar respuesta a la pregunta formulada en un seminario patrocinado por la UNESCO y el Banco Mundial: "¿es el turismo un pasaporte para el desarrollo?".

Aceptada la importancia del turismo en la vida económica y social de todos los países, debemos ahora abundar en su importancia como experiencia humanamente enriquecedora.

En efecto, entre las numerosas ventajas que produce el turismo está su valor humano y, para el país receptor, el descubrimiento del extranjero, cuya presencia facilita la apertura a otros modos de vida e ideas y ensancha el campo visual al conocer otras culturas y civilizaciones, diferentes en algunos aspectos y semejantes en otros, a las que se viven. El extranjero o el turista que practica el turismo nacional, son personas que participan del mismo tiempo en la identidad humana universal. El hombre, diferente en tantos aspectos, está llamado a completarse y sólo al poner en común sus experiencias particulares, llega a enriquecerse en todos los órdenes de la vida; la diversidad es creación, originalidad, pero no se justifica sino en cuanto que lleva al aprovechamiento general, a la perfección mutua.

Más allá de ser un fenómeno social, económico y político, es eminentemente cultural ya que es oportunidad de engrandecer el espíritu, intercambiar ideas, conocimientos y formas de vida, y ampliar horizontes personales, emocionales, afectivos, intelectuales, etc., que convierten a la persona en una con un criterio más amplio. Además, es una de las pocas actividades humanas que per se procura el contacto del hombre por el hombre, el conocimiento del hombre en formas distintas de vida a las conocidas en un ámbito espacial y temporal determinado.

Reconocida esta necesidad inherente al hombre, se ha desatado su explotación (en el sentido amplio) y aprovechamiento por parte de las sociedades políticas y económicas. Por ello creemos que el turismo no debe tratarse únicamente como un recurso objeto de transacciones y operaciones de servicios y relaciones mercantiles, sino como de servicios

que reclama la naturaleza humana y de las que el sujeto es el hombre, persona con voluntad e inteligencia.

Por último, hay que añadir que las interrogantes aparecen y se multiplican cuando se pretende establecer el verdadero valor de este recurso, comparándolo con otros, en su posibilidad de contribuir a una mejor calidad de vida para la población actual y para las generaciones futuras. La situación crítica que viven los países en desarrollo y los subdesarrollados ha dificultado hasta ahora una adecuada evaluación de la importancia del recurso, más allá de lo que él significa como fuente de divisas o generador de empleos.

1.5 Efectos del Turismo.

En la Declaración de Manila de 1980, las 107 naciones reunidas concluyeron que "los recursos turísticos de que disponen los países están constituidos a la vez por espacio, bienes y valores. Se trata de recursos cuyo empleo no puede dejarse a una utilización incontrolada sin correr el riesgo de su degradación, incluso de su destrucción. La satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de las poblaciones de las regiones turísticas, para el medio ambiente, especialmente para los recursos naturales, atracción esencial del turismo, ni para los lugares históricos y culturales".¹⁷

Con esta declaración se propuso desarrollar la conciencia de los efectos, negativos unos, positivos otros, que la actividad turística comenzó a introducir, sobre todo en los países emisores del recurso, principalmente en tres grandes áreas: la socioeconómica, la sociocultural y el medio ambiente físico.

Efectos socioeconómicos.

Los efectos socioeconómicos del turismo internacional, como los del turismo local y regional, tienen un valor cuya estimación no puede ser establecida solamente por el

¹⁷Declaración de Manila. O.M.T. 1980

sector que lo maneja y promueve, sino principalmente por quienes estén a cargo de la planificación del desarrollo nacional y según lo que tales efectos impliquen en el modelo de sociedad deseado.

Se abordarán dentro de este punto los tres efectos más destacados: balanza de pagos, producto nacional bruto y empleo.

Balanza de pagos.

El tema de balanza de pagos, y en particular el de la obtención de divisas, ha sido uno de los pretextos más usados para justificar la promoción del turismo internacional en los países dependientes y para alentar políticas gubernamentales de promoción turística: créditos blandos, inversiones en infraestructura y servicios, etc.

Pero más que enfocar los aspectos positivos y negativos presentes en cada una de las áreas del turismo, hay que entender su carácter dual como actividad importadora y exportadora, a un mismo tiempo, de flujos turísticos. El saldo de esa relación es lo que permite tener una idea clara de la utilidad posible dejada en el país por dicha actividad.

México, a través de su relación turística con los Estados Unidos y en menor medida con Canadá y Europa, aparece como un caso límite en materia de derivación de las divisas obtenidas hacia el país de donde ellas proceden sin que se posibilite ninguna redistribución regional. En este sentido, aunque la balanza turística de México ha sido siempre positiva, el saldo resultante no es muy significativo.

Aun siendo el país más importante de la región en cuanto al aprovechamiento del turismo, las cifras y saldos son un claro indicativo de la sobreestimación en que se incurre al analizar el impacto de dicho recurso en la balanza de pagos, así como de que la actividad no ha crecido comparativamente en relación con la cuenta corriente de dicha balanza.

Por otra parte, el saldo obtenido a través de la relación ingresos-egresos tampoco puede considerarse como un ingreso neto ya que del mismo deben deducirse las inversiones

efectuadas por los gobiernos y los sectores a cargo del recurso, sea para promoverlo o para facilitar su utilización; es decir que parte de la moneda extranjera debe cubrir los costos de diversos rubros, como son programas de inversión en obras de infraestructura, importación de bienes y servicios para uso de los turistas, pagos a agentes de viaje extranjeros, promoción y publicidad en el extranjero, etc.

Aunque las inversiones concebidas para el incremento del turismo internacional pueden beneficiar a diversos sectores locales, ajenos incluso a dicha actividad, ellas no son nunca las que corresponderían a finalidades distintas de las específicamente turísticas. Invertir en servicios de hotelería, transportes, recreación o comunicaciones obliga, por ejemplo, a considerar las demandas del turista extranjero que reclama del país visitado situaciones comparables a las de donde procede, lo cual exige que el diseño de los servicios, sus características y en consecuencia, el volumen de las inversiones, se dispongan en función de exigencias externas, las que habitualmente van mucho más allá de lo que un país dependiente puede soportar si se atiende de manera principal a sus necesidades reales.

Producto Nacional Bruto.

En el caso de México, su dependencia del turismo para el ingreso de divisas se justifica mucho menos que en los países carentes de recursos. El potencial agrícola e industrial mexicano podría haberle permitido una diversificación de las exportaciones sin necesidad de que su economía quedase atrapada, en lo que a ingreso de divisas se refiere, por un recurso tan vulnerable como el turismo receptivo.

Otro de los efectos colaterales que puede generar la actividad turística internacional es el relacionado con el nivel general de precios. El impacto en este rubro dependerá principalmente de las características del turismo en relación con el ingreso nacional, en tanto que la composición de la demanda determinará los sectores que pueden verse. El efecto inflacionario resultante varía considerablemente y aunque en algunos casos incide sólo en el rubro de alojamiento, en otros puede extenderse a productos básicos como alimentos, vestuario, recreación, transportes, etc., lo cual provoca problemas socioeconómicos tal vez nuevos para el ámbito local.

Generación de Empleos.

Las actividades del turismo demandan del uso intensivo de fuerza de trabajo debido al elevado número de servicios y a que una gran parte de ellos no son susceptibles de automatización.

El turismo genera también empleos indirectos o secundarios en la construcción, la agricultura, la pesca, la producción manufacturera, etc. y contribuye además a mantener la elaboración y el comercio de artesanías locales.

Los estudios sobre el empleo en el sector turismo muestran que, además de la creación de puestos para mujeres, se han generado empleos para ciertos grupos sociales no especializados que tienen dificultades en encontrar actividades estables a causa de la recesión económica, como son los grupos integrados por población juvenil o procedentes de las áreas rurales, si bien debe destacarse que la generación de empleo propiciada por el turismo tiene características muy distintas a las de otras actividades productivas o de servicios, que éstas están marcadas por la temporalidad o estacionalidad de la oferta y la demanda.

Efectos Socioculturales.

Los efectos socioculturales comenzaron a ser motivo de creciente preocupación a partir de la década de los 70 como factor decisivo en el desarrollo de las naciones.

Estos efectos pueden observarse en los cambios de los sistemas de valores, los modos de vida colectivos, las relaciones familiares, el comportamiento individual, las expresiones culturales y religiosas, el idioma, la conducta moral, los criterios sobre el consumo, la salud y la educación, las oportunidades sociales, los sistemas políticos y las formas de gestión y organización de la comunidad.

Con base en estudios elaborados por organismos públicos y privados, Octavio Getino dice que "en la enumeración de los efectos positivos se han destacado, entre otros, los siguientes:

- Contribución a la divulgación e integración de las manifestaciones culturales, al facilitar el intercambio de costumbres, tradiciones, expresiones artísticas y folklóricas.
- Mejoramiento social por medio del acceso a servicios de salud más adecuados, saneamiento, medio ambiente; aumento de los niveles de empleo e ingresos; mayores oportunidades para la mujer; desarrollo de las oportunidades educativas.
- Incremento de las actividades recreativas, con instalaciones concebidas para el turismo pero utilizables también por ciertos sectores de la población local.
- Mayor protección del patrimonio nacional, principalmente de parques y recursos geográficos, flora y fauna silvestres, así como del patrimonio histórico-cultural, bases de la oferta turística.
- Intercambio de experiencias entre distintos países, lo cual incide en el plano de la imagen internacional de cada país, en los sistemas políticos vigentes y el acercamiento de espacios diferentes en lo idiomático, religioso, formas de vida y valores predominantes.
- Dinamización de las sociedades menos desarrolladas a través de la reducción de formas conservadoras y acceso a expectativas y exigencias para su actualización y desarrollo.

Entre los efectos negativos, suelen señalarse estos:

- Deterioro y destrucción de espacios culturales locales; degradación de manifestaciones folklóricas, religiosas, artísticas e idiomáticas; presiones sobre los

juicios de valor, las costumbres y las normas de comportamiento; disminución de la propia estima cultural.

- Aumento de los conflictos sociales, delincuencia, prostitución y consumo de drogas; hacinamiento y tensiones familiares; competencias propias del individualismo, carentes de sentido social; destrucción de la espontaneidad social.
- Incremento del consumismo; cambios en los hábitos de consumo, imitación del comportamiento y las pautas de los visitantes; producción de bienes y servicios no necesarios para la comunidad local.
- Crecimiento del costo de vida y de la apetencia de bienes materiales; aumento de la importancia de los intereses comerciales y de la economía monetaria.
- Aumento de las tensiones políticas; introducción de formas neocoloniales en la política y en la economía con efectos socioculturales; deterioro de los valores entendidos como nacionales e imposición de criterios universales contrarios a la identidad cultural nacional".¹⁸

Existe un tipo de turismo orientado al conocimiento y a la comunicación con los espacios visitados, dentro del cual se puede ubicar al que concurre a los lugares de fuerte tradición cultural a fin de interiorizarse en sus características, folklore, arqueología, medio ambiente. Pero este turismo es poco significativo y, por lo tanto, carece de relevancia económica. En vista de que la mayor parte del turismo llega a divertirse y no a conocer, exige la existencia de determinadas comidas, alojamientos, idioma y costumbres.

Efectos socioambientales.

La dependencia y el subdesarrollado, aunados a la pobreza, y generados a lo largo de siglos de dominación externa, han dañado seriamente muchos de los recursos naturales

¹⁸GETINO, Octavio. "Turismo y Desarrollo en América Latina". Editorial Limusa. México, 1987. pp.125 y 126.

y, sobre todo, el medio ambiente, incluso mucho antes de que la palabra turismo se tomara en cuenta.

Al hablar de efectos socioambientales, estamos haciéndolo de aquellos que pueden ser verificables en la población a partir de su relación con el entorno físico y biológico, es decir, la totalidad constituida por la naturaleza y la sociedad humana, de tal forma que podemos distinguir efectos físico-biológicos y efectos humanos.

La utilización descontrolada de los recursos naturales conduce a su rápido deterioro, dado el carácter difícilmente renovable de muchos de ellos, al menos en el corto o mediano plazo. Implica, asimismo, una fuerte exigencia en los servicios existentes, los que han de ampliarse considerablemente para responder a las crecientes necesidades.

El desarrollo turístico puede ser autodestructor ya que acaba con la misma calidad del paisaje, o sea, con una de sus principales causas de motivación. En este sentido, diversas ciudades de gran belleza arquitectónica tradicional son sometidas a drásticas mutaciones que tras un presunto afán modernista, perjudican el perfil del conjunto y afectan su valor estético.

Por otro lado, el crecimiento industrial carente de control alguno, perjudica los recursos socioambientales en los centros urbanos y en las áreas vecinas. Ríos, lagos y costas marinas se ven seriamente contaminados con los desperdicios que produce la actividad turística.

Estos impactos no son intrínsecos al turismo, como no lo son la destrucción de los bosques, el "smog", el derrame de petróleo, los plaguicidas o la explosión demográfica de algunos centros urbanos; pero ellos deberían tomarse en cuenta ya que afectan real y potencialmente el valor del recurso turismo y dificultan muchas de las acciones que quisieran ejecutarse a través del mismo.

Los factores internos del turismo confluyen con los extremos debilitando la potencialidad del recurso, situación que obedece principalmente al carácter relativamente novedoso del

auge turístico y a la falta de experiencias suficientemente ponderadas, capaces de facilitar políticas adecuadas de regulación y control.

Uno de los riesgos más serios es el de las aguas residuales, insuficientemente procesadas, que amenazan con terminar con la posibilidad de explotación de numerosas playas, como consecuencia de estar sometidas a una contaminación que excede con creces la de los máximos estacionales, agravado esto por los desechos no degradables originados por la actividad turística. Y en estas condiciones, los países más afectados son los que carecen de recursos para enfrentar los impactos internos y externos del turismo sobre su situación socioambiental.

Por lo tanto, la evaluación de la capacidad de sustentación y el equilibrio entre los niveles de desarrollo turístico con esa capacidad, son medios cruciales para evitar el daño al medio ambiente, proteger los recursos y velar por la continuación misma del turismo, sobre una base de rendimiento sostenido.

CAPITULO II

BASES LEGISLATIVAS.-

II.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Empezaremos por citar aquellas disposiciones constitucionales que se encuentran vinculadas con la materia turística, para Oscar de la Torre Padilla "la política turística es producto de la política general de un Estado y ésta estará supeditada siempre a razones de orden público".¹⁹

Dentro de los preceptos constitucionales que se relacionan con el turismo, podemos hacer la siguiente clasificación:

- Por lo que respecta al turista: podríamos encuadrar el artículo 1º, garantía de igualdad; 11, garantía de libertad de tránsito.
- En cuanto a los prestadores de servicios turísticos: encontramos el artículo 5º que garantiza la libertad de trabajo, y el 9º que consagra la libertad de asociación;
- Dentro de las facultades del Congreso en General que se pueden aplicar por su naturaleza a la materia turística encontramos: el artículo 28 párrafo segundo, tercero y sexto; la facultad del Congreso de promulgar leyes sobre la materia, artículo 73 fracción X y XVI sobre comercio o población; artículos 117, 118 y 131.

Garantías con que cuenta el turista.-

¹⁹ Op. Cit., p. 74.

El artículo 1º establece la importancia de los derechos humanos y su ámbito de aplicación no solo es hacia el turista, sino a cualquier habitante del país en el goce de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo citado por el maestro Burgoa²⁰ existen cuatro libertades a saber dentro del artículo 11 constitucional: la de entrar al territorio de la República, la de salir del mismo, la de viajar dentro del estado Mexicano y la de mudar de residencia o domicilio, éste artículo va íntimamente ligado con el artículo 3º de la Ley Federal de Turismo en el cual expresa que se considerara como turista: *a la persona que viaja, desplazándose temporalmente fuera de su residencia habitual, y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.*

Los turistas nacionales que salen al extranjero requieren, de acuerdo con las limitaciones admitidas en artículo 11 citado con anterioridad, del pasaporte, que es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los nacionales para acreditar la identidad del titular y solicitar de las autoridades extranjeras que les permitan el libre paso.

Garantías del prestador de servicios turísticos.-

Los prestadores de servicios turísticos en un sentido amplio tienen como garantía la que ampara el artículo 5º de la Constitución, ya que el mismo consagra la libertad de trabajo, siempre y cuando sea una actividad lícita y si bien es cierto, que el concepto de prestador de servicios turísticos no se maneja dentro de la Constitución, sí podemos encuadrarlo dentro del artículo 75 del Código de Comercio, en el cual se menciona como actos de comercio varias de las actividades a que se dedican los mismos.

Otra de las garantías con que cuentan los prestadores de servicios turísticos, es el derecho a asociarse, como lo señala el artículo 9º del ordenamiento en cuestión, por lo que respecta a este derecho, se puede entender la libertad de asociación como el derecho que tiene toda persona de asociarse con otros para lograr ciertos fines y actividades, o la protección de sus intereses comunes.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantía Individuales". Editorial Porrúa S.A., México, 1995, p. 67 y ss.

Facultades de los poderes públicos en materia de turismo.-

Por lo que respecta a las facultades de los poderes públicos en materia de turismo, son los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, los que establecen la política económica del estado Mexicano.

El artículo 25 plantea los principios básicos del sistema económico de nuestro país: el desarrollo nacional integral; el fortalecimiento de la soberanía nacional y el régimen democrático; así como el ejercicio pleno de la libertad y dignidad de los individuos, los grupos y las clases sociales.

El artículo 26 trata del sistema nacional de planeación democrática, concepto que responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas; la planeación, éstos principios dan fundamento al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 28 párrafo segundo:

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración a acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya 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 esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o

excesivas provoquen insuficiencia, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores 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 lo sectores social y privado.

Facultades del Congreso en General:

Artículo 73 fracción XVI y XXIX-D:

Para dictar leyes sobre nacionalidad condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salud general de la República.

Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social.

Artículo 117 fracción IV:

Los estados no pueden en ningún caso gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

Artículo 131:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que se pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República 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 expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

II.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo primero las bases de organización de la administración pública federal, la cual podrá ser centralizada

o paraestatal. La Secretaría de Turismo forma parte de la administración pública centralizada; el artículo 42 de ésta Ley señala cuales son los asuntos que le corresponde despachar a ésta Dependencia, para conjuntas esfuerzos y recursos con los organismos tanto social como privados, a fin de llevar a cabo la actividad turística.

El artículo 42 de la Ley en comento, aparece en nuestra Ley como consecuencia de la creación de varias Dependencias como lo fueron: el Departamento de Turismo, el cual basaba su funcionamiento en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de fecha 24 de noviembre de 1958.

En esos momentos como hasta nuestros días el turismo se ha considerado como una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiéndose destinar a ello los recursos que le correspondan, derivada de esta situación se juzgó pertinente crear un departamento específico, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir con las funciones que le conciernen, en esta ocasión el Departamento desempeñó actividades estatales fijadas en la entonces Ley Federal de Fomento al Turismo. Este organismo fue sustituido por la actual Secretaría de Turismo, ya que las funciones de la administración pública iban en aumento y en consecuencia el número de dependencias creadas para cumplirlas.

Posteriormente, surge la necesidad de fortalecer las actividades turísticas al igual que otros países en desarrollo, como forma para contrarrestar efectos negativos de los mecanismos sistemáticamente que arrojan en el comercio entre países, relaciones desfavorables de intercambio y ventajas corporativas, anulando los beneficios para las naciones débiles, razón por la cual aparece una Secretaría de Estado especializada en la siguiente problemática:

- El turismo como fuente para captar divisas que tiendan a equilibrar las balanzas comerciales y consoliden la autonomía económica de los países en desventaja, se presenta como una de las alternativas más importantes del momento actual.
- La necesidad de fortalecer en lo interno y externo actividades del estado mexicano en materia de turismo, de participar con mayor amplitud en la orientación y fomento de

este renglón de la economía, aunada a la reiterada petición de los sectores interesados, se hace conveniente transformar el Departamento a Secretaría.²¹

Por lo antes expuesto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 22 de diciembre de 1976, entrando en vigor el día 1º de enero de 1977, estableció como Dependencia de la administración pública centralizada, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, también a la Secretaría de Turismo, citando en su artículo 42 la competencia de los siguiente asuntos:²²

A la Secretaría de Turismo le corresponde lo siguiente:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

La Secretaría de Turismo en cumplimiento a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo presentó el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000.

Dicho Programa define una estrategia de coordinación intersectorial a través del Gabinete Turístico, el Consejo Mexicano de Promoción Turística, la Comisión Ejecutiva de Turismo, los Consejos Consultivos Turísticos Estatales en el marco para la Alianza del Turismo, este Programa plantea en términos generales incrementar la capacidad competitiva del sector y promover un desarrollo turístico sustentable, como factores para mantener, mejorar y ampliar la planta de empleo en el sector, incrementar la captación de divisas y fomentar el desarrollo regional para promover un crecimiento vigoroso y sostenido, asimismo se define la estrategia para atraer un mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; pone énfasis en el desarrollo de la actividad con criterios de sustentabilidad y revalora la importancia de los recursos ecológicos y culturales limitadamente aprovechados por el Turismo.²³

²¹Olivera Toro, Jorge, "Legislación y Organización Turística Mexicana". Editorial Porrúa, S.A., tercera edición. México, 1988.

²²Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1973.

²³Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. Secretaría de Turismo.

- II. *Promover en coordinación con las entidades federales las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca de la declaratoria respectiva;*

Por lo que respecta a este asunto, la Secretaría de Turismo apeándose a estipulado en la Ley Federal de Turismo, establece las bases conforme a las cuales, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales, se formulan las declaratorias respectivas, tomando en cuenta las características naturales, histórico-monumentales, arqueológicas, culturales o sociales que permitan definir la vocación turística de la zona.

Al declarar una región como zona de desarrollo turístico prioritario, las autoridades competentes están en posibilidad de expedir, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso de suelo turístico para crear o ampliar centros de desarrollo turístico, así como para establecer aquellos dedicados al turismo social, por otra parte a través de estas declaratorias se fomenta la creación de empresas turísticas y se impulsa la dotación de infraestructura y equipamiento urbano que requieran dichas zonas.

Sin embargo, cabe señalar que estas declaratorias se llevan a cabo de manera conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social y no así con la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, como se señala en el capítulo III de la Ley Federal de Turismo.²⁴

- III. *Participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;*

Estas comisiones son cuerpos colegiados de representación múltiple y facilitan que el sector privado involucrado participe activamente en la conducción de la política turística, manifestando las inquietudes, prácticas, experiencia y problemática que

²⁴ Ley Federal de Turismo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1992.

afectan la actividad turística, relacionándose en este caso con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y los sectores social y privado.²⁵

IV. *Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en lo términos señalados por las leyes;*

Corresponde a la Secretaría de Turismo la operación del Registro Nacional de Turismo, el cual tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos.

Este Registro Nacional podrá ser consultado por las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal.

En este Registro quedarán inscritos los prestadores de servicios turísticos que lo soliciten, los establecimientos en que se ofrezcan sus servicios y las características de éstos.

Los prestadores de servicios que obtienen su inscripción tendrán los siguientes beneficios:

- Ser incluidos en los catálogos y guías que elabore la Secretaría de Turismo.
- Difundir la categoría que corresponda a la calidad de sus servicios conforme a la norma oficial mexicana o internacional.
- Participar en los programas de promoción y fomento coordinados por la Secretaría.
- Participar en los programas de capacitación turística que promueva o lleve a cabo la Secretaría.
- Recibir el apoyo institucional de la Secretaría, siempre que sea solicitado para el beneficio común del sector.²⁶

²⁵ Acuerdo por el que se crean las comisiones consultivas de establecimientos de hospedaje, campamentos, paradores de casas rodantes y alimentos; de agencias de viajes; de guías de turistas; y de empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos y prestadores de servicios relacionados con el turismo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 1º de julio de 1994.

²⁶ Reglamento Interior de la Ley Federal de Turismo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1994.

- V. *Promover y opinar sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento de la actividad turística, y administrar su aplicación, así como verificar 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 que se hayan contratado;*
- VIII. *Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado fondo mixto, de naturaleza turística;*

Para lograr el despacho de este tipo de asuntos la Secretaría de Turismo creó los Fondos Mixtos de Promoción y Publicidad Turística, operan a través de una fórmula tripartita de aportaciones iguales, entre Gobierno Federal, representado de la Secretaría de Turismo, los Gobiernos Estatales y la Iniciativa Privada de dichos estados o destinos. Sin embargo, en algunos casos, se cuenta con el apoyo de FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), los Gobiernos Municipales y/o alguna institución pública o privada.

Asimismo la Secretaría de Turismo cuenta actualmente con una Coordinación de Fondos Mixtos, en la cual se le da seguimiento a todas las actividades derivadas de la suscripción de convenios de concertación.

- 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 con el establecimiento de servicios turísticos;*

Una vez más la Secretaría de Turismo conjuga sus acciones con otras Dependencias de la administración pública federal, en este caso, con las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, para el desarrollo e inversión turística.

La Ley de Inversiones Extranjeras, juega un papel fundamental ya que es éste ordenamiento, el que determina las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país.

- 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 las autoridades estatales y municipales;*

En la Secretaría de Turismo existe una Dirección General de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos, ésta Dirección tiene dentro de sus atribuciones verificar el debido cumplimiento de los prestadores de servicios turísticos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Turismo, su Reglamento y las normas oficiales en materia de turismo, por conducto de organismo certificadores y unidades de verificación, cuidando que se cumpla con las formalidades.

Asimismo, existe la Procuraduría Federal del Consumidor la cual está facultada para atender quejas que se presenten por parte del turista con motivo de la deficiente prestación de este tipo de servicios.

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

Este tipo de asuntos da lugar a la celebración de acuerdos de cooperación turística con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, a fin de proteger, mejorar, incrementar y promover los atractivos turísticos, así como alentar las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

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

Dentro de los órganos desconcentrados, la Secretaría cuenta con el Centro de Estudios Superiores en Turismo, el cual tiene a su cargo: instrumentar programas de asistencia técnica; realizar y coordinar investigaciones de acuerdo con las necesidades del sector turístico; llevar a cabo estudios para evaluar la imagen de los destinos turísticos del país; determinar los beneficios de programas de promoción y campañas de publicidad; organizar cursos y eventos de actualización y especialización sobre temas relacionados con la actividad turística, para difundir los resultados de sus investigaciones; propiciar información documental sobre aspectos turísticos.

La Secretaría de Turismo, junto con la Secretaría de Educación Pública destinan una serie de actividades para fomentar la capacitación y cultura turística:

- Actualizar y capacitar a los docentes de las carreras de turismo de escuelas oficiales y del CONALEP.
- Distribuir y promover entre los docentes de escuelas oficiales de turismo el boletín informativo de apoyo en materia turística elaborado por Sectur.
- Autorizar el contenido de la Guía Oficial de escuelas de Educación Turística.
- Actualizar las bases de coordinación SEP-SECTUR, con la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Realizar una campaña conjunta de orientación vocacional, para el ingreso a nivel medio superior, en materia turística.

- Apoyar con Equipo y planes de estudio el curso de capacitación de la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (CANIRAC).

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

Para contribuir a la conformación de una política global de fomento turístico, en junio de 1995 se creó el Gabinete Turístico, en el cual participan las secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, y Turismo.

Los objetivos de este Gabinete son:

- Impulsar una política nacional de turismo, con el compromiso de todas las dependencias del Gobierno Federal.
- Incorporar los criterios de la política turística nacional en las diferentes acciones e instrumentos del Gobierno.
- Coordinar los esfuerzos para fortalecer la competitividad nacional e internacional del turismo.
- Facilitar el desarrollo del turismo mediante medidas de desregulación y simplificación.
- Evaluar el comportamiento del turismo y sus impactos en la vida nacional y tomar medidas pertinentes.²⁷

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;

²⁷ Acciones de Coordinación del Sector Turismo, 1997. Secretaría de Turismo.

La Secretaría participa en una gran cantidad de eventos con el fin de promover el turismo, dentro de éstos, quizá, el más significativo sea el Tianguis Turístico México, con sede en Acapulco, Gro.

En términos generales, este evento promueve, comercializa y realiza en forma integral , mediante sistemas de mercadeo directo y de telemercadeo entre prestadores de servicios turísticos, la creación espacios y paquetes para la promoción de todos los destinos turísticos del país.

Asimismo, participa en todas las ferias y eventos tradicionales que promuevan el turismo nacional:

Feria del Caballo.

Feria de Aguascalientes.

Feria del queso y vino, Tequisqueapan.

Festival Cervantino, etc.

En el ámbito internacional, participa en las ferias:

Salón Mundial de Turismo, en París, Francia.

World Travel Market, en Londres Inglaterra.

Feria Internacional de Turismo, en Buenos Aires, Argentina, entre otras.

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;

Junto con la Ley Federal de Turismo que entró en vigor el 7 de febrero de 1984, surgieron una serie de reglamentos que coadyuvaron a la Secretaría de Turismo a regular servicios turísticos determinados:

- Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares.
- Reglamento de Agencias de Viajes.
- Reglamento de establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes.
- Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas.

Estos reglamentos se derogaron cuando entra en vigor la Ley Federal de Turismo el 30 de enero de 1993, lo que dio lugar a la creación de Normas Oficiales Mexicanas en materia de turismo de las cuales hablaremos posteriormente.

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;

En este rubro la Secretaría a través de las Normas Oficiales Mexicanas, ayuda a los prestadores de servicios turísticos a regular sus actividades.

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

Por lo que respecta al desarrollo de nuevos proyectos turísticos, existen varias disposiciones que regulan en forma específica el fomento de la infraestructura turística del país, asimismo se establecen las bases conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales, para lo cual se formulan las declaratorias respectivas, tomando en cuenta las características naturales, histórico-monumentales, arqueológicas, culturales o sociales que permiten definir la vocación turística de la zona.

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

Para esta materia la Ley Federal de Turismo contiene el capítulo quinto denominado "De las Sanciones y del Recurso de Revisión", el cual trataremos de manera específica en el siguiente capítulo.

XXI. Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos;

II.3 Leyes relacionadas con la actividad turística.

En este apartado nos tocará hablar sobre aquellas disposiciones normativas que se relacionen con la actividad turística.

Ahora bien, por lo que se refiere al denominado servicio de Tiempo Compartido, el 24 de diciembre de 1992 fue publicada la LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, la que compaginándose con la Ley Federal de Turismo y la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, prevé un nuevo esquema de regulación, el cual pretende dar mayor agilidad a la constitución y operación de dicho sistema, utilizando como instrumento a la denominada "Norma Oficial Mexicana".²⁸

Uno de los factores que llevó al Gobierno a tomar esta decisión, fue el de simplificar el manejo de esta actividad, centralizando toda su función reguladora en manos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Procuraduría Federal del Consumidor, dejando para la Secretaría de Turismo, únicamente el manejo de su promoción y fomento.

Así pues, el 30 de noviembre de 1993, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Norma Oficial Mexicana (NOM-029-SCFI-1993), que establece los elementos normativos a que deben sujetarse los prestadores y usuarios del servicio de Tiempo Compartido, a fin de proteger la capacidad adquisitiva y lograr la plena satisfacción del consumidor por el servicio contratado, teniendo por objeto el procurar las medidas necesarias para asegurar que el servicio de Tiempo Compartido

²⁸ Ley Federal de Protección al Consumidor. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

garantice la información comercial necesaria para que los usuarios puedan tomar adecuadamente sus decisiones de compra y uso.

De esta manera, la Norma contiene, en términos generales lo relativo a la forma en que deberán solventarse las obligaciones de pago, tanto en moneda nacional como extranjera, el tipo de derechos que serán adquiridos a través del servicio de tiempo compartido; la forma en que deberá realizarse la publicidad de este tipo de servicio; los requisitos que tendrán que cumplirse para su prestación y los datos que deberán contenerse en los contratos que se celebren y en los Reglamentos Internos de cada establecimiento, asimismo, se establecen las condiciones relativas a su operación, administración y comercialización; siendo que, la Autoridad Competente para conocer del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Norma, es la Procuraduría Federal del Consumidor.

En este sentido, resulta interesante destacar como innovación de la Norma que se comenta, las disposiciones relativas a la comercialización, venta y preventa del servicio; las garantías que deben otorgar los prestadores del servicio, entre las que se encuentran la solidaria y la alternativa; las cuotas ordinarias y extraordinarias de mantenimiento; así como la forma en que podrá afectarse un inmueble al servicio de Tiempo Compartido y su terminación, todo ello debido a que, anteriormente, tales disposiciones se encontraban contenidas exclusivamente en ordenamientos de carácter local.

Por lo que respecta a las embarcaciones destinadas al turismo, su regulación quedó plasmada dentro de la LEY DE NAVEGACION, publicada el 4 de enero de 1994 y en el caso de Marinas Turísticas, en la LEY DE PUERTOS publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993.²⁹

Conforme a dichos ordenamientos, el manejo de estas actividades queda a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siendo esta, la Autoridad Competente para conocer de todo lo relativo a la prestación de dichos servicios.

²⁹ Ley de Navegación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.
Ley de Puertos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993.

Bajo este esquema, es la Ley de Puertos la que establece los lineamientos de normatividad en cuanto a los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.

Por lo que respecta a las marinas turísticas, este ordenamiento las define como, el conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua y tierra, así como la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.

En cuanto a los puertos y terminales, se prevé que los mismos se clasifican por su navegación, en altura y en cabotaje, y por sus instalaciones y servicios, en comerciales, industriales, pesqueros y turísticos, siendo estos últimos, aquellos que se dediquen preponderantemente a la actividad de cruceros turísticos y marinas.

Con el objeto de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley de Puertos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento correspondiente.

En este último ordenamiento jurídico, se estipulan cuales son los principales servicios e instalaciones con los que deberá contar una marina turística, tales como, señalamientos para la entrada y salida de embarcaciones, suministro de agua potable y energía eléctrica para las mismas, instalaciones para el mantenimiento y reparaciones menores de emergencia, equipo de radio comunicación, equipo contra incendio, recolección de basura, derechos, aceites y aguas residuales, entre otros.

Asimismo, este Reglamento prevé que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá nombrar un delegado honorario en cada marina, con el objeto de que autorice los arribos y despachos de embarcaciones de recreo o deportivas, verificando que éstas cumplan con las normas sobre seguridad para la navegación, de la vida humana en el mar y de prevención para la contaminación marina, así como coadyuvar en las labores de auxilio y salvamento en caso de accidentes de las embarcaciones.

Por lo que respecta a los lineamientos previstos en la Ley de Navegación, es de destacar que en ella, se determina que para poder prestar los servicios de Transporte de pasajeros, Cruceros Turísticos, Turismo Náutico, con embarcaciones menores de recreo y deportivas, mexicanas o extranjeras depositadas en una marina turística, se requerirá del permiso correspondiente que otorgará la citada Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

De igual manera, en este ordenamiento se prevé un régimen de simplificación de requisitos para la autorización de arribo y despacho de embarcaciones de recreo y deportivas, el que se estipula en el Reglamento de la Ley de Navegación.

Asimismo, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se centralizó la función reguladora en la prestación de los servicios de transporte aéreo previstos por la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como los relativos al autotransporte federal de turismo, regulados por la LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.³⁰

Interesante resulta además, el señalar que, conforme a este último ordenamiento, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es la encargada de vigilar la prestación de servicios auxiliares al autotransporte, tales como terminales de pasajeros, servicios de arrastre, paradores, etc.

Por otra parte, dicha Ley define como servicio de autotransporte de Turismo, el que se presta en forma regular destinado al traslado de personas con fines recreativos, culturales y de esparcimiento, hacia centros o zonas de interés, clasificándolo en nacional e internacional, siendo este último el que opera de un país extranjero al Territorio Nacional, o viceversa, con observancia a los términos y condiciones previstos en los tratados internacionales de que México sea parte.

³⁰ Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.

Cabe destacar que, como parte de la simplificación en el manejo de la actividad del autotransporte exclusivo de turismo, se redujeron las condiciones que deben cumplir los permisionarios para su prestación a:

- Cumplir con la verificación técnica de condiciones físicas de los vehículos;
- Proporcionar capacitación a sus conductores, y
- Otorgar garantías a fin de proteger a los usuarios y su equipaje, y asegurarlos contra daños que puedan causar a terceros en sus bienes o personas.

Los conductores, por su parte, deben tan solo obtener y en su caso renovar su licencia federal y aprobar los cursos de capacitación y actualización de conocimientos teóricos y prácticos con vehículos simuladores.

En este mismo ordenamiento, se prevé la importación temporal de vehículos, permitiendo la internación de semiremolques de procedencia extranjera que circule en caminos de jurisdicción federal y que acrediten su legal estancia en el país.

En concordancia a lo anterior, el 22 de noviembre de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el REGLAMENTO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL Y SERVICIOS AUXILIARES, el cual tiene por objeto, el regular los servicios de autotransporte federal relativos a: pasajeros; turismo; carga y servicios auxiliares.³¹

Cabe destacar que, por lo que se refiere al Autotransporte Federal de Turismo, el mismo es clasificado de acuerdo a la forma de operación y tipo de vehículo en: servicio turístico de lujo; turísticos; de excursión y chofer guía, sin que ninguno de ellos esté sujeto a honorarios y rutas determinadas.

En este sentido, los aspectos que se contemplan en cada una de las anteriores clasificaciones son:

³¹ Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1994.

El servicio turístico de lujo: Operará con autobús integral, del último modelo fabricado en el año en que ingrese el servicio, con límite de operación de 10 años, contados a partir de la obtención del permiso. Estarán dotados de asientos reclinables, sanitario, aire acondicionado, equipo de sonido, cortinas, televisión y videocassetes.

El servicio turístico: operará con autobús integral de hasta 8 años de antigüedad, con límite de operación de 12 años contados a partir de su fabricación, equipado con sanitario y aire acondicionado.

En estos dos tipos de servicios se prestarán, cuando menos, uno de los siguientes servicios complementarios: Hospedaje, alimentación, visitas guiadas y otros conceptos que formen parte de un paquete integrado por operadores turísticos.

Por su parte, el servicio de excursión: se prestará para uso exclusivo de un grupo de personas que realicen viajes de esparcimiento, de estudio, con fines deportivos, convenciones y negocios, sujeto a un itinerario y horarios determinados por los contratantes. Operándose en autobús integral o convencional, de hasta 8 años en antigüedad, con límite de operación de 12 años a partir del año de su fabricación.

El servicio de chofer-guía: será prestado por quien tenga el permiso correspondiente bajo esta modalidad, pudiendo trasladar a turistas por todos los caminos de jurisdicción Federal, en vehículos tipo sedán o vagoneta, del último modelo fabricado en el año en que ingrese a la operación del servicio, con un límite de operación de 5 años, contados a partir de la obtención del permiso, con capacidad máxima de 9 asientos, aire acondicionado y sonido ambiental.

Quienes presten este servicio, deberán acreditar que cuentan con credencial de guía de turistas general, vigente, expedida por la Secretaría de Turismo.

Ahora bien, en este mismo contexto, se regula brevemente al servicio de autotransporte de turismo internacional, el cual, tiene por objeto, transportar en caminos de jurisdicción

federal, a pasajeros con fines recreativos, culturales, de esparcimiento, hacia centros o zonas de interés turístico y de negocios en un autobús de matrícula extranjera.

En términos generales, y debido a las políticas de simplificación administrativa, en el Reglamento que se comenta, se determinan cuales son los requisitos necesarios para obtener el permiso de turismo, así como para la comercialización del mismo.

Sobre este último, se estipula que la comercialización de los servicios de autotransporte de turismo, en las modalidades de turístico, de lujo y turístico, podrá llevarse a cabo a través de operadores o Agencia de Viajes, en tanto que para los transportes de excursión y chofer-guía podrá efectuarse directamente por los permisionarios.

Por lo que se refiere a la protección tanto de los viajeros, como de su equipaje, por los daños que sufran con motivo de la prestación del servicio, se dispone que los autotransportistas del servicio de turismo, deberán cubrir previamente la garantía que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a fin de amparar a los viajeros desde que aborden hasta que descendan del vehículo. Asimismo, deberán contar con un seguro que ampare los daños contra terceros en sus bienes y personas, vías Generales de Comunicación y cualquier otro daño que pudieran ocasionar en caso de un lamentable accidente.

No obstante lo anterior, es importante insistir en que la decisión fundamental de eliminar la regulación de tales actividades del ámbito de la Ley Federal de Turismo, no significa un alejamiento, por parte de la Secretaría de Turismo, sino por el contrario, una integración al desarrollo del sector a través de su actuación como promotora tan sólo de los atractivos turísticos de México, sino también de sus recursos e infraestructura.

Ahora bien, retomando las principales disposiciones de la Ley Federal de Turismo, que contribuyeron a la desregulación de la actividad; en lo relativo a las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista, la Ley establece que las mismas se regirán por lo que las partes convengan, observándose las disposiciones contenidas en ella y en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En este sentido, acorde a lo dispuesto por la LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, se indica expresamente la facultad de la Secretaría de Turismo para expedir Normas Oficiales Mexicanas, las cuales deberán fijar:

Las características y requisitos que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos, limitándose a proteger la seguridad física de los turistas;

Los requisitos que deben cumplir los contratos y convenios que se celebren;

Las características de la información que los prestadores del servicio deberán proporcionar a los turistas, especialmente en lo relativo a promociones y ofertas, y

De esta manera, la Secretaría de Turismo ha trabajado conjuntamente con otras Dependencias de la Administración Pública Federal, en la consecución de nuevas fórmulas que permitan, no tan sólo simplificar trámites, sino que además, coadyuven al desarrollo de esta actividad.

En este sentido, el 27 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS, cuyo contenido sin lugar a dudas, contribuirá enormemente a lograr uno de los principales objetivos con la Ley Federal de Turismo y que consiste, precisamente, en el fomento de la inversión en este sector, por parte de capitales nacionales y extranjeros.³²

Al respecto, dada la trascendencia de la reforma, me permitiré en forma muy breve, apuntar algunas disposiciones contenidas en dicha Ley, que afectan directa o indirectamente a todas aquellas actividades relacionadas con el turismo.

El objeto principal de la Ley de Inversiones Extranjeras, consiste en la determinación de las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.

³² Ley de Inversiones Extranjeras. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 1993.

De esta manera, la Ley establece como principio general, que la inversión extranjera podrá participar, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas; adquirir activos fijos; ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos; abrir y operar establecimientos y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo las disposiciones contenidas en la misma Ley.

En este orden de ideas, con excepción de las actividades reservadas al Estado, a los mexicanos y a las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, así como aquellas sujetas a un porcentaje determinado y previstas dentro de la Ley, se requerirá, resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que en las sociedades mexicanas, a inversión extranjera participe directa e indirectamente en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente, cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate al momento de someter la solicitud de la adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia Comisión. En este último punto, el monto provisional establecido por la propia Ley, en tanto la Comisión fije otro nuevo, es por la cantidad de \$85,000,000.00.

Así pues, podemos deducir que en la mayor parte de las actividades turísticas, conforme a la Ley de inversiones extranjeras, se podrá participar hasta en el 100% del capital social, siempre y cuando se cuenta con la resolución favorable de la Comisión, o bien, cuando el valor total de los activos a adquirir no rebase la cantidad antes señalada.

Ahora bien, de las actividades relacionadas con el turismo sujetas a un régimen especial, la Ley contempla, además de las actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, a las transportación terrestre nacional de turismo. No obstante que, conforme al artículo sexto transitorio de dicha Ley, la inversión extranjera podrá participar en el transporte terrestre nacional de turismo, conforme a lo siguiente;

A partir del 18 de diciembre de 1995, hasta el 49%,

A partir del 1º de enero del 2001, hasta el 51%, y

A partir del año 2004 hasta el 100% sin necesidad de obtener resolución favorable de la Comisión.

En cuanto a las actividades económicas relacionadas con el turismo, dentro de las cuales la inversión extranjera podrá participar con porcentajes determinados, tenemos las siguientes:

Hasta un 25% en el transporte aéreo nacional, transporte aerotaxi y transporte aéreo especializado.

Hasta el 49% en servicios portuarios en pilotaje de embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior y sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de los cruceros turísticos; así como en la administración portuaria integral, dentro de la cual, conforme a lo establecido en la Ley de Puertos, cabrían algunos casos de marinas turísticas.

En este último caso, cabe señalar que cuando se trate de marinas turísticas que presten servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como remolque, amarre de cabos y lanchaje, tan sólo se requerirá resolución favorable de la comisión, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49%.

No obstante lo anterior, sin lugar a dudas, la reforma que mayor impacto habrá de producir en el sector turístico, es la contenida en el artículo 10 de la Ley de Inversiones Extranjeras, relativo a la adquisición de bienes inmuebles, el cual establece que las "Sociedades con cláusula de admisión de extranjeros y con cláusula calvo podrán adquirir bienes inmuebles en la zona restringida, siempre que se destinen a actividades no residenciales, exigiéndose como único requisito el registrar dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores".

Como podemos observar, con lo anterior, se permite que en la franja de 100 kms. a lo largo de las fronteras y de 50 kms. a partir de las playas, las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros podrán adquirir propiedad inmueble.

Por otra parte, dentro de la misma disposición, se limita a las sociedades con cláusula de admisión de extranjeros y con cláusula calvo, para adquirir derechos sobre bienes inmuebles en zona restringida, que sean destinadas a fines residenciales, únicamente a través de un fideicomiso.

En el caso de los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida, la reforma consiste en aumentar su periodo de duración de 30 a 50 años prorrogables, a solicitud del interesado, siendo necesaria, en todo caso, la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien considerara el beneficio social y económico que la realización de éstas operaciones impliquen para la nación.

II.4 Convenios Internacionales.-

Estos convenios tienen su fundamento en la fracción XI del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 24 de la Ley Federal de Turismo, éstos instrumentos tienen por objeto proteger, mejorar, incrementar y promover los servicios turísticos, así como alentar las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Brasil y el Gobierno de México.
D.O.F. 3-VII-1975

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de España y el Gobierno de México.
D.O.F. 9-III-1976

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de China y el Gobierno de México.
Firmado el día 27-X- 1978 (no publicado en el Diario Oficial).

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Japón y el Gobierno de México.
D.O.F. 24-V-1979

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Senegal y el Gobierno de México.

D.O.F. 26-VII-1979

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Bulgaria y el Gobierno de México.

D.O.F. 14-VIII-1980

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Francia y el Gobierno de México.

D.O.F. 10-II-1981

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de México.

D.O.F. 22-IX-1981

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de México.

D.O.F. 14-XIII-1981

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Cuba y el Gobierno de México.

D.O.F. 23-IV-1982

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de República Dominicana y el Gobierno de México.

D.O.F. 15-VI-1984

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de México.

D.O.F. 14-III-1985

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de México.

D.O.F. 28-VII-1986

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Argentina y el Gobierno de México.

D.O.F. 3-II-1987

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Perú y el Gobierno de México.

D.O.F. 15-II-1988

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de México.

D.O.F. 26-V-1988

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Venezuela y el Gobierno de México.

D.O.F. 31-V-1989

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de México.

D.O.F. 25-I-1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Belice y el Gobierno de México.

D.O.F.7-VII-1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Honduras y el Gobierno de México.

D.O.F. 27-XII-1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Jamaica y el Gobierno de México.

D.O.F. 4-III-1992

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Nicaragua y el Gobierno de México.

D.O.F. 4-III-1992

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Egipto y el Gobierno de México.

D.O.F. 18-VI-1992

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de México.

D.O.F. 28-I-1993

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Hungría y el Gobierno de México.

D.O.F. 18-III-1994.

CAPITULO III

LEY FEDERAL DE TURISMO.-

III.1 Antecedentes de la Ley Federal de Turismo.

Para estar en posibilidad de estudiar la Ley Federal de Turismo que nos rige actualmente, haremos un breve recorrido por las diversas disposiciones que han existido desde 1949 a la fecha.

Ley Federal de Turismo.

Firmada: 15 de diciembre de 1949

Publicada: 31 de diciembre de 1949

Entró en vigor: el 1º de enero de 1950.

- Esta Ley otorgó competencia a la Secretaría de Gobernación para el estudio y resolución de los problemas en materia de turismo en la República.
- Estableció el Consejo Nacional de Turismo, como órgano consultivo.
- Dio autorización para desempeñar la actividad de guías de turistas, con sanciones penales para los que se atribuyeran o desempeñaran esas funciones sin consentimiento.
- Reguló el manejo de los hoteles, casas de huéspedes, restaurantes y negocios similares.
- Previno sanciones de clausura y a falta de pena específica, la de la multa de \$10,000.00.
- Creó un fondo para propaganda y publicidad en materia de turismo.

Ley Federal de Turismo

Firmada: 3 de enero de 1961

Publicada: 1º de marzo de 1961

Entró en vigor: el 15 de marzo de 1961.

- La Ley de 1961 señalaba como autoridades federales de turismo, al Departamento de Turismo y a las Delegaciones y Oficinas del mismo en las entidades federativas.
- Fijaba las atribuciones del Departamento de Turismo, al sustituir las respectivas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; Indicaba los servicios que integraban la Organización Nacional de Turismo, con sus derechos y obligaciones.
- Preveía la formación de un Catálogo Turístico Nacional y con base en el mismo se proyectaría y fomentaría la creación de nuevas zonas turísticas en el país.
- El capítulo de sanciones era muy rígido, con multas, arrestos y cancelaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales.

Ley Federal de Fomento al Turismo

Firmada: 29 de diciembre de 1973

Publicada: 28 de enero de 1974

Entró en vigor 12 de febrero de 1974

- Esta Ley abroga a la Ley del 3 de enero de 1961 y el Decreto del H. Congreso de la Unión que creó el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo (Fogatur) de 14 de noviembre de 1956.
- Los prestadores de servicios turísticos afiliados a las Cámaras de Turismo y a su Confederación se regían por la Ley de Cámaras de Comercio.
- Se concedía plazos para el registro de prestadores turísticos y para acreditar representantes con el fin de constituir la Comisión Técnica de servicios de restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets.

Ley Federal de Turismo

Firmada: 29 de diciembre de 1979

Publicada: 15 de enero de 1980

Entró en vigor: el 30 de enero de 1980.

- Esta Ley fue objeto de reformas en diversos artículos por Decreto de 29 de diciembre de 1981, expedido el mismo día y publicado en el Diario Oficial de 8 de enero del año siguiente.
- Se agregó el Título IV bis denominado Del Financiamiento a la Demanda y a la Oferta Turística con la capitulación siguiente:

Del Financiamiento a la Actividad Turística y De los fideicomisos. El Título Quinto, de los Organismo Especiales, fue reformado en su capítulo segundo para denominarse: De los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal. Al Título sexto denominado de la Regulación y Operación de los Servicios Turísticos se adicionó, el Capítulo primero de los Prestadores de Servicios Turísticos.

Ley Federal de Turismo

Firmada: 29 de diciembre de 1983

Publicada: lunes 6 de febrero 1984

Entró en vigor: el 7 de febrero de 1984.

- Esta Ley se compone de la siguiente capitulación: Disposiciones Generales; Programación Turística; Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo, Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario; Capacitación Turística; Fomento al Turismo; Turismo Social; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Prestadores de Servicios Turísticos; Registro Nacional de Turismo, Protección al Turista, Vigilancia y Verificación.
- Abrogó la Ley Federal de Turismo de 29 de diciembre de 1979 y la Ley que crea el Banco Nacional de Turismo del 29 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.³³

Ley Federal de Turismo:

Firmada: el 18 de diciembre de 1992

³³ Olivera Toro, Jorge, "Legislación y Organización Turística Mexicana". Editorial Porrúa, S.A., tercera edición. México, 1989. pp.63-67.

Publicada: 31 de diciembre de 1992

Entró en vigor: 30 de enero de 1993.

Los ejes rectores se concentran en las ideas de:

- La desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios.
- La coordinación del sector con las dependencias afines de la administración pública federal y la simplificación administrativa.
- La descentralización de funciones a los gobiernos de los estados.
- El fortalecimiento de la promoción turística (Tanto nacional como extranjera).
- La consolidación del turismo social.

III.2 Naturaleza Jurídica.

Al hablar de la naturaleza de algo en términos generales, aludimos a la sustancia o esencia de tal cosa.

Para llegar a la esencia de la Ley Federal de Turismo, es importante recordar la gran división que desde la época de los romanos se ha hecho del derecho, éstos dos grandes grupos son el derecho público y el derecho privado; considerándose dentro del primero aquellas relaciones jurídicas que se realicen a nombre del Estado y en ejercicio de su soberanía; en cambio las actuaciones que realicen los particulares en el ejercicio del principio de autonomía de la voluntad entrarán dentro del derecho privado.

Miguel Villoro Toranzo hace un diferenciación entre Derecho Público y Privado de acuerdo con el modo de "operar" habrá una relación de derecho público cuando el Estado imprima a su actuación una imperiosidad que se manifieste de dos formas: posibilidad de emplear la fuerza pública para imponer sus soluciones, y la ausencia de consulta de la otra parte, cuando ésta es una persona particular ya sea física o moral; en cambio, en las obligaciones contraídas libre y responsablemente por particulares y nacen los actos de la

libertad de los citados particulares y sin coacción estatal, se dice entonces que pertenecen al ámbito del derecho privado.³⁴

Podemos considerar que la Ley Federal de Turismo está integrada por normas generales, como lo encontramos en el artículo 1º, el cual declara que la presente *Ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.*

La Ley Federal de Turismo claramente en el artículo antes citado señala las características de la misma las cuales son:

Interés público, observancia general, su ámbito de aplicación e interpretación corresponde en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

Por lo expuesto la Ley Federal de Turismo se encuentra dentro de las ramas del derecho público, sin embargo la actividad turística, como una actividad preponderantemente económica conlleva al cumplimiento de normas de carácter privado como lo es el Código de Comercio, el Código Civil etc.

Serra Rojas nos dice que la actividad turística se considera, doctrinal y legalmente como objeto de interés público, ya que esta actividad la asume el Estado directamente.³⁵

En este orden de ideas podemos concluir que la Ley Federal de Turismo es una ordenamiento preponderantemente de orden público.

III.3 Objeto.-

³⁴Villoro Toranzo, Miguel, "Derecho público y derecho privado", Jus, México, 1978. pp.46-54.

³⁵Serra Rojas, Andrés, "Derecho Económico". Editorial. Porrúa, S.A., 3ª edición, México 1993.

Uno de los objetivos primordiales de la Ley Federal de Turismo, es 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 al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, lo que permitirá, a mediano plazo, la generación de nuevos empleos y un mayor ingreso de divisas.

Es importante destacar que los ejes rectores como antes lo señalamos se concentran en las ideas de:

- La desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios.
- La coordinación del sector con las dependencias afines de la administración pública federal y a la simplificación administrativa.
- La descentralización de funciones a los gobiernos de los estados.
- El fortalecimiento de la promoción turística. (tanto nacional como extranjera).
- La consolidación del turismo social.

Desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios.-

Uno de los aspectos significativos de la Ley es la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios, ya que las leyes anteriores a la vigente, se enfocaban principalmente a regular estas actividades de forma rigurosa, traduciéndose lo anterior en reservas de algunos particulares a invertir en este sector de la economía.

Sin embargo, la Ley vigente desregula la actividad de los prestadores de servicios partiendo en primer lugar, de la eliminación de los servicios considerados anteriormente como turísticos, eliminando de su listado a las arrendadoras de automóviles, a las habitaciones con sistemas de tiempo compartido; a las embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinados al turismo; y a los transportes terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo para el servicio exclusivo de turistas. Esta eliminación responde a que las actividades enumeradas anteriormente se encuentran reguladas por otros ordenamientos

legales y supervisadas asimismo por otras autoridades, además de que estos servicios son utilizados por un gran número de usuarios que no son considerados como turistas.

El artículo 32 de la Ley en estudio consigna que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, apegándose a dicha ordenamiento y a la Ley Federal de Protección al Consumidor. De esta forma se fortalece el principio de libertad contractual, así como la ley de la oferta y la demanda, ya que las relaciones de los prestadores de servicios serán como los de cualquier otro proveedor y consumidor.

Por otro lado, se prevé expresamente la facultad de la Secretaría de Turismo para expedir normas oficiales mexicanas que fijarán las características y requisitos que deberán cumplir los prestadores de servicios turísticos.

El artículo 35 establece las obligaciones a las que deberán sujetarse los prestadores de servicios, precisándose a cumplir con lo pactado en los contratos y anunciar en los lugares de acceso de establecimientos los precios y tarifas de los servicios.

Es importante destacar que anterior a la Ley vigente existía ya obligación de presentar para autorización y registro los precios y tarifas de los servicios turísticos, por lo que actualmente estos se fijan en forma libre por parte de los prestadores de servicios.

Asimismo, la inscripción en el Registro Nacional se convierte en voluntaria con el único efecto de que aquellos prestadores inscritos en este registro sean incluidos en el Catálogo Nacional Turístico, con fines de promoción nacional e internacional.

Para obtener la inscripción en el Registro Nacional Turístico bastará dar un aviso por escrito a la Secretaría de Turismo en el cual se deberá contener los requisitos estipulados en el artículo 36 de la Ley Federal de turismo, los cuales son:

- Nombre y domicilio de la persona física o moral que preste el servicio;
- Lugar y domicilio en que se prestan los servicios;

- La fecha de apertura del establecimiento;
- La clase de servicios que se prestan y su categoría conforme a la norma oficial mexicana o internacional; y
- La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.

Coordinación del sector con las dependencias a fines de la administración pública federal y la simplificación administrativa.-

La Ley Federal de Turismo y su Reglamento establecen una serie de mecanismos tendientes a evitar la duplicidad en los trámites, así como la participación de dos o más instancias gubernamentales para un mismo asunto, como ejemplo encontramos el rubro de protección al turista, verificación y sanciones, de dichos ordenamientos los cuales tocaremos minuciosamente en el apartado de sanciones.

La descentralización de a los gobiernos de los estados.-

La Ley en comento prevé apoyos para descentralización de la toma de decisiones a fin de que se involucre a los gobiernos estatales en la determinación de las acciones del sector, es por esto que la Ley contiene un título especial (tercero) para la regulación de la descentralización de funciones por parte de la Secretaría.

El artículo 18 establece que en cada entidad federativa, en los términos de su legislación, se deberá crear un órgano dentro de su estructura administrativa que se encargue del despacho de las funciones operativas delegadas en la forma y términos establecidos en la propia Ley y en los convenios de coordinación. Asimismo se prevé un órgano municipal en el caso de municipios turísticos.

Consolidación del turismo social.-

A través de la Ley se fortalece este rubro, mediante la participación de las principales organizaciones involucradas en el esparcimiento de los sectores populares como lo son la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y la Comisión Nacional del Deporte entre otros.

El artículo 9º define al Turismo Social en los siguientes términos:

El turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados viaje con fines recreativos, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad.

Asimismo éste artículo involucra tanto a entidades de la administración pública federal como a los gobiernos estatales y municipales con el objeto de hacer realidad al turismo social.

Por otra parte, el artículo 11 establece las bases para la suscripción de acuerdos con los prestadores de servicios por medio de los cuales se determinan los precios para los grupos de ingresos económicos limitados.

Los objetivos particulares de la Ley Federal de Turismo los encontramos en su artículo 2º:

Esta Ley 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. Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley;*
- IV. Determinar los mecanismos necesarios par la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos*

nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate;

- V. *Orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros;*
- VI. *Propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta Ley; y*
- VII. *Promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico- cultura de cada región del país.*

III. 4 Sujetos de la Ley Federal de Turismo.-

Los sujetos que se encuentran íntimamente ligados a la actividad turística y por consiguiente están vinculados con la reglamentación turística en términos generales son:

- La Secretaría de Turismo
- Los Prestadores de Servicios Turísticos
- Los Turistas

SECRETARIA DE TURISMO

Como lo hemos apuntado con anterioridad, la Secretaría de Turismo como organismo descentralizado de la administración pública federal es el que va a tratar de normar y regular la actividad turística del Estado.

Es así como lo señala el artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1996, que a la letra dice:³⁶

³⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1996.

Artículo 1º La Secretaría de Turismo, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo tercero del citado ordenamiento en su artículo tercero establece:

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 sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría, establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, esta Dependencia contará con unidades administrativas para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia dentro de las cuales encontramos a las siguientes:

Secretaría del Despacho

Contraloría Interna
Unidad de Comunicación Social

Subsecretaría de Desarrollo Turístico

Dirección General de Política Turística
Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos

Subsecretaría de Promoción Turística

Dirección General de Mercadotecnia
Dirección General de Operación Promocional

Unidad de Servicios Turísticos

Dirección General de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos
Dirección General de Servicios al Turista
Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística

Oficialía Mayor

Dirección General de Administración

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Asimismo, la Secretaría cuenta con dos órganos administrativos desconcentrados y con unidades subaltemas, las cuales se encuentran señaladas en el manual de organización de la misma.

Estos dos órganos desconcentrados son:

- El Centro de Estudios Superiores en Turismo.
- Representaciones de Turismo en el Extranjero.

De una manera sucinta hablaremos de las unidades administrativas con que cuenta la Dependencia para la debida vigilancia de la actividad turística en los rubros de promoción, desarrollo y capacitación.

Subsecretaría de Desarrollo Turístico.-

Su objetivo es diseñar estrategias que permitan la consolidación de los productos turísticos existentes y la integración de nuevos productos a la oferta turística regional y nacional, así como la integración y ejecución de la política de desarrollo turístico.

Asimismo, a través de su Dirección General de Política Turística coadyuva al desarrollo turístico a nivel nacional definiendo las políticas turísticas del Sector, mediante la elaboración, coordinación y la evaluación de los programas del mismo.

La Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos tiene como objetivo principal promover en coordinación con dependencias y entidades del gobierno federal, estatal y municipal y prestadores de servicios turísticos, el desarrollo de centros, regiones, productos y servicios turísticos.

Subsecretaría de Promoción Turística.-

En términos Generales tiene como objetivo el difundir en el extranjero y en el país, la riqueza natural, cultural e histórica del país y los lugares de interés turístico, destacando sus atractivos particulares y su valor agregado, así como la calidad de los servicios turísticos nacionales a partir de estrategias promocionales en los mercados tradicionales y potenciales del extranjero, a efecto de incrementar las corrientes turísticas, su estadía y la generación de divisas, fomentando el empleo y propiciando en el desarrollo regional.

A través de su Dirección General de Mercadotecnia se encarga de analizar la información proveniente de las diferentes áreas de la Secretaría, para determinar estrategias que permitan promover la oferta de atractivos y servicios turísticos de la República Mexicana, en los mercados potenciales tanto nacionales como internacionales, a efecto de incrementar el flujo de visitantes hacia el país, garantizando continuidad de criterios y acciones en las actividades de promoción y publicidad de la Secretaría, así como impulsar y fortalecer la participación de los sectores públicos, social y privado.

La Dirección General de Operación Promocional trata de promover los distintos productos turísticos nacionales, destacando integralmente singularidad y valor agregado, cultural, ecológico y gastronómico, entre otros, así como sus atractivos particulares, a partir de las estrategias que respondan a las demandas y características de los mercados tradicionales y potenciales, tanto a nivel nacional como internacional.

Unidad de Servicios Turísticos.-

Esta Unidad regula la oferta de servicios turísticos del país; promueve la información y desarrollo de los recursos humanos del sector, a partir de la capacitación educativa; garantiza la seguridad y bienestar de los turistas en su tránsito por las carreteras nacionales, así como, dicta los lineamientos para normar la prestación de servicios, encaminadas a la calidad y servicios.

Para cumplir con lo anterior esta Unidad cuenta con la Dirección General de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos la cual trata de proteger el desarrollo de la actividad turística del país, asegurando el cumplimiento de los ordenamientos que regulan la operación de los prestadores de servicios, según la legislación vigente, elevando la calidad de servicios prestados, apoyándose en una concertación intersectorial.

Por otra parte, a través de su Dirección General de Servicios al Turista coordina las estrategias relacionadas, con la sistematización de la información, orientación y reservaciones hoteleras, además de las acciones inherentes a la atención y asistencia en su tránsito a connacionales y turistas en general al ingresar y salir del país, así como incrementar el número de viajes por motivos vocacionales, recreativos y deportivos, de los nacionales dentro del país y que contribuyan a la elaboración del bienestar familiar.

Cuenta a su vez con la Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística la cual tiene como objetivo, propiciar la integración de una cultura turística, a través de instrumentar y evaluar una política de formación y desarrollo de recursos humanos para el sector turístico mexicano, a partir de la promoción de procesos locales de capacitación, higiene y salud, así como la vinculación entre empresas y escuelas.³⁷

PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS

La Ley Federal de Turismo en su artículo 3º define a los prestadores de servicios como:

La persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley.

La Ley en comento nos señala lo siguiente:

Artículo 4º.- Se consideran servicios turísticos, los prestados a través de:

³⁷Manual de Organización General. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de noviembre de 1996.

- 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.*
- IV. *Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodante, así como aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; cabe señalar, que si estos no se encuentran ubicados en los lugares señalados como prestadores de servicios turísticos, 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 disposiciones generales.*
- V. *Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.*

Asimismo, el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, publicado en el Diario Oficial el día 2 de mayo de 1994, da algunas definiciones de los servicios turísticos en su artículo 2º.³⁸

Agencia de viajes: es la empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4º de la Ley, así como cualquier otro relacionado con el turismo.

Campamentos: son las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar.

Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos: las que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos.

³⁸ Reglamento Interior de la Ley Federal de Turismo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1994.

Establecimientos de alimentos y bebidas: se denomina con éste género a dos grupos:

Los restaurantes y cafeterías que se encuentran ubicados en hoteles, moteles 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 accesoria, pueden expendir bebidas alcohólicas al copeo y presentar variedad o música;

Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentran ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores 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, ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimento opcional.

Establecimientos de hospedaje: los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación.

Guías de turistas: las personas físicas que proporciona 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.

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 condición de un guía especializado en la materia.

Paradores de casas rodantes: son 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 proporcione servicios complementarios a éstos.

Asimismo, la Secretaría cuenta con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM'S) en materia de turismo.

Cabe señalar, que a la fecha han sido nueve Normas Oficiales Mexicanas en materia turística publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las cuales versan sobre las siguientes materias:

NOM-01-TUR-1995,³⁹ De los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedaje; NOM-02-TUR-1995⁴⁰, De los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a agencias de viajes; NOM-03-TUR-1995⁴¹, De los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de alimentos y bebidas; NOM-04-TUR-1995⁴², De los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos:

El objetivo de estas cuatro Normas Oficiales Mexicanas es establecer las características y elementos de información que deben cumplir los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas; dar a conocer los elementos normativos y operativos a que deben sujetarse los prestadores de servicios turísticos y turistas en la utilización del formato foliado y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas; establecer un mecanismo alternativo al Sistema de Información Turística Estatal que permita contar con la información necesaria a través de la aplicación de un cuestionario de evaluación.

Los formatos foliados y de porte pagado deberán estar a disposición del turista en un lugar visible y fácilmente identificable en donde se preste el servicio. El formato que sea llenado por el turista, se enviará para su análisis a la Secretaría de Turismo por Correo sin costo alguno.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de junio de 1995.

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 26 de julio de 1995.

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de julio de 1995.

⁴² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 de enero de 1997.

Estos formatos deberán ser de un sólo diseño para todos los prestadores de servicios turísticos que operen en el Territorio Nacional, además deberán tener un número de folio para su control y seguimiento. Ahora bien, por lo que se refiere al costo de la impresión de los formatos, está será a cargo del prestador, en tanto que, el costo del porte y del contrato con el servicio postal mexicano, será a cargo de la Secretaría de Turismo.

Dentro de estas Normas Oficiales Mexicanas, se establecen también las especificaciones propias de los formatos, tales como: Diseño, medida, material y contenido, principalmente.

Ahora bien, en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de las Normas, es la propia Secretaría de Turismo, quien se encarga de verificar que, los prestadores de servicios turísticos cumplan con las disposiciones que se establecen en ellas.

Si en el formato se asienta una queja o inconformidad por el servicio prestado, la Secretaría analizará, tramitará y despachará la queja a la Procuraduría Federal del Consumidor para su atención.

NOM-05-TUR-1995⁴³, Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio.

Por lo que respecta a esta Norma Oficial Mexicana, cabe hacer mención que su objeto es establecer los elementos necesarios que deben cumplir las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio y la seguridad del turista.

Esta Norma determina en términos generales los siguientes aspectos: Como deberá operar el servicio, que requisitos deben reunir los aparatos y el equipo básico y cuales son las medidas de seguridad que deberán observarse en las embarcaciones destinadas a los servicios de buceo.

En cuanto a la vigilancia de la Norma, la Secretaría de Turismo verificará directamente o por conducto y en coordinación con las demás dependencias, organismos competentes u

⁴³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de junio de 1995.

órganos estatales de turismo, la veracidad de la información proporcionada por el prestador, así como las condiciones de la prestación del servicio de acuerdo en lo establecido en esta Norma.

NOM-06-TUR-1995⁴⁴, Requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes.

El objetivo de esta Norma, como su nombre lo indica, es determinar los requisitos que deben cumplir los campamentos y paradores de casas rodantes para garantizar la seguridad e higiene de los turistas en la prestación del servicio.

Esta Norma Oficial Mexicana prevé que los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes, deberán establecer los términos de seguridad e higiene en un Reglamento Interno que estará a la vista de los usuarios en el área de recepción, o bien, se le proporcionará para que conozca su contenido.

Dentro de esta Norma, se dispone también que, en cuanto a las medidas de seguridad, los campamentos y paradores de casas rodantes deberán contar con un área de recepción en la que se proporcionen los servicios de recepción, registro, custodia de valores, telefonía e información general; así como disponer en un lugar específico para el servicio médico y/o de enfermería. Además se deberán señalar los accesos y servicios, contar con personal de seguridad, alarma general, equipo contra incendio, manual de emergencia para el personal, instructivos de seguridad para los turistas, delimitación del área del campamento o parador, ya sea con malla, alambre o barda, agua potable, luces de emergencia, entre otros.

Por lo que se refiere a las medidas de higiene, se estipula que, tanto los campamentos como los paradores de casas rodantes, deberán contar con zona y botes de basura con tapa y bolsa separados de la zona de acampar y de los paradores, así como con servicios sanitarios y regaderas que serán proporcionados con limpieza e higiene.

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de agosto de 1995.

NOM-07-TUR-1996⁴⁵, de los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios.

En cuanto a esta Norma Oficial Mexicana, hay que destacar que su objetivo es establecer los lineamientos mínimos que en materia del seguro de responsabilidad civil deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de hospedaje, para garantizar la protección y seguridad de los turistas o usuarios.

De acuerdo a lo establecido en esta Norma, los prestadores de servicios turísticos están obligados a celebrar un contrato de seguro de responsabilidad civil con una compañía aseguradora que esté debidamente constituida y en legal funcionamiento, cubriendo los requisitos mínimos establecidos en ésta, y a mantenerlo vigente mientras dure su actividad mediante el pago oportuno de las primas, debiendo conservar en todo momento los comprobantes que así lo demuestren; el prestador de servicios turísticos debe cerciorarse de que en la póliza se establezca con claridad las coberturas y montos de las garantías; el contrato debe celebrarse en español; el prestador de servicios debe informar al turista de la existencia del contrato de seguro, dicha información debe ser suficiente, clara y explícita; la póliza debe señalar los riesgos no amparados; el periodo de cobertura del turista o usuario tendrá aplicación mientras dure su estancia en el establecimiento de hospedaje.

Finalmente cabe destacar que esta Norma también establece los requisitos mínimos de cobertura, así como el monto de garantía.

NOM-08-TUR-1996⁴⁶, que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales.

En ella se definen y regulan los procedimientos y requisitos de información tales como: seguridad al turista, protección al medio ambiente, al patrimonio natural y cultural y otros

⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de agosto de 1996.

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de agosto de 1996.

que se requieren en el desarrollo de la actividad que realizan los guías de turistas generales.

Hay que tomar en cuenta que un guía de turistas es la persona física que proporciona orientación profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de los atractivos relacionados con la materia, así como los servicios de asistencia. Un guía general puede desempeñar esta actividad a nivel nacional con un dominio global de los atractivos turísticos del país. Ellos son el conducto para dar a conocer el patrimonio y los destinos turísticos, posibilitando la repetición y recomendación de quienes eligen visitar México.

Para poder desempeñar la actividad de guía general es necesario que el prestador obtenga la constancia de cumplimiento debidamente expedida por la Secretaría.

En el caso de que el guía sea extranjero, debe acreditar su estancia en el país, y la calidad y característica migratoria para desarrollar la actividad como guía de turistas, en los términos de la legislación aplicable. Asimismo, la vigencia de la constancia de cumplimiento es como máximo la prevista para la calidad migratoria emitida; los solicitantes extranjeros deben presentar certificado de estudios expedido en el país donde se realizaron los mismos, debidamente traducido por perito al idioma español y legalizado por la Embajada o Consulado de los Estados Unidos Mexicanos en el lugar de expedición del documento o en su defecto, debidamente apostillado en términos de la "Convención por la que se suprime el requisito de legalización de los documentos públicos extranjeros", así como presentar el examen correspondiente, el cual abarca las siguientes materias: Arqueología, Arte Moderno y Contemporáneo, Arte Popular y Folklore, Arte Prehispánico, Arte Colonial, Etnografía, Geografía Turística e Historia de México.

Los exámenes de acreditación de conocimientos y los procesos de formación académica de guías generales se deben presentar y aprobar en Instituciones que cuenten con reconocimiento en el ámbito cultural y académico, en los términos y fechas que determine la Secretaría y los Organos Estatales o Municipales de Turismo.

Por otra parte, los guías generales nacionales y extranjeros que tengan el español como lengua materna, deben acreditar el dominio de un idioma adicional; y en el caso de los guías extranjeros con lengua materna distinta al español deben acreditar el dominio de éste; en cuanto a la acreditación del dominio de estos idiomas deben presentar y aprobar el examen correspondiente ante instituciones reconocidas por la Secretaría. También podrán solicitar la acreditación de un segundo idioma adicional al ya aprobado, presentando y aprobando el examen correspondiente.

En cuanto a la actualización y el refrendo, deben acreditar haber participado en uno o más cursos de actualización impartidos por instituciones con reconocimiento en el ámbito cultural y académico, los cuales deben acumular cuando menos veinte horas anuales, u ochenta integradas, o haber realizado proceso académico organizado por las autoridades de turismo estatal o municipal.

Los guías generales deben solicitar el refrendo de la constancia de cumplimiento de esta Norma, cada cuatro años; para tal efecto tienen la obligación de presentar ante la Secretaría la documentación correspondiente; al solicitar el refrendo con treinta días anteriores a la fecha de su vencimiento, puede obtener una nueva constancia de cumplimiento; en caso de no presentar la documentación necesaria al término de los cuatro años, contará con treinta días adicionales.

Deberán al proporcionar sus servicios, informar como mínimo el número máximo de personas que integrarán el grupo; la tarifa que se aplica si el servicio es contratado directamente con él; el idioma en que se darán las explicaciones, en su caso; y el tiempo de duración de sus servicios y el itinerario.

La publicidad por parte de los guías generales, respecto a los servicios que van a prestar, debe ser clara, precisa, confiable y no debe inducir a error o confusión.

Los guías generales al contratarse con una persona física o moral, sin intermediación, deben extender el documento correspondiente que garantice los servicios contratados, y en caso de prestar sus servicios a través de una agencia de viajes ésta es la responsable

de requisitar dicho documento; asimismo, deberán portar a la vista durante la prestación del servicio, la constancia de cumplimiento a esta Norma.

Finalmente, se cuenta con la NOM-09-TUR-1997, Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas.⁴⁷

Dicha Norma tiene como objetivo el definir los procedimientos y requisitos de información, seguridad al turista y de protección al medio ambiente, patrimonio natural y cultural que se requieren en el desarrollo de la actividad, que realizan los guías de turistas especializados.

Los guías especializados pueden prestar sus servicios bajo los siguientes niveles y especialidades:

□ NIVELES: Básico, medio y avanzado.

□ ESPECIALIDADES:

1. Turismo de Aventura: Buceo, espeleobuceo, descenso en ríos, espeleología, escalada en roca, excursionismo, alta montaña, bicicleta de montaña y cinegético.
2. Turismo orientado hacia la naturaleza.

Los guías especializados pueden acreditarse según el nivel obtenido y de acuerdo a la especialidad por el curriculum vitae que presenten, el cual para nivel básico, debe reflejar un amplio conocimiento geográfico, cultural-histórico, de una localidad o región específica, obtenido por habitar esa zona y por estar capacitado satisfactoriamente en cuestiones de seguridad y, si es el caso, por el o los idiomas que hable diferentes al español (se incluyen las lenguas indígenas), y proyectos y programas en los que está involucrado o ha participado. En cuanto a los niveles medio y avanzado, se debe presentar curriculum vitae que refleje un amplio conocimiento en la conducción de grupos, su competencia por conocer una localidad o región para desarrollar una determinada especialidad o actividad.

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 de agosto de 1997.

Para la acreditación en alguno de los niveles mencionados el guía debe presentar, exámenes teórico y práctico en la especialidad solicitada; los exámenes de acreditación de conocimientos se deben presentar y aprobar en Instituciones o Asociaciones relacionadas con la especialidad, reconocidas por la Secretaría; los guías especializados nacionales y extranjeros que tengan al español como lengua materna, deben acreditar el dominio de un idioma adicional; los guías extranjeros con lengua materna distinta al español deben acreditar el dominio de éste; para la acreditación del dominio de idiomas deben presentar y aprobar el examen correspondiente ante Instituciones reconocidas por la Secretaría de Turismo y en caso de solicitar la acreditación de un segundo idioma adicional al ya aprobado, se debe presentar y aprobar el examen correspondiente.

Asimismo, la Norma establece los lineamientos específicos en cada una de las especialidades antes señaladas, así como la seguridad y el equipo con el que deben contar, así como los lineamientos dentro de los cuales debe de actuar el guía especializado correspondiente, al momento de prestar sus servicios a los turistas.

Por lo que se refiere a la actualización y refrendo, esta Norma destaca que los guías especializados deben acreditar haber participado en uno o más cursos de actualización impartido por instituciones o asociaciones relacionadas con la especialidad, reconocidas por la Secretaría. La actualización, debe ser de acuerdo a la especialidad del guía para la cual ha sido acreditado; los guías especializados deben solicitar el refrendo de la constancia de cumplimiento de esta Norma cada cuatro años.

Los guías especializados al proporcionar sus servicios, deben informar como mínimo el número máximo de personas que deben integrar el grupo; la tarifa que se aplica si el servicio es contratado directamente con él; el idioma o los idiomas en que se darán las explicaciones, en su caso; el tiempo de duración de sus servicios y el itinerario; que por disposición de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la excavación, extracción, posesión, transporte intento de o exportación de vestigios de flora o fauna, de artefactos o restos humanos pertenecientes a las culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el Territorio Nacional, puede ser objeto de

sanciones penales privativas de la libertad; y por último informar al turista de las penas a que se hará acreedor en caso de practicar la caza, pesca, captura y comercio con especies de flora y fauna silvestre sin la autorización correspondiente.

La publicidad que hagan los guías especializados respecto a los servicios que proporcionen, debe ser clara, precisa, confiable y no debe inducir a error o confusión.

Finalmente, esta Norma también establece que los guías especializados al contratarse con una persona física o moral, sin intermediación, deben extender el documento correspondiente que garantice los servicios contratados.

Por otra parte, en el contexto normativo de la Ley Federal de Turismo, se precisa que, en cuanto a las obligaciones a que habrán de sujetarse los prestadores de servicios turísticos, éstos deben cumplir con lo pactado en los contratos que celebren y anunciar en un lugar ostensible los precios y tarifas de los servicios que ofrecen.

En este punto, cabe destacar, que la obligación de presentar para su autorización y registro los precios y tarifas de los servicios turísticos, quedo eliminada, de tal manera que conforme a la Ley, estos se fijarán en forma libre por parte de los prestadores de servicios. Asimismo, se eliminó la obligación de contar con una cédula turística como requisito para poder operar un establecimiento.

Por lo que hace a la calidad y clasificación de los servicios turísticos, se establece que ello será materia exclusiva de "Normas Mexicanas" en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Al respecto, conforme a este último ordenamiento, las Normas Mexicanas son Normas de carácter voluntario emitidas por organismos nacionales de normalización, mismos que se encuentran integrados por organizaciones del sector privado.

TURISTA

Oscar de la Torre Padilla le llama al turista, sujeto de turismo, el cual define de la siguiente manera:

"El sujeto del turismo es el hombre individualmente o en grupo y sus necesidades y deseos dan origen a las más variadas actividades; de lo anterior se desprende la importancia en la investigación a fondo de los deseos y necesidades del hombre para normar la política turística."⁴⁸

Si bien es cierto, que el turista es el principal sujeto del turismo, también podemos considerar que para la Ley Federal de Turismo, el turista reviste de una gran importancia, situación por la cual este ordenamiento trata de regular la protección de éstos.

Para Vida Fradera citado por Manuel Ramírez Blanco el turista es el sujeto que da vida por sus desplazamientos motivados por diversas causas, a la compleja maquinaria conocida como turismo.

Asimismo, nos dice que el turista extranjero es toda persona que se desplaza a un país distinto de aquél en que tiene su domicilio habitual por tiempo no inferior a las veinticuatro horas.

Esta definición toma en cuenta los siguientes elementos:

- Las personas que llevan a cabo un viaje de placer por razones de familia, salud, etc.
- Las personas que viajan para asistir a reuniones o cometidos de toda clase: con finalidad científica, administrativo, diplomática, religiosa, cultural, deportiva, artística, etc.
- Las personas que tomen parte de cruceros marítimos, aunque la duración de su viaje sea inferior a 24 horas.
- Las personas que viajen de negocios.⁴⁹

⁴⁸ De la Torre Padilla, Oscar, Op. Cit. p. 14

⁴⁹ Ramírez Blanca Manuel. Editorial Diana "Deontología Conciencia Turística" 1994.

Encontramos también dentro de los estudiosos de la materia turística una clasificación basada en los tipos de turistas que a continuación señalaremos.

- Por su origen: turista nacional y extranjero.
El turista es nacional cuando lo practica dentro de los límites de su propio territorio y el extranjero es aquel viajero que traspasa los límites de su país, para internarse en otros.
- Por su motivación: de recreación, descanso, cultura y salud;
Los motivos para realizar un viaje no siempre se presentan aislados, frecuentemente se entrelazan provocando la necesidad o el deseo transitorio de desplazarse, en la mayoría de los casos.
- Por su permanencia: de corta y de larga distancia;
La corta y larga distancia señala el criterio de clasificación adoptado por los países de acuerdo al promedio de tiempo de permanencia observado en los turistas visitantes, mismo que les servirá de base para que definan el lapso temporal sobre el cual habrán de diferenciar estos tipos de turistas.
- Por su forma de viajar: de excursión y autónomo;

El turista de excursión es aquel cuya práctica implica la sujeción a un itinerario y que supone la aceptación de una oferta global, o paquete, cuya compra, mediante contrato, se convine con un agente.

El turismo autónomo es aquel que practica el turista de acuerdo con un itinerario que él mismo elabora conforme a sus necesidades o deseos y en el que por medio de un acto contractual, directo o indirecto, obtiene libremente los servicios que requiere.
- Por el medio de transporte: aéreo, terrestre y acuático;
Esta denominación solamente se refiere al medio de transporte que ha de utilizarse.

- Por la posibilidad de ejecución: libre y dirigido;

Por la facilidad del turista para seleccionar libremente el lugar de su destino, su medio de transporte, el tiempo de su permanencia y los servicios que desea, así como la posibilidad de escoger los sitios que pretende visitar, se puede hablar de turista libre o dirigido.

- Por la implicación económica: activo y pasivo.

Turista activo es aquél que, desde el punto de vista de la economía, afecta positivamente la renta nacional, aumentándola y distribuyéndola, en el caso de los visitantes extranjeros, quienes la aumentan por que aportan divisas, y el de los nacionales, quienes al practicar el turismo la distribuyen.

Turista pasivo es el que practica el nacional. Al dirigirse al extranjero, contribuye la fuga de divisas, lo que repercute negativamente en la economía se país.

III.5 Sanciones.

La Ley Federal de Turismo, otorga derechos a los turistas, garantizándoles protección adecuada y la obtención de los servicios esperados.

Para ello, los prestadores de servicios turísticos deberán describir claramente en qué consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que se prestará y el costo total de los mismos. Por lo que el turista, al momento de contratar la prestación de algún servicio, tiene derecho a ser oportuna y claramente informado de lo que el prestador de servicio le está ofreciendo y la forma en que se le prestará.

En este sentido, las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista, se regirán por lo que inicialmente convengan, así como por lo anunciado y ofrecido por el prestador.

El Turista podrá defenderse en contra de cualquier discriminación, ya sea por razones de raza, sexo, credo político o religión, nacionalidad o condición social.

Por otra parte, tratándose de la prestación de los servicios de guías de turistas y agencias de viajes, cuando sea necesario, deberán asegurar su debida operación; obligación que trae su correlativo derecho del turista, pues estos podrán exigirle el cumplimiento de esta obligación.

Los derechos del turista, también se encuentran consagrados en las Normas Oficiales Mexicanas de las cuales se habló en forma específica en el apartado anterior.

Dentro de las normas oficiales que ya estudiamos se habla de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimiento de hospedaje, agencias de viajes, establecimientos de alimentos y bebidas, y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

En caso, que se incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, el turista tiene derecho al reembolso, bonificación o compensación de la suma correspondiente al servicio incumplido, o bien podrá recibir otro servicio de la misma calidad o equivalencia al que hubiere incumplido, a elección del propio turista.

El turista también tiene derecho a que los prestadores de servicios turísticos anuncien ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que estos incluyen; cuando se trate de la prestación de servicios de guías, que éstos informen el precio en el momento de la contratación; que los prestadores de servicios turísticos cumplan con lo servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados; y que dichos prestadores cuenten con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de turistas en los términos de la Norma Oficial Mexicana respectiva.

En caso de que el prestador de servicios turísticos incumpla con el servicio pactado, el turista si reside en la República Mexicana, podrá presentar su denuncia o queja ante la Procuraduría Federal del 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 Ley Federal de Turismo por correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por ese mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y que permitan hacer el procedimiento más expedito.

La denuncia podrá también presentarse por conducto de la Representaciones de la Secretaría de Turismo en el extranjero, a elección del turista afectado.

Precisamente para evitar el mayor número de irregularidades en la prestación de los servicios la Secretaría de Turismo tiene dentro de sus facultades realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos de acuerdo a lo establecido en el Título Quinto, Capítulo IV, de la Ley Federal de Turismo; estas visitas tienen por objeto constatar el debido cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos establecidas en la mencionada Ley, en su reglamento y en las Normas Oficiales Mexicanas.

La facultad de realizar estas visitas no es únicamente competencia de la Secretaría de Turismo, también la Procuraduría Federal del Consumidor puede realizarlas, de acuerdo con las bases de coordinación que establezcan, con el fin de evitar la duplicación de funciones.

Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría se deberán practicar en días y horas hábiles, por el personal autorizado que exhiba una identificación vigente, así como 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 en que deberá hacerse. Sin embargo podrán practicarse visitas en días y horas inhábiles, en aquellos casos en que el tipo y naturaleza de los servicios turísticos así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento.

Durante el desarrollo de las visitas de verificación, el prestador de servicios turísticos deberán proporcionar a la autoridad que la realice, la información que le sea solicitada, siempre que esta se refiera a las disposiciones que expresamente se señalaron en el orden de verificación.

Después de que se realice la visita de verificación, el verificador en presencia de dos testigos propuestos por la persona que haya atendido la visita, si aquella se hubiere negado a designarlos, deberá levantar el acta respectiva debidamente circunstanciada, y en la que hará constar por lo menos:

- La hora, día, mes y año en que se practicó la visita;
- Objeto de la visita;
- Número y fecha de la orden de verificación así como de la identificación oficial del verificador;
- La ubicación física del establecimiento o de las instalaciones donde se presten los servicios turísticos que sean objeto de la verificación, la que incluirá calle, número, colonia, código postal, población y entidad federativa.
- Nombre y carácter o personalidad jurídica de la persona que atendió la visita;
- Nombre y domicilios de las personas designadas como testigos.
- Una síntesis descriptiva sobre la visita, asentando los hechos, datos y omisiones derivadas del objeto de la misma;
- La declaración de la persona con quien se atendió la visita o su negativa a hacerla;
- Nombre y firma del verificador, de quien atendió la visita y de las personas que hayan fungido como testigos.

Una vez elaborada el acta, el verificador proporcionará una copia de la misma a la persona con quien atendió la visita, aun en el caso de que esta hubiere negado a firmarla.

A pesar de los esfuerzos por tratar de evitar que los turistas queden desprotegidos, la Ley Federal de Turismo y su Reglamento establecen las infracciones a éstas disposiciones las cuales se sancionarán en términos del Capítulo V, Título V de la citada Ley y el Capítulo XIV del Reglamento de la misma.

Se sancionará con multa desde por el equivalente a doscientos cincuenta veces hasta por tres mil veces el salario mínimo diario, de acuerdo a las infracciones que los prestadores de servicios turísticos cometan.

Para los efectos de las multas, se entiende por salario mínimo diario, el general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción .

Existe reincidencia cuando el mismo infractor incurre 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 caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de la originalmente impuesta.

Las sanciones por infracciones a la Ley Federal de Turismo y a las disposiciones derivadas de ella, serán fijadas con base en los siguientes requisitos:

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

El procedimiento de infracción iniciará con el emplazamiento que deberá practicarse personalmente con el prestador o por conducto de su representante legal.

En el procedimiento de infracción serán admisibles toda clase de pruebas siempre que tengan relación con los hechos que se imputan al prestador, con excepción de la confesional, la testimonial y las contrarias a la ley o la moral.

El prestador deberá ofrecer sus pruebas al momento de comparecer ante la Secretaría. En su caso, ésta dispondrá su desahogo dentro de los quince días siguientes a su ofrecimiento.

En las resoluciones impositivas de sanciones, se analizarán y valorarán las pruebas que hayan sido aportadas por el prestador del servicio.

La sanción será notificada personalmente al infractor o a su representante legal, observando al efecto las formalidades del caso.

Las resoluciones que emita la Secretaría deberán estar debidamente fundadas y motivadas. Asimismo, para determinar el monto de las sanciones, la Secretaría deberá considerar la gravedad de la infracción.

En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones.

Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría de Turismo, se podrá interponer el recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Finalmente, hay que hacer la aclaración que en el supuesto de quejas presentadas por turistas en la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, conocerá de su recepción, desahogo y resolución y, en su caso arbitraje y sanción, en los términos de la Ley en la materia.

CAPITULO IV.-

LA SECRETARIA DE TURISMO EN LA ACTIVIDAD TURISTICA.-

En cumplimiento al mandato de Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el 27 de junio de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, en el que se definen los objetivos, las estrategias y los instrumentos que sustentan el que hacer institucional de la Secretaría de Turismo y que han orientado sus actividades durante este periodo.

El Programa parte de que la actividad turística es la opción más viable de desarrollo para algunas regiones del país, que el empleo turístico es de generación rápida, cuenta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos y, que en nuestro país el turismo tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo por la singularidad de sus recursos naturales, así como, por su riqueza cultural y arquitectónica.

Como objetivo central planea, fortalecer la competitividad y la sustentabilidad de los productos turísticos mexicanos, para coadyuvar en la creación de empleo, la captación de divisas y el fomento al desarrollo regional. Sus objetivos particulares: son aumentar un desarrollo turístico sustentable, mantener, mejorar y ampliar la planta de empleo en el sector turístico, incrementar la captación de divisas y fomentar el desarrollo regional.

Para cumplir con los objetivos trazados, el Programa define tres estrategias:

- a. Consolidar la oferta y la demanda turística, reforzando la línea de productos de mayor rentabilidad y potencialidad.

- b. Diversificar la oferta y la demanda, mediante el desarrollo de circuitos, regiones y nuevos productos turísticos.
- c. Promover los destinos y las regiones fomentar las corrientes turísticas internacionales y nacionales.⁵⁰

Este Programa define las siguientes líneas de política para el desarrollo del Sector:

- **Financiamiento e inversión:** se orienta a apoyar aquellos proyectos que contribuyan en mayor medida a generar empleos, captar divisas y a promover el desarrollo regional, dentro de los lineamientos de disciplina fiscal y observando un ejercicio sano del gasto público.
- **Transporte:** se propone impulsar sistemas de transporte que vinculen a los destinos turísticos con mayor impacto en la creación de empleos, la generación de divisas y el desarrollo regional.
- **Facilitación:** propicia esquema de simplificación y desregularización para fortalecer el arribo y libre tránsito de los segmentos turísticos de mayor rentabilidad, que contribuyan al fortalecimiento de los destinos turísticos con mayor capacidad de impulso al empleo, la generación de divisas y el desarrollo regional.
- **Educación, capacitación y cultura turística:** tiene por objetivo fomentar la adecuación de los sistemas de educación y capacitación a los requerimientos de cada uno de los destinos turísticos y sus regiones, promoviendo una estrecha vinculación entre el sistema turístico, considerando sus requerimientos y potencialidades.
- **Información, estadística e investigación:** se orienta a crear un sistema integral de estadística, información e investigación para sustentar el diseño de propuesta dirigida a fortalecer la toma de decisiones

⁵⁰ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1995.

- Seguridad jurídica y desarrollo sustentable se propone propiciar el aprovechamiento productivo de los recursos naturales, de los atractivos históricos y culturales, fomentando la participación de las comunidades y difundiendo tecnologías de bajo impacto. Establece reglas claras y precisas sobre el uso de suelo y fomenta la seguridad en la inversión, normando las medidas de protección y conservación del entorno natural, cultural y social, que permitan estimular la actividad turística.
- Infraestructura: su fin es orientar los mecanismos de fomento a la creación, modernización y readecuación de la infraestructura turística hacia los destinos turísticos prioritarios y sus regiones, de acuerdo con sus potencialidades, requerimientos y segmentos turísticos promoviendo el aprovechamiento óptimo de los atractivos turístico existentes en las áreas de influencia de los destinos.
- Promoción: se orienta a fortalecer la demanda turística del país, dirigiéndola hacia los segmentos y regiones emisoras mas rentables.

Así mismo, se propone concentrar y coordinar el diseño de la política de promoción, así como establecer los mecanismos que permitan incrementar y racionalizar los recursos para el fomento de esta actividad.

La Secretaria de Turismo en 1996 se reestructuró con el propósito de servir con mayor eficiencia a la industria turística creándose tres áreas:

- La Subsecretaría de Desarrollo de Turístico es encargada de fomentar la creación de nuevas actividades, circuitos turísticos y regiones que enriquezcan al producto turístico mexicano.
- La Subsecretaría de Promoción cuya principal atribución es la realización de campañas publicitarias y de promoción en los mercados nacionales e internacionales.

- La Unidad de Servicios Turísticos cuya principal función es dar atención, tanto a los prestadores de servicios turísticos, como a los propios turistas.⁵¹

IV.1 Desarrollo Turístico.

MUNDO MAYA

El Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 cuenta con un plan estratégico en el cual se enmarcan diversos proyectos para la creación de infraestructura, el equipamiento y el fomento de actividades de turismo alternativo dentro de la zona conocida como Mundo Maya.

El ingreso de divisas que se genera en la zona es componente importante de la derrama total de viajeros internacionales, pues captan al rededor del 37% de estos.

La organización Mundo Maya integrada por los países de Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador y los cinco estados del sureste mexicano; Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, se estableció en 1992, con la finalidad de "coordinar, asistir y estimular el desarrollo turístico, cultural y ambiental de la región en donde se desarrollo la civilización maya, reconociendo la importancia de conservar y mantener la herencia cultural común y los recursos naturales de la región para las generaciones actuales y venideras"

En noviembre de 1995 se llevó a cabo en la Ciudad de Washington, DC., la entrega del convenio constitutivo de la Organización Mundo Maya al Secretario de la OEA, con el propósito de ser considerado dentro del Programa Plurinacional de Turismo de la OEA, y establecer una relación de cooperación orientada a reforzar la comercialización y desarrollo del producto en la región, derivado de esto la Secretaría de Turismo firma convenios de concertación a través del Fondo Mixto Mundo Maya, con los gobiernos de los estados, el sector privado y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

⁵¹ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE TURISMO.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1996.

Frontera Norte

Asimismo, la Secretaría de Turismo trata de consolidar los destinos turísticos diversificar las actividades, fomentar circuitos y corredores y facilitar el ingreso de vehículos y personas y para ello, ha instrumentado los siguientes proyectos:

Caminos del Río

Corredor Tijuana-Ensenada

Barranca del Cobre y Mar de Cortés

El proyecto Caminos del Río forma parte de un conjunto de acciones para integrar un corredor turístico orientado a la conservación y rescate de monumentos históricos, y al ordenamiento ecológico en la frontera.

Para el corredor Tijuana-Ensenada fue aprobado un plan de Ordenamiento Urbano Turístico y Ecológico del "Corredor Turístico Tijuana-Ensenada", derivado de éste se firmaron convenios de colaboración con aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal y de la iniciativa privada del estado, para llevar a cabo acciones de:

- Promoción del Andador Turístico en Tijuana.
- Reproducción del video alusivo a cruceros en Ensenada.
- Campaña de promoción turística en Ensenada.⁵²

A través del Gabinete Turístico, la SHCP inició la primera etapa del proyecto de dignificación de cruces fronterizos; que consiste en la remodelación de 43 cruces fronterizos entre México y Estados Unidos.

Las obras que incluyen esta primera etapa son:

- Construcción de la carretera CreI-Divisadero.
- Dotación de agua potable a Divisadero-Areponarchi.

⁵² Cfr. Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. Informe de Labores 1995-1996. Secretaría de Turismo.

- Mejoramiento de la línea de energía eléctrica y de la subestación de Creel.

Una parte importantísima para que la infraestructura turística en determinados destinos se promueva es la participación en ferias internacionales y viajes de familiarización, la Secretaría anualmente participa alrededor de veinte ferias en materia turística, y organiza viajes de familiarización, los cuales consisten en invitar a prestadores de servicios turísticos de todo el mundo, para que éstos a su vez promocionen a México en el mundo.

Ciudades Coloniales.

Mediante el equipamiento, señalización y acciones para destacar los rasgos arquitectónicos que identifican a las ciudades se procura aumentar la competitividad de estos destinos.

El Programa Ciudades Coloniales realiza las siguientes acciones:

Mejoramiento Turístico Urbano el cual implica un proyecto de señalamiento turístico de las ciudades de Tlacotalpan, Ver., Tepic, Nay., Alamos, Son., Salvatierra, Gto., y Lagos de Moreno, Jal.

Talleres de Imagen Urbana en coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Secretaría de Turismo coadyuva a la creación de los Ciclos de Talleres de Imagen Urbana en Ciudades Turísticas con Patrimonio Histórico, teniendo como sede a las ciudades de Saltillo, Coah. y Guadalajara, Jal, entre otras. En estos eventos se distribuye la edición del manual "La Imagen Urbana en Ciudades Turísticas con Patrimonio Histórico".

Grandes Ciudades.- Dentro de las grandes ciudades cabe destacar la creación de un Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México, el cual se ha convertido en un instrumento de enorme valor en la búsqueda de soluciones a la problemática turística que enfrenta la ciudad.

Dentro de los avances del funcionamiento de las comisiones instaladas en el seno de dicho Consejo destacan:

- El fortalecimiento de los mecanismos de seguridad para los turistas, así como los procedimientos para el trámite de quejas y denuncias en los casos que así lo ameriten.
- El desarrollo de diversas acciones para fortalecer la cultura turística de los involucrados en la atención a los turistas en la ciudad.
- Avances en la confección de nuevos productos que constituyen de manera importante a la diversificación de los segmentos de mercado que visitan la ciudad.
- La creación de la oficina de convenciones y visitantes.
- La difusión de campañas de publicidad y relaciones públicas, en las diferentes temporadas y mercados.

La ciudad de Guadalajara fue la primera de las grandes ciudades en las que ha entrado en vigor el impuesto a la ocupación hotelera que redundará en un más amplio y constante ejercicio de acciones promocionales, para beneficio de la plaza.

La Secretaría de Turismo constituyó de manera importante a la realización y a la difusión de dos eventos que son parte de la oferta turística de la Fiestas de Octubre y el Festival Internacional de Mariachi, año con año.

Monterrey.-

La plaza de Monterrey fundamenta su promoción a través del fondo mixto de Nuevo León. Adicionalmente a este instrumento, La Secretaría de Turismo suscribe convenios con el gobierno del estado para la realización de acciones en favor del desarrollo del producto y promoción

Es oportuno mencionar que la nueva estructura de la Secretaría de Turismo, reconoce el gran valor que tienen este tipo de centros turísticos, al crear un área (Coordinación General de Grandes ciudades y ciudades coloniales) para estimular la realización de acciones que contribuyan a estimular el desarrollo de la competitividad en el sector turismo de estos destinos.

Otros Programas

Turismo carretero

El Programa Sectorial establece la necesidad de fomentar las corrientes del turismo nacional e internacional por carretera promoviendo la creación de infraestructura, el desarrollo de transporte eficiente, la facilitación de los trámites para el flujo de vehículos y la promoción y publicidad.

Como ejemplo de esto, la Secretaría de Turismo en coordinación con el Gobierno del Estado de Sonora y con la Administración General de Aduanas de la SHCP, pusieron en marcha el Programa Piloto "Sólo Sonora", su operación arrojó un incremento de 20.4% en la importación temporal de vehículos, respecto al mismo período del año anterior, registrándose una mayor afluencia turística a esta ciudad.

Programas: **Bienvenidos a México Paisano y Centroamérica Vecinos.-**

Este programa se desarrolla por las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Gobernación y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo. Los programas "Bienvenido a México Paisano" y "Centroamérica Vecinos", que se desarrollan en la fronteras Norte y Sur del país, tienen como objetivo facilitar y dar garantía a los connacionales que nos visitan y que radican en otro país.

El programa "Bienvenido a México Paisano" proporciona servicios de orientación e información turística, funciones de anfitriona, e información para trámites aduanales, a

poco mas de 2 millones 15 mil turistas; en tanto el programa "Centroamérica Vecinos" atiende cerca de 27 mil turistas.

Las acciones del programa "Bienvenido a México paisano", se realizaron en 17 entidades federativas. El programa "Centroamérica Vecinos", Realiza acciones en los estados de Chiapas, Quintana Roo, y Yucatán.⁵³

IV.2 Promoción y Fomento al Turismo.

La promoción que realiza la Secretaría de Turismo la podemos dividir en dos partes: aquella que se hace hacia el exterior de nuestro país y aquella que se realiza dentro de la República Mexicana.

Las acciones de promoción en términos generales se orientan a fomentar las corrientes turísticas internacionales hacia México y a estimular el viaje de los nacionales en el territorio, fomentando una mayor estadía y gasto.

Con el fin de contribuir con la política de promoción establecida en el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, se diseñaron diversas líneas de acción.

Programa Integral de Mercadotecnia.

El Programa Integral de Mercadotecnia con que cuenta la Secretaría de Turismo tiene como objetivo principal promover la imagen de México como un destino atractivo, diverso, emocionante y seguro.

En el marco de este programa se realizan acciones en publicidad, relaciones públicas y mercadeo directo, con las cuales se mejora la imagen de México en los principales mercados emisores de turistas.

⁵³ Cfr. Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. Informe de Labores 1996-1997. Secretaría de Turismo.

¿Que hace la Secretaría de Turismo en estos tres rubros?, mencionaremos brevemente lo que la ésta Dependencia realiza.

1.- Publicidad.

Se fomenta el turismo extranjero a través de campañas de publicidad a nivel internacional, dirigidas a los principales mercados de: Estados Unidos, incluyendo el Mercado Hispano, Canadá, Latinoamérica y Europa. Estas campañas se pueden llevar a cabo a través de las licitaciones públicas internacionales, en las cuales agencias de publicidad concursan ofreciendo las mejores condiciones tanto cualitativas como cuantitativas.

A través de éstas campañas, se promociona México como destino cubriendo todos los medios como son radio, televisión e impresos.

Por otra parte, se promocionan eventos que se realizan en México como lo es el Tianguis Turísticos México, el cual se desarrollo año con año en el puerto de Acapulco Gro.

Las campañas se desarrollan por zonas como son:

- Estados Unidos y Canadá;
- Latinoamérica;
- Europa.

Con el fin de continuar los esfuerzos de promoción turística y optimizar los recursos financieros asignados a las campañas de publicidad y relaciones públicas en la región, se diseñan fórmulas para sustituir la contratación de agencias privadas, por esquemas de cooperación con representantes estratégicos de la industria turística, de los países del área de circunscripción de las delegaciones de turismo en el Extranjero.

Las campañas son complementadas con seminarios y viajes de familiarización, con el fin de consolidarlas como actividades integrales de promoción.

2.- Campaña de Relaciones Públicas.-

Las campañas de relaciones públicas deben abarcar tres programas: Imagen, Información y Crisis.

A) Imagen.

Esto se logra a través de la edición de videos sobre las campañas de relaciones públicas; promoción en tiendas departamentales; programas de concursos en T.V.; elaboración de filmaciones en locaciones mexicanas, y la organización de viajes de familiarización para periodistas.

Asimismo, fortalece los segmentos de turismo náutico, cinegético, de negocios, golf, cruceros, aventura y familiar.

Se brinda atención continua a la prensa a través del número "800" y se le prevé de información y materiales,

B) Información

A través de este rubro la Secretaría da a conocer en medios de comunicación como Newsweek, Sky, National Geographic, Traveler International Living, entre otros, artículos con temas de interés turístico para los lectores, ya que se proyecta una gama de diversidad turística.

Asimismo, la información turística también se distribuye a través de material fotográfico, videos, transparencias y textos de diversos temas y destinos turísticos a diferentes miembros de la industria turística, tales como: RCP Publications Inc/Incaret of Magazine, Canal 4 de Vancouver, Royal Venture-Cruise Line Inc., entre otros.

C) Crisis.

La etapa de crisis es sumamente importante para el gobierno federal y es a través de este rubro en el cual la Secretaría de Turismo redobla esfuerzos contratando las campañas antes mencionadas para exaltar los atributos sociales, culturales y geográficos de país, como ejemplo de este tipo de catástrofes encontramos los desastres naturales, como el temblor ocurrido en Manzanillo/Puerto Vallarta, el Huracán Roxana y Paulina, situación por la cual la Secretaría emitió diversas declaraciones y proporcionó a los medios un boletín de prensa en video, para informar al público acerca de las condiciones de las zonas afectadas.

Se distribuyó el boletín "México Tourism Update", a fin de informar a los prestadores de servicios dichos desastres naturales.

A través de las delegaciones de la SECTUR en el extranjero se realizan campañas de información sobre el alcance de los fenómenos naturales y epidemias en algunos destinos turísticos.

Todo esto con el fin de borrar la imagen que a través de los medios de comunicación se difunde en el ámbito internacional, ejemplo de estos quizá se el grave problema político y social que se vive en la zona de Chiapas.

3.- Campaña de Mercadeo Directo.-

Gracias a este tipo de campañas el turista cuenta con la Operación del número 1-800-44-MEXICO, se estima que anualmente se reciben un total de 158 mil 415 llamadas, el número de ejemplares de material promocional solicitado a este número durante el año de 1995, se incrementó en aproximadamente 50% con respecto al año anterior.

Para dar un trato personalizado a las solicitudes de información específica, se instaló el servicio "HELP DESK" (ayuda o información desde un escritorio).

Ferías.-

Para posicionar el producto turístico mexicano en los principales mercados y lograr un mayor impacto de las acciones de promoción y comercialización, la Secretaría de Turismo continúa participando en los principales eventos internacionales, entre los que destacan:

En Latinoamérica:

Congreso de la Federación de Organizaciones Turísticas de América Latina (COTAL) en Montevideo, Uruguay, con la participación de 14 empresas mexicanas. Aquí se reúne a los principales representantes del turismo mundial para tratar asuntos vinculados al avance y a los cambios en la actividad turística que cada región viene registrando.

En Colombia, Vitrina ANATO, con la participación de 10 empresas y 4 mil visitantes, y el XIV Congreso Nacional de Turismo, con la asistencia de 120 empresas colombianas y 2 mil visitantes.

En Brasil, Congreso de la Asociación Brasileña de Agencias de Viajes (ABAV), con la participación de 15 empresas mexicanas, mismas que forman parte del contingente de la Caravana Turística, que se celebra en Brasil, Argentina, Chile y Colombia, dando atención a mil 230 personas.

En Europa se participa en World Travel Market en Londres, Inglaterra; Feria de Turismo en Lisboa, Portugal; Feria Internacional FITUR en Madrid, España; Bolsa Internacional de Turismo BIT en Milán, Italia; Feria Internacional de Turismo ITB en Berlín, Alemania y Salón Mundial de Turismo SMT en París, Francia. En estos eventos, participan 113 empresas mexicanas.

Estados Unidos de América, en Filadelfia, se lleva a cabo el evento ASTA, en el cual participan alrededor de 4 empresas mexicanas. En Japón se asiste al evento

denominado JATA, en la ciudad de Osaka, Japón, participando 13 empresas nacionales.⁵⁴

Convenios de Cooperación Internacional.-

Con la intención de promover e incrementar los intercambios en el campo turístico, la Secretaría realiza Convenios de Cooperación Turística, como ejemplo de esto mencionaremos dos, uno con el Gobierno de España y el segundo con el Gobierno de la República de la India.

Con ambos convenios se favorecerá el desarrollo de la promoción y la publicidad turística a través de las siguientes acciones:

- Facilitar la importación y la exportación de material y documentos de publicidad turística.
- Facilitar y alentar las actividades de prestadores de servicios turísticos.
- Explorar las posibilidades de inversiones conjuntas.
- Intercambiar información sobre los recursos turísticos con que cuenta cada país.
- Mejorar la contabilidad de estadísticas sobre turismo, utilizando los parámetros establecidos por la Organización Mundial de Turismo (OMT) para recabar y presentar las estadísticas turísticas, domésticas e internacionales.
- Intercambiar profesionales en capacitación turística.

Una de las líneas de acción del Programa Sectorial es concertar con la iniciativa privada, y con los gobiernos estatales y municipales el establecimiento de programas de

⁵⁴ Cfr. Sector Turismo Acciones de Coordinación 1997, Secretaría de Turismo.

promoción por centro turístico prioritario, orientados a sus principales mercados, poniendo énfasis en la identidad de cada centro.

Los objetivos de la promoción nacional son: mantener e incrementar la participación de los mexicanos en actividades recreativas y dar a conocer nuevas alternativas de viajes y destinos turísticos.

Mediante campañas Institucionales se da a conocer México a los nacionales, utilizando tiempos oficiales otorgados por Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), normalmente a nivel nacional son tres las campañas a nivel nacional que la Secretaría realiza, las cuales son vacaciones de invierno, verano y semana santa.⁵⁵

Consejo Mexicano de Promoción Turística.-

El Consejo Mexicano de Promoción Turística es un órgano mixto especializado en mercadotecnia, promoción y publicidad turística, el cuál fue creado en enero de 1996.

El Consejo lleva a cabo la concertación y coordinación de la promoción, de acuerdo a lo establecido por el Programa Sectorial.

En él concurren el gobierno y el sector privado, aportando recursos financieros y contribuyendo al diseño, instrumentación y promoción de los atractivos turísticos en los mercados nacional e internacional.

Con el propósito de hacer más funcional la acción del Consejo, se integraron comités o grupos de trabajo, de los cuales se destaca el Comité Asesor de Mercadotecnia.

Este Comité, elabora recomendaciones sobre los criterios generales y el enfoque para las campañas de publicidad.

⁵⁵ Cfr. Informe de Labores 1995-1996 y 1996-1997. Secretaría de Turismo.

Asimismo, se instaló el Grupo de Exportadores que pertenece al Comité de publicidad y Mercadotecnia.

Actualmente, se está conformando un Comité Internacional con la participación de empresas nacionales y extranjeras, para hacer planes de mercadotecnia más competitivos.

El Consejo Mexicano de Promoción Turística desarrollo durante cada año un programa de publicidad, tendiente a promover los principales destinos turísticos de México.

Impuesto Turístico.-

Se creó un nuevo mecanismo para generar recursos para la promoción estadística, que fue aprobado a finales de 1995 por el Congreso de la Unión y que consiste en el cobro de un impuesto estatal por servicios de hospedaje.

Este impuesto está destinado a fortalecer las acciones de promoción turística, para elevar la ocupación y rentabilidad hotelera. En ese sentido, se han propuesto mecanismos jurídicos que aseguren la aplicación y destino de los recursos que se obtengan con motivo de este impuesto, respetando la soberanía de los Estados y concertando con cada uno de ellos su instrumentación.

Actualmente, la aplicación del Impuesto Estatal por Servicios de Hospedaje, se tiene previsto en la Ley de Hacienda y en la Ley de Ingresos de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas.

El impuesto mencionado, en algunos casos ya entró en vigor y en otros se prorrogó para fecha próxima.

Se prevé que la administración de los recursos sea a través de fideicomisos, que contarán con un comité técnico responsable de aplicar los recursos en la proporción correspondiente a cada destino.⁵⁶

IV. 3 Capacitación y Cultura Turística.-

De acuerdo a lo establecido por el Programa de Desarrollo del Sector Turismo, las acciones desarrolladas en materia de educación, capacitación y cultura turística se orientan al fortalecimiento de los destinos turísticos con mayor participación en la creación de empleos, la generación de divisas y el desarrollo regional. Fortaleciendo los vínculos de la industria turística con los procesos de educación y capacitación.

Eventos de Capacitación.-

Entre septiembre de 1995 y mayo de 1996, se realizaron 767 cursos y/o seminarios de capacitación en los principales destinos turísticos del país.

Los cursos y seminarios que imparte la Secretaría de Turismo son para los trabajadores de la industria turística los cuales se orientara en cuatro vertientes:

a) **Procesos Locales de Capacitación.-**

Cursos de formación y actualización de instructores de: animación, ecoturismo, comercialización de los servicios turísticos y para puestos específicos (camaristas, meseros, recepcionistas, etc.).

b) **Vinculación Escuela-Empresa.-**

Seminarios de actualización y estancias en empresas privadas para docentes de las más de 500 escuelas que ofrecen programas relacionados con turismo, en los niveles básico, medio superior (bachillerato tecnológico y carreras técnicas) y superior.

⁵⁶ Cfr. Sector Turismo Acciones de Coordinación 1997. Secretaría de Turismo.

c) Cultura Turística.-

Seminarios de cultura turística para agentes de cambio y para personal de contacto. Conferencias de cultura turística infantil en apoyo a la Cartilla Turística Escolar para niños de sexto año de primaria.

d) Programa Turismo y Salud.-

Cursos de capacitación en el manejo higiénico de alimentos y en formación de instructores; cursos de verificación de puntos críticos de control de higiene en servicios de alimentos y bebidas.

Asimismo, se elabora y actualiza el siguiente material didáctico, utilizado por la Secretaría: Manual del Participante para la Formación de Instructores, Manual del Participante para la Implementación de Programas de Capacitación, Manual del Participante para la Comercialización de los Servicios Turísticos en la Micro y Pequeña Empresas Turísticas, Menú de Cursos de Capacitación, Manual para el Promotor del Seminario de Cultura Turística para Personal de Contacto, Manual para el Participante al Seminario de Agentes de Cambio, Cartilla Turística Infantil y la Guía Oficial de Instituciones Educativas.

A través de los convenios de concertación y coordinación se trata de impulsar la capacitación turística en los estados de la República, es por esto que las autoridades estatales a través de sus estructuras administrativas y áreas responsables de la capacitación, educación y cultura turística, que participan en el Congreso Nacional de Interlocutores de Cultura Turística, mismo que se realiza año con año en diversos estados de la República Mexicana.

La Secretaría trata de conjuntar sus esfuerzos y recursos con instituciones que coadyuven la capacitación turística, situación por lo cual formaliza convenios de colaboración con: Operadores Mayoristas de Turismo Receptivo (OTURMEX), Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM), Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y PRONATURA, y con las Universidades Autónoma de México y de Quintana Roo y con la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes (CANIRAC).

A nivel federal, se establecen acuerdos de colaboración con diversas dependencias, especialmente con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social (STPS) y de Educación Pública (SEP), a través del programa CIMO (Calidad Integral y Modernización).

Para fomentar las actividades encaminadas al desarrollo de los recursos humanos la SECTUR realiza las siguientes acciones:

- Análisis de las normas de competencia laboral para las áreas de alimentos y bebidas, y hospedaje, en el Consejo Mexicano de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.
- Instalación del Consejo Técnico para el Examen General de Calidad Profesional para Turismo, acorde al convenio firmado con el Centro Nacional de Evaluación.
- Participación con la STPS en Comités Nacionales de Capacitación en los subsectores, hoteles, agencias de viajes y restaurantes; desde los que se ha apoyado la simplificación y desregulación administrativas.
- Realización del Congreso Nacional de Nivel Medio Superior de Escuelas de Turismo en el Distrito Federal, con la finalidad de evaluar los planes y programas que se implementaron en 1993.

Programa "H"

El Programa H es básicamente Programa Turismo y Salud, a través de éste se realizan diversas actividades, entre las que destacan:

Reuniones con funcionarios estatales de turismo y salud de los principales centros turísticos, miembros de la CANIRAC, de la AMHYM, prestadores de servicios, proveedores del área de alimentos y bebidas, así como los principales medios de comunicación, para dar a conocer el programa y su importancia.

Se imparten cursos y visitas de verificación, en más de 32 localidades de la República.

Se imparten cursos de capacitación alrededor de mil trescientas personas anualmente.

Se realizan visitas de verificación de puntos críticos e higiene, a diferentes establecimientos.

Se entregan distintivos "H" entre los prestadores de servicios alimenticios, sumando actualmente ya un total de 147 establecimientos que cuentan con este reconocimiento.

El Colegio Superior de Gastronomía obtuvo recientemente el Distintivo "H", por el control de alimentos que realizan sus alumnos en un restaurante provisional que se monta al término de cada semestre; esta institución educativa es la primera en recibirlo.

Se continúa apoyando a los establecimientos para que cumplan con la normatividad de la Secretaría de Salud, (NOM-093-SSAI-1994).

Se fomenta entre los prestadores de servicios la conciencia sobre la importancia de la capacitación.

Actualmente más de mil setecientas empresas participan en el programa, entre estas se encuentran grandes cadenas de restaurantes y hoteles como: el Grupo Anderson's, Cafeterías Toks, Kentucky Fried Chicken, Barraca Orraca Restauranteros, los Hoteles Meliá, Marriot, Posadas de México, Presidente Intercontinental y del Grupo Situr.

La participación en este tipo de eventos ha permitido que los prestadores de servicios reconozcan el beneficio que conlleva ostentar el Distintivo "H", el cual garantiza a sus clientes una alta calidad en el manejo higiénico de los alimentos.

El programa se ha difundido a otros sectores como el de los comedores industriales, especialmente en la frontera norte del país.⁵⁷

⁵⁷ Cfr. Informe de labores 1995-1996. Secretaría de Turismo. Sector Turismo Acciones de Coordinación. INFORME DE LABORES 1995-1996. SECRETARÍA DE TURISMO.

Investigación.

Las acciones desarrolladas en materia de investigación turística están encaminadas a conocer el impacto del turismo en la creación de empleos, la generación de divisas y el desarrollo regional.

Como marco general para la definición del programa de investigación, la Secretaría concluyó un "Inventario nacional de investigaciones y estudiantes turísticos", orientado a conocer los esfuerzos que en torno a la investigación turística se desarrollan en el país.

Las actividades se ubicaron en cinco líneas fundamentales de investigación: el apoyo a la generación de estadística básica sectorial; el análisis de los mercados foráneos; el estudio del mercado doméstico; los perfiles de visitantes a destinos turísticos; y el desarrollo de investigaciones sobre la oferta turística nacional.

En materia de estadística básica sectorial, se iniciaron consultas orientadas al establecimiento de una Cuenta Satélite en Turismo, que ha proporcionado sus primeras estimaciones sobre producto, empleo y gasto relacionado con el turismo en México a mediados de 1997. Relacionado con este proyecto, se asistió a la "Reunión del Grupo Especial sobre Cuenta Satélite en Turismo", de la Organización Mundial del Turismo, en junio de 1996.

Para disponer de estimaciones sobre el comportamiento del turismo hacia el país, se elaboró un estudio sobre los "Pronósticos de ingresos por turismo receptivo en México", que tuvo entre otros objetivos la elaboración de proyecciones de los volúmenes de turistas y los ingresos a captar por concepto de turismo para el período de 1996 al año 2000.

En materia económica, y como soporte al desarrollo de un análisis estratégico y prospectivo para el sector, se lleva a cabo, con el Consejo Nacional Empresarial Turístico, el estudio "Evaluación económica, estrategias y perspectivas del sector turismo", con el fin de valorar la trascendencia de la actividad para el desarrollo del país.

Con base en el Memorandum de Entendimiento establecido entre las dependencias federales de turismo de Canadá, Estados Unidos y México, la Secretaría llevó a cabo el programa de estudios sobre el turismo a Norteamérica, mediante la entrega de la investigación "El mercado japonés de viajes a Norteamérica" y el desarrollo de estudios entre mayoristas de Gran Bretaña, Alemania y Argentina y entre consumidores británicos y alemanes. Para ello, se asistió a reuniones de trabajo en Washington, D.C., en noviembre de, 1995 y en Las Vegas, Nevada, en junio de 1996.

Respecto a los estudios sobre turismo nacional, se participó en los trabajos orientados al seguimiento del comportamiento de este mercado, a través de la serie cuatrimestral de "Encuestas Nacionales en Hogares sobre los Viajes de los Mexicanos" que realiza el INEGI para la Secretaría de Turismo.

Con el objeto de conocer las características de las corrientes turísticas nacionales e internacionales que llegan a nuestros destinos turísticos, existen investigaciones denominadas "Análisis y valoración estratégica de destinos turísticos para las ciudades de Oaxaca, Puerto Vallarta y Acapulco", las cuales permiten determinar el perfil de los turistas que visitan cada destino e identificar y proponer acciones tendientes a mejorar los niveles de calidad de los servicios, además de determinar las necesidades de asistencia técnica en materia de capacitación y educación que requieren los prestadores de servicios.

Los resultados de estos estudios han permitido, además, precisar una nueva estrategia de aproximación al estudio de la demanda turística nacional en los destinos.

La Secretaría cuenta con una investigación sobre "El mercado de líneas aéreas: rutas y frecuencias de vuelos desde EUA y Canadá a México" que tiene como objetivo el identificar las posibles combinaciones entre los principales centros emisores y destinos abastecedores, con el fin de apoyar aquellos destinos que requieran de mayor atención. Durante el periodo de septiembre de 1995 a agosto de 1996 se realizaron un total de 25 seminarios, cursos y eventos donde asistieron más de 5 mil personas de diferentes partes

de la República; empresarios, inversionistas, promotores y autoridades públicas y privadas, docentes, investigadores y estudiantes de instituciones educativas en turismo de nivel superior, directores estatales de turismo y prestadores de servicios turísticos, entre otros.

Como parte de la tarea de difusión de documentos oficiales, se publicó también el "Informe de Labores de la Secretaría de Turismo 1994-1995, 1995-1996" y el "Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000".

IV.4 Servicios Turísticos y Protección al Turista.-

En el marco de la Comisión Ejecutiva de Turismo, se desarrollan las siguientes actividades en materia de facilitación, en coordinación con otras dependencias.

SHCP. Programa Turismo Náutico Elaboración y envío de Las circulares de la Administración General de Aduanas (AGA) dirigidas a:

- Facilitar la importación temporal de mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de embarcaciones.
- Determinar criterios para facilitar el cambio de régimen de marinas turísticas al de importación temporal.
- Determinar criterios para la importación temporal de casas rodantes.
- Elaboración del manual de procedimientos para la importación temporal de embarcaciones turísticas y casas rodantes.
- Elaboración de criterios para autorizar la internación de embarcaciones y refacciones destinadas a cruceros turísticos, mediante el régimen aduanero de importación temporal.

SCT. Programa Turismo Náutico elaboración de propuesta del Proyecto de Reglamento de la Ley de Navegación.

- Elaboración de requisitos para la operación de cruceros turísticos con base permanente en territorio nacional.

SECOFI. Programa Turismo Náutico.

- Presentación de propuesta del decreto para el fomento de exposiciones y ferias y para la promoción de exportaciones.

SCT. Programa Turismo Carretero

- Revisión del esquema que opera en la frontera norte, para la internación de autobuses turísticos, para plantear su factibilidad en la frontera sur.
- Firma del acuerdo para facilitar la operación del servicio de autotransporte de turismo internacional entre el gobierno de México y el Gobierno de Guatemala.

SEGOB. Programa Turismo Carretero

- Reactivación de los trabajos del Programa Paisano.

SHCP. Programa Turismo Carretero

- Establecimiento de nuevos mecanismos de garantía fiscal para la importación temporal de vehículos.
- Instrumentación del programa de modernización en los cruces fronterizos y en las garitas, para que se amplíen los horarios, se utilicen todas las puertas, se aumente la capacidad de atención, se construyan nuevas entradas y se les dé mantenimiento.

SHCP. Programa Turismo de Congresos, Convenciones, Ferias y Exposiciones

- Definición de criterios que deberán contemplarse para la internación de mercancías destinadas a estas actividades.
- Reimpresión de la guía de procedimientos para planear reuniones, ferias y exposiciones en México.
- Reglamentación para autorizar la no comprobación del retorno al extranjero de las mercancías que tengan un valor unitario que no exceda del equivalente en moneda nacional a \$50 dólares USA.

SECOFI. Programa Turismo de Congresos, Convenciones, Ferias y Exposiciones

- Replanteamiento de regulaciones no arancelarias a que se sujeta la internación de equipo de cómputo usado.
- Presentación del acuerdo por el que se elimina el permiso previo de importación para la internación de equipo de computo usado, destinado a congresos y convenciones,

SCT. Programa Transportación Turística

- Revisión del Ante proyecto del Reglamento de la Ley de Aviación Civil.
- Firma del Acuerdo para facilitar la operación del servicio de autotransporte de turismo internacional entre el Gobierno de México y el Gobierno de la República de Guatemala.
- Firma del Acuerdo por el que se establecen modalidades en la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros y turismo para los efectos de ingreso de unidades vehiculares a dicho servicio.

SHCP. Programa Transportación Turística

- Expedición de la circular, emitida por la Administración General de Aduanas, para eximir de la obligación de presentar fianza a los charters turísticos.

SHCP. Programa Turismo Cinegético

- Previsión en la Ley Federal de Derechos, en su art. 195-U, trace. V, del pago generado por la expedición del permiso extraordinario para la importación temporal de armas y cartuchos mediante la aplicación de una sola tarifa.

SEMARNAP. Programa Turismo Cinegético

- Elaboración del Manual de Turismo Cinegético.
- Instrumentación del Anexo II de Ejecución en materia cinegética, para la distribución de los registros de identificación cinegética.

SRE. Programa Turismo Cinegético

- Revisión de la Carta Consular o Certificado de Turista Cinegético, como requisito indispensable para que un turista extranjero pueda cazar en México.

SEMARNAP. Programa Pesca Deportiva

- Revisión del Convenio de Colaboración para el fomento y de arrollo de la pesca deportiva.
- Elaboración de la guía para la práctica de pesca deportiva.

SEGOB y SRE. Programa Facilitación Migratoria

- Emisión de las circulares:
- RE- 15 por la que se faculta a documentar directamente y sin consulta a nacionales de Eslovenia.
- RE- 16, por la que se faculta documentar directamente y sin consulta previa a los nacionales de Hungría.
- RE-17, por la que se faculta documentar directamente y sin consulta previa a los nacionales de Polonia.
- RE- 18, por la que se faculta documentar directamente y sin consulta previa a los nacionales de la República Checa.
- RE-19, por la que se faculta documentar directamente y sin consulta previa a los nacionales de la República Eslovaca.

SRE. Programa Facilitación Migratoria

- Expedición del acuerdo por el que se exime de presentación de visa a los Turistas de nacionalidad francesa.
- Elaboración de un estudio sobre la figura del Delegado Honorario Turístico, que tiene como finalidad colaborar en consulados y embajadas.
- Desregulación de requisitos en la obtención del documento migratorio para los países de Europa Oriental: Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca y Rusia.

Otras acciones de la Comisión

- Publicación del acuerdo para la renovación del parque vehicular de los guías choferes.

- Simplificación de trámites para los pagos que efectúa la aviación privada.⁵⁸

La Secretaría de Turismo continua apoyando a los prestadores de servicios turísticos a través de la simplificación y reducción de tiempos y requisitos de trámites, tal y como lo marca la nueva Ley Federal de Turismo.

Anualmente se llevan a cabo alrededor de 2 mil 483 visitas de inspección, aplicándose de la siguiente forma: en agencias de viajes mil 198; en hoteles y establecimientos de hospedaje 525; en establecimientos de alimentos y bebidas 281; las restantes 479 fueron anuladas. Derivado de las visitas de verificación, se resolvieron 2 mil 565 procesos de infracción, tanto del período como anteriores.

La Secretaría en mención expide un promedio de 600 credenciales de reconocimiento a guías de turista cada año; además se realizan diversas reuniones de coordinación y concertación sobre guías de turistas, entre las que destacan:

Con la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), el Centro de Lenguas Extranjeras (CELE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Aragón, para la realización de evaluaciones y aplicación de exámenes del dominio del idioma inglés para el reconocimiento de guías de turistas.

Con la Subsecretaría de Desarrollo Turístico de Tamaulipas y el Sindicato Nacional de Guías de Turistas, el establecimiento de acciones para la solución de problemas y regularización de guías de turistas de Nuevo Laredo.

Con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y los museos de: Carrillo Gil y el Centro Cultural Arte Contemporáneo; la difusión entre los guías de turistas, de las distintas actividades de orden académico y cultural que realizan esas instituciones.

⁵⁸ Cfr. Sector Turismo Acciones de Coordinación 1997. Secretaría de Turismo.

Se acordó con diversas instituciones académicas y culturales de Baja California Sur, el contenido y niveles de exámenes de dominio del idioma inglés, para el reconocimiento de guías de turistas.

En el marco del Acuerdo para la Simplificación Administrativa, se solicitó a las oficinas estatales de turismo, la información relacionada con trámites y requisitos a cubrir por las empresas turísticas, en los ámbitos municipal y estatal. En este período se recibió la información de 17 entidades.

Con la SRE y SEDENA para la firma de las bases de colaboración referentes a turismo cinegético.

Se entregó a la SHCP la propuesta para que los pagos de derechos que se reciben por concepto de caza, sean reintegrados a los gobiernos de los estados.

Con la SECOFI, para presentar el catálogo de Normas Oficiales Mexicanas que tienen relación con el turismo.

El INE, SEMARNAP y SECTUR han trabajado en materia de desarrollo sustentable para tratar asuntos relacionados con la ballena gris y el archipiélago de Revillagigedo.

También con PRONATURA, para analizar el convenio SECTUR-PRONATURA en materia de observación de la ballena gris en la reserva de la biosfera del Vizcaíno y Bahía Magdalena.

Información y Auxilio al Turista.-

La Corporación de los "Angeles Verdes", tiene como objeto servir a los turistas nacionales y extranjeros que transitan por las carreteras del país.

Actualmente, la corporación "Angeles Verdes" cuenta con 927 miembros que recorren 247 rutas establecidas, realizando acciones como:

- Reparación mecánica de emergencia para vehículos automotores.
- Auxilio de accidentes y accidentados en carreteras.
- Información y orientación turística.
- Escolta de vehículos recreativos.
- Servicios a turistas en caso de emergencia y desastre.
- Información actualizada del estado físico de carreteras.
- Servicio de radio-comunicación para brindar ayuda inmediata.

En forma permanente los elementos de la corporación asisten a cursos de actualización mecánica, salud, inglés y cultura turística.

Las principales acciones realizadas anualmente por la corporación son:

Las radiopatrullas recorren alrededor de 20 millones de kms. en carreteras, para proporcionar auxilio turístico.

Se atiende a 450 turistas en las carreteras.

Se atiende alrededor de 150 mil vehículos.

Se proporciona atención médica de primeros auxilios en carretera.

Módulos de Información.-

La corporación cuenta con 10 módulos, de información turística, donde proporciona información actualizada amplios.

Para elevar la calidad del servicio, se incorporaron acciones de información sobre los atractivos y riquezas turísticas con las que cuenta la República Mexicana.⁵⁹

Turismo Social.-

Entre las acciones realizadas en esta vertiente destacan las siguientes:

⁵⁹ Cfr. Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. Informe de labores 1995-1996. Secretaría de Turismo.

Con el objeto de congregar a las instituciones y organismos públicos y privados en los niveles federal estatal y municipal, a fin de intercambiar experiencias y definir nuevas estrategias para fortalecer el turismo social, en noviembre de 1995 se realizó el Foro Nacional de Turismo Social.

Para promocionar la oferta turística de bajo costo durante las temporadas vocacionales de invierno, Semana Santa y verano se realizó la campaña "Vacaciones a tu Alcance", difundiendo sitios recreativos y de interés turístico de los estados de Hidalgo, Morelos, México, Querétaro, Michoacán, Tlaxcala y Puebla, a través de los principales diarios que circulan en la Cd. de México y zona metropolitana.

Con el concepto "Vacaciones a tu Alcance", se efectuaron dos ferias turísticas para promover los estados circunvecinos al D.F. y las playas mexicanas. La primera de estas se llevó a cabo en la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional y la segunda en el Centro Comercial Plaza Galerías.

CONCLUSIONES

Al término de este trabajo, es conveniente hacer una recapitulación de las ideas medulares que dan sustento al mismo, para tales efectos y con el propósito de proporcionar al lector, las reflexiones finales del tema que nos ocupa, a continuación se presentan las conclusiones de la presente tesis:

En primer término coincidimos con el maestro Serra Rojas, ya que consideramos al turismo como una de las industrias de mayor importancia para México, toda vez que a través de este se explota el desarrollo económico y cultural del país.

El turismo en un sentido amplio es un servicio de servicios, es decir, un sistema organizado de servicios que se vale de otros muchos para llevar a cabo sus funciones.

En sentido estricto proponemos la siguiente definición que creemos agrupa la mayoría de los elementos que caracterizan al Turismo: Es un fenómeno social, y en consecuencia económico, cultural y político, que aprovecha los recursos humanos, naturales y culturales de un espacio físico a través de una red de servicios que facilitan y promueven el desplazamiento voluntario y temporal de personas, individualmente o un grupo, que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social económica y cultural.

Asimismo, creemos que es necesario modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 42 fracción II, para adecuarla con la Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, así como el Reglamento de la misma publicado el 2 de mayo de 1994.

El artículo 42, fracción II del ordenamiento antes mencionado, se refiere a que dentro de las atribuciones de la Secretaría de Turismo se encuentra la relativa a: "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"; sin embargo la Ley Federal de Turismo y su Reglamento mencionan que la Secretaría de Turismo conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, formulará las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritarios.

Por lo anteriormente expuesto, proponemos que la fracción II del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modifique para quedar de la siguiente manera:

"Promover en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las zonas de desarrollo turístico prioritario y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social la declaratoria respectiva".

El objeto de estas declaratorias consiste en que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso de suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como la creación de centros dedicados al turismo social, en términos de las leyes respectivas.

A través de la formulación de las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, se coadyuva al desarrollo económico y cultural nacional, a través de la ampliación y mejoramiento de la infraestructura turística y el incremento de turismo nacional y extranjero con la consecuente generación de empleos, captación de divisas y fortalecimiento de la imagen de nuestro país.

En materia de normalización, y en cumplimiento a lo dispuesto por las leyes federales de Turismo y Metrología y Normalización, es trascendental que se concluya la expedición de normas oficiales mexicanas relacionadas con:

- a) Las características y requisitos que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos, cuidando especialmente la protección de la seguridad física de los turistas.
- b) Los requisitos que deben cumplir los contratos y convenios que se celebren entre prestadores de servicios y turistas.
- c) Definiendo las garantías que deberán otorgar los prestadores de servicios turísticos.

Es importante destacar que uno de los objetivos primordiales de la de la Ley Federal de Turismo es 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 al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, lo que permitiría a mediano plazo, la generación de nuevos empleos y un mayor ingreso de divisas.

Por lo que estamos de acuerdo en que la Secretaría de Turismo coadyuva al cumplimiento de las directrices de la ley Federal de Turismo concentradas en las siguientes ideas:

- * La desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turísticos.
- * La coordinación del sector con las dependencias afines de la administración pública federal y la simplificación administrativa.
- * La descentralización de funciones a los gobiernos de los Estados.
- * El fortalecimiento de la promoción turística.
- * La consolidación del turismo social.

Asimismo, la Secretaría de Turismo apoya el desarrollo del sector a través de las siguientes líneas políticas:

- * Contribuye en aquellos proyectos que en mayor medida ayudan a generar empleos, captar divisas y promover el desarrollo regional.
- * Impulsa sistemas de transportes que vinculen a los destinos turísticos.
- * Proporciona esquemas de simplificación y desregulación para fortalecer el arribo y libre tránsito de segmentos turísticos con mayor rentabilidad.
- * Fomenta la adecuación de sistemas de educación y capacitación de acuerdo a los requerimientos de cada uno de los destinos turísticos.

- * Establece las reglas sobre el uso de suelo turístico, normando medidas de protección y conservación del entorno natural, cultural y social, que permita estimular la actividad turística.
- * Apoya en la promoción, dirigiendo a los segmentos más rentables.

Por todo lo anterior, afirmamos que la Secretaría de Turismo forma parte del fortalecimiento del turismo, conjuntamente con los prestadores de servicios turísticos, ya que participa en la maquinaria turística, impulsando una de las opciones más viables para el desarrollo económico de nuestro País.

BIBLIOGRAFIA

1. Acerenza, Miguel Angel, "Promoción Turística, un enfoque metodológico". Editorial Trillas, quinta edición. México, 1988.
2. Alemán Valdés, Miguel, "Quince Lecciones de Turismo". Editorial Diana, primera edición. México, 1983.
3. Burgoa Oruihuela, Iganacio, "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., séptima edición. México, 1989.
4. Champaud, "Contribución a la deficición de Derecho Económico". Editorial Rene, 1967.
5. Cuadra, Héctor, "Estudios de Derecho Económico I". UNAM. México, 1977.
6. Getino, Octavio, "Turismo y Desarrollo en América Latina". Editorial Limusa. México, 1987.
7. MacIntosh, Robert; Shashikant, Gupta, "Turismo, planeación, administración y perspectivas". Editorial Limusa. México, 1987.
8. Norwal, A.J., "La Insudtria del Turismo". Editorial Trillas, quinta edición. México, 1978.

9. Olivera Toro, Jorge, "Legislación y Organización Turística Mexicana". Editorial Porrúa, S.A., tercera edición. Mexico, 1988.
10. Olvera G., Julio H. "El Derecho Económico". Arayu. 1943.
11. Palacios Luna, Manuel R., "Derecho Económico". Editorial UNAM, 1989.
12. Pérez Miranda, Rafael R., "Derecho y Relaciones de Producción". Editorial Plaza y Valdéz. 1988.
13. Ramírez Blanco, Manuel, "Deontología y Conciencia Turística". Editorial Diana, primera edición. México, 1994.
14. Rangel Cauto, Hugo. "El Derecho Económico". Editorial Porrúa, S.A., México 1995.
15. Romero, Héctor Manuel, "Crónica Mexicana de Turismo". Editorial Textos Universitarios. México, 1977.
16. Schulle Zu S., Herman Von, "Turismo y Economía Social", 1913.
17. Serra Rojas, Andrés, "Derecho Económico". Editorial Porrúa, S.A., tercera edición, México 1993.

18. Torre Padilla, Oscar de la, "El Turismo Fenómeno Social".
Editorial Fondo de Cultura Económico. México, 1990.
19. Villaseñor Dávalos, José Luis, " Derecho Turístico Mexicano",.
Editorial Harla. México, 1992.
20. Villoro Toranzo, Miguel, "Derecho Público y Derecho Privado.
Jus. México, 1978.
21. Witker, Jorge, "Curso de Derecho Económico",. Editorial
UNAM. México, 1989.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración pública Federal.

Ley Federal de Turismo (De 1949, 1961,1973, 1979, 1983 y 1992).

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ley de Puertos.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Ley de Inversiones Extranjeras.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Relamento de la Ley Federal de Turismo.

Normas Oficiales Mexicanas

NOM-01-TUR-1995, de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedajes.

NOM-02-TUR-1995, de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a agencias de viajes.

NOM-03-TUR-1995, de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de alimentos y bebidas.

NOM-04-TUR-1995, de los formatos foliados y de porte pagado para la prestación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos..

NOM-05-TUR-1995, requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio.

NOM-06-TUR-1995, requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes.

NOM-07-TUR-1996, de los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección de seguridad de los turistas o usuarios.

NOM-08-TUR-97, que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales.

NOM-09-TUR-1997, que establece los elementos a que debe sujetarse los guías especializados en actividades específicas..

Enciclopedias y Diccionarios

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.

Diccionario de Economía, Sergio Ricossa. Siglo Veintiuno Editores.
México, 1990.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española,
vigésima edición. Madrid , 1984.

Enciclopedia de Turismo, Enrubia, Lozano Editores, S.A., editorial
Interamericana, México, 1986.

Documentación Oficial Consultada

Declaración de Manila, OMT, 1980.

Resolución 35/36, Asamblea General de la ONU, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000.

Informe de labores 1995-1996 y 1996-1997, Secretaría de Turismo.

Sector Turismo Accines de Coordinación 1997. Secretaría de
Turismo.