



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA POLITICA TURISTICA EN MEXICO:  
EL MODELO DE FONATUR 1974-1999.**

**T E S I N A**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**PRESENTA:**

**FABIAN TREJO ROJAS**

**DIRECTOR DE INVESTIGACION  
DR. RICARDO UVALLE BERRONES**



294787



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**El árbol de mi vida se ha formado  
desde las orgullosas raíces de mis padres,  
mece las frondosas ramas de mis hermanos,  
se hace habitar del perenne follaje de los amigos,  
y promete ilimitados frutos de Erika.**

**Fabián.**

***“... acaso el tiempo enseñe  
que somos habitantes  
de una comarca extraña  
donde ya nadie quiere  
decir  
país no mío”.***

**Mario Benedetti.**

## **INDICE**

### Páginas

<b>INTRODUCCION</b>	<b>I - III</b>
<b>APARTADO I. EL TURISMO MODERNO.</b>	
I.1. Contexto histórico y cultural.	1
I.2. El carácter social del turismo.	4
I.3. Visión conceptual del turismo.	6
<b>APARTADO II. EL TURISMO EN MEXICO.</b>	
II.1. Su carácter histórico - social.	10
II.2. La política turística en el México Posrevolucionario (1930 – 1999).	13
II.3. La infraestructura turística nacional y su impacto.	28
<b>APARTADO III. EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.</b>	
III.1. Ámbito jurídico.	31
III.2. La política de crear Centros Turísticos Integrales.	36
III.3. La política crediticia de fomento al turismo.	42
III.4. La política de comercialización de los activos turísticos.	46
III.5. La política de mantenimiento de la infraestructura turística.	49
<b>APARTADO IV. HACIA LA CONSOLIDACION DE UNA POLITICA TURISTICA DE LARGO PLAZO.</b>	
IV.1. El futuro deseado.	52
<b>APARTADO V. CONCLUSION.</b>	<b>56</b>
<b>APARTADO VI. EPILOGO.</b>	
VI.1 El turismo mexicano en el siglo XXI.	57
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>59</b>

## **INTRODUCCION.**

El turismo moderno es un fenómeno social y económico de gran envergadura en el mundo actual. Es también una actividad productiva considerada como industria económica, ya que su progresivo ritmo de crecimiento asegura en el futuro una mayor expansión. Dicho comportamiento, se debe a que la actividad turística recibe apoyo y fomento por parte del Estado, el cual ha diseñado políticas específicas, enmarcadas en planes o programas y que son aplicadas por organismos públicos y privados.

La Constitución Política de nuestro país señala la rectoría económica del Estado ordenando sus atribuciones en materia de planeación, regulación, conducción, fomento y coordinación de la economía nacional. Al mismo tiempo, señala los límites formales de la actuación de los órganos del Gobierno. En este sentido, la Administración Pública tiene a su cargo el uso y aprovechamiento de los recursos nacionales y la obligación de protegerlos y renovarlos, de tal forma, la actividad turística en México aprovecha los recursos naturales y tiene destinadas a su impulso, dependencias y entidades.

En México, influidos por su gran riqueza natural, vasta cultura y tradicional hospitalidad, los empresarios y prestadores de servicios turísticos, así como el Gobierno Federal han contribuido a generar importantes cantidades de divisas, crear numerosos empleos y al desarrollo de regiones, ya que el crecimiento del sector turístico nacional es el producto de políticas intencionadas.

De 1930 a 1970 los esfuerzos por consolidar el turismo como una prioridad nacional fueron aislados y carentes de una política integradora. Ante el potencial

económico que la actividad impone en el ámbito internacional y con la ventaja de poseer costas de enorme potencial turístico, el Gobierno Federal aplica una política turística de largo plazo, en primera instancia por medio de fideicomisos destinados al fomento de la actividad, y formalmente con la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo en 1974.

Con base en esta decisión estratégica, los resultados de la actividad turística mexicana en los últimos años han sido superavitorios, como se demuestra en esta investigación. Sin embargo, los centros turísticos denominados como tradicionales, que crecieron en municipios carentes de políticas de fomento adecuadas, hoy enfrentan serios riesgos de sustentabilidad. Caso contrario son los centros turísticos integrales diseñados y construidos por FONATUR, que obedecen a una política dirigida, ya que éstos son fehacientemente polos concentradores de riqueza, empleo y oportunidades.

Con base en la interpretación y la exposición, es objetivo de este trabajo demostrar que la aplicación definitiva de la política turística a largo plazo, diseñada en planes específicos, da como resultado que los indicadores económicos del turismo sean de espectro positivo y promotores del desarrollo.

Cabe resaltar que las últimas dos administraciones presidenciales y la actual se han marcado como objetivo convertir al turismo en una prioridad nacional, sin que a la fecha se haya concretado tal propósito. Este documento pretende aportar elementos de análisis que corroboren que la política turística emprendida por el Gobierno Federal a través del FONATUR ha sido eficiente, pues este organismo público ha sentado las bases de una política adecuada a las demandas del mercado turístico mundial.

## **Estructura de la investigación.**

Para fines de exposición la presente tesina se ordena de la siguiente forma: en el apartado I se estudia el origen, características y conceptualización del turismo moderno; el segundo apartado compendia una cronología de las políticas adoptadas para fomentar el turismo en México y expone las principales acciones en materia turística efectuadas por los Gobiernos Posrevolucionarios de 1930 a 1999; el apartado III versa sobre los primeros 25 años de existencia del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y revisa las políticas que ha diseñado y aplicado para crear y mantener ciudades turísticas; el apartado IV, punto nodal de la investigación, formula los actores, acciones y fundamentos que debería aplicar el Gobierno Federal para mantener la calidad de lo construido, desarrollar nuevos productos turísticos y mantener la competitividad de México como destino turístico; finalmente, el apartado V es la *Conclusión de la tesina* y el VI un *Epílogo*.



## I. EL TURISMO MODERNO

### I.1 Contexto histórico y cultural.

El turismo es un fenómeno que tiene su origen en el mundo antiguo y se encuentra fuertemente ligado a condiciones particulares de orden social, político, económico y tecnológico inherentes a cada sociedad. En la historia, como cualquier otro fenómeno social, los viajes responden a momentos específicos de evolución de las sociedades.

Es importante mencionar que los primeros desplazamientos humanos registrados son interpretados como los antecedentes del turismo: "Los viajes en la antigüedad eran una actividad reservada para unos cuantos. Los motivos por los que se viajaba eran diversos y entre ellos los había religiosos, políticos, bélicos y culturales, siendo casi siempre de tipo aristocrático..."<sup>1</sup>

Como ejemplo, los helénicos acudían cada cuatro años a Olimpia a presenciar las competencias deportivas. Tiempo después, griegos y romanos aristócratas hacían viajes de descanso a los baños termales.

En las civilizaciones antiguas la religión motiva a enormes grupos humanos a trasladarse a sus zonas santas, como tradicionalmente lo hacen los hindúes, budistas, cristianos y musulmanes, entre otros. El ejemplo más representativo es la diáspora del pueblo judío.

La Edad Media dejó constancia de los viajes de Marco Polo (1254 – 1323), así como de las Cruzadas hacia Tierra Santa y de grandes conquistas de vastos territorios. La construcción de albergues y hospicios como anexos a los

---

<sup>1</sup> Jiménez M., Alfonso, *Turismo, estructura y desarrollo*. México. Ed. Mc Graw Hill 1990, p. 3.

monasterios dio origen a la hotelería, pues se daba alojamiento y alimento a los cruzados.

El siglo XVI se caracteriza por la búsqueda y conquista de nuevos territorios, apoyado por la invención de instrumentos de navegación, la construcción de grandes navíos y el avance en las artes de guerra.

Durante el siglo XVII se inicia en Europa una forma constante de viaje por motivos culturales, pero aun reservado a grupos privilegiados.

El turismo conoció la era del *Grand Tour* en el siglo XVIII, cuando los aristócratas europeos usan los viajes como un medio de formación cultural, asistiendo los centros artísticos de renombre.

La revolución industrial en los albores del siglo XIX y sus grandes transformaciones en la agricultura, la industria y la política, modifican radicalmente los motivos del viajero. Los barcos de vapor y el ferrocarril, desplazan un mayor número de personas. El turismo no es más un fenómeno exclusivo de la clase pudiente. A partir de este momento, el desarrollo del turismo "... se acrecentará en proporción directa a los cambios tecnológicos y sociales que de los nuevos avances se desprenden."<sup>2</sup>

El gran auge de los desplazamientos requiere de nuevos servicios e infraestructura para atender a los viajeros: el concepto del hotel se multiplica rápidamente en Europa y aunque las agencias de viajes como tal ya existían, se adjudica al inglés Thomas Cook el primer viaje organizado en grupo con fines lucrativos, primero por el interior de Inglaterra y en 1871 alrededor del mundo.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 4.

A fines del siglo XIX, el turismo es ya una actividad social y comercial de gran alcance y con notable trascendencia para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos.

Los primeros treinta años del siglo XX, plenos de innovaciones tecnológicas en el campo de los transportes (el automóvil, los autobuses, los trasatlánticos y el avión), aunado a que los derechos del trabajador, la necesidad del ocio y del tiempo libre son ya una realidad, permiten que el turismo sea considerado por los gobiernos como prioritario en su desarrollo.

La época del turismo en auge y al alcance de grandes sectores sociales, ocurre al término de la Segunda Guerra Mundial. Grandes expectativas para las economías se generan por medio del transporte masivo de pasajeros en aviones tipo *jet* y *jumbo*; que el automóvil sea usado por un gran número de turistas para viajar; la expansión y modernización de hoteles de diferentes categorías; la construcción de infraestructura de comunicaciones y turística; el uso del crédito bancario; y, especialmente la regulación del Estado en las actividades turísticas y laborales del sector.

Actualmente el turismo se encuentra en un sitio preferencial para la economía mundial y su importancia para el desarrollo de muchos países representa una valiosa oportunidad. El impacto socioeconómico de la industria turística es enorme, ya que esta actividad genera recursos equivalentes al 12 por ciento del producto interno bruto mundial y ocupa a más del 10 por ciento del empleo total del planeta.

El desarrollo histórico del turismo demuestra que esta industria ha traído beneficios a los países que alientan su promoción y crecimiento, ya que actualmente sus economías reciben importantes participaciones financieras y fiscales por la explotación de esta actividad. Hoy, estas regiones, se enfrentan a la

competencia del gran mercado turístico mundial, a la oportunidad de abrir nuevos segmentos turísticos, pero sobre todo, a generar condiciones propicias para el desarrollo sustentable de la industria del turismo.

## 1.2 El carácter social del turismo.

Desde su origen en la década de 1930, el estudio de las vacaciones se limitó al aspecto de la política social y como un derecho del trabajo. En la actualidad, cada año se trasladan por el mundo más de 650 millones de turistas, quienes derraman 450 mil millones de dólares. El sector representa el 12% del producto interno bruto mundial y emplea a más de 230 millones de personas (uno de cada once empleos)<sup>3</sup>. Este conjunto poblacional que vacaciona, equivalente en dos veces a la población de los Estados Unidos, toma la decisión de viajar por diversos motivos de índole personal, es estudiado formalmente por la sociología. Dicho proceso será únicamente mencionado en este trabajo para reconocerlo como un fenómeno social de masas, no como tema de análisis.

El turismo es una actividad libre que lleva a cabo el ser humano y es motivada por necesidades individuales de recreación y descanso. De acuerdo con el enfoque *sociopsicológico* a cargo de Héctor Manuel Romero<sup>4</sup>, el nivel de estrés acumulado en las jornadas laborales de un ente social, debe eliminarse por medio de vacaciones y viajes, lo que permitirá que una vez transcurrido el periodo de ocio, la reinserción del ente en el complejo social, sea entusiasta y con altos índices de productividad laboral.

---

<sup>3</sup> Organización Mundial del Turismo, *Tendencias del Mercado Turístico. Edición 2000. Las Américas*. España Ed. OMT, 2000, p. 3.

<sup>4</sup> Véase Romero, Héctor Manuel. *Sociopsicología del Turismo*. México. Ed. Ediciones Daimon de México, 1977.

Históricamente la Revolución Industrial es el cimiento del turismo, puesto que esta época condujo cambios radicales en todos los órdenes de la vida humana: aparece y se consolida el sistema capitalista, por lo que la división de clases persiste e incluso se hace más evidente; las grandes urbes se desarrollan; se individualiza la concentración de la riqueza y el poder; las máquinas transforman la vida productiva y se crean las industrias, así como los países industrializados; el vapor genera energía y pronto la electricidad lo supera; el transporte y las vías de comunicación facilitan los traslados y el aprovechamiento del tiempo productivo; y, al mismo tiempo, el derecho de asociación genera grupos humanos que en uso de su inteligencia y razón, exigen igualmente cambios radicales en sus condiciones de vida.

Para ese momento, en los Estados Unidos la clase trabajadora obtiene el derecho a la jornada de ocho horas y la seguridad social como requisito indisoluble del contrato de trabajo; los europeos más aventajados en ese tema, luchan además por la conquista del tiempo libre.

Posterior a la Primera Guerra Mundial, en las naciones industrializadas, el nivel de vida de la sociedad es más desahogado, y se afianzan las nuevas figuras de carácter social, como las vacaciones, el descanso de fin de semana, las vacaciones pagadas y las asociaciones que llevarán a las masas obreras al disfrute de los bienes y de posibilidades de desarrollo antes inalcanzables.

Las condiciones productivas en los países industrializados a fines del siglo XIX y principios del XX, así como la monotonía y la abstracción que el empleado mantiene en su jornada laboral, son analizadas por el francés Joffre Dumazedier, quien revisa las condiciones del tiempo libre y le atribuye tres funciones<sup>5</sup>: 1. Descanso: libera la fatiga de la intensa jornada laboral y repara el deterioro físico y

---

<sup>5</sup> Citado por Ortuño Martínez, Manuel, *Introducción al Estudio del Turismo*. México Ed. Porrúa. 1966, p 25.

nervioso del trabajador. 2. Diversión: descarga del aburrimiento y la monotonía del trabajo, característica peculiar en las bandas de producción. Se debe luchar contra la frustración y el rompimiento social que se atribuye al fastidio. 3. Desarrollo de la personalidad: derriba límites del medio social, ya que permite la integración del individuo en el ámbito cultural y promueve la especialización de las profesiones y oficios. De esta forma, el derecho al tiempo libre es una garantía obtenida por la clase trabajadora, y desde su origen, se concibe para dar a los trabajadores la posibilidad de recuperar óptimamente su estado físico y mental, tras la jornada laboral constante y repetitiva. Ya que el turismo es una de las formas de aprovechamiento del tiempo libre, y a que las condiciones de vida de los trabajadores lo permitían, rápidamente se popularizan los viajes de placer.

A consecuencia del turismo masivo, los traslados y la optimización del tiempo libre, influyen y afectan la economía, la cultura y la política de las regiones que visitan, así como de su lugar de origen. La migración masiva es ahora un nuevo efecto social que se hace presente y es obligación de los gobiernos controlar, regular, construir, y sobre todo, fomentar la actividad turística.

La cadena de factores socioeconómicos que interactúan actualmente en el volumen de los ingresos y egresos migratorios por vacaciones, han permitido que el turismo sea un objeto de la política y la economía de muchas naciones. Los efectos económicos son los que abundan, ya que el impacto del turismo en ese campo es evidente en la participación de empleos, en la captación de divisas, en la redistribución del ingreso, en el desarrollo regional y en las contribuciones fiscales.

### **1.3 Visión conceptual del turismo.**

La conceptualización de un fenómeno no se limita a definirlo, sino a comprenderlo y evaluarlo bajo diversas ópticas.

Pese a que existe una vasta gama de bibliografía sobre el turismo, solo unos cuantos autores lo conceptualizan. Hay gran variedad de estudios destinados a la administración de empresas y proyectos turísticos, pero son mínimos los dedicados a conceptualizar esta actividad. De tal forma, existen definiciones que se perfilan al estudio del turismo como: fenómeno sociológico, intercambio comercial, flujo migratorio internacionalista, estudio psicológico en lo individual y en lo social, derecho laboral, variación del ocio y el tiempo libre, compendio geográfico, modelo de antropología social, industria, etcétera.

De acuerdo con De la Torre Padilla, el turismo “es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas 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.”<sup>6</sup>

Según el diccionario de Hernández – Vela, se entiende por turismo internacional “las actividades de toda persona que realice un viaje entre dos o más países fuera de su lugar habitual de residencia durante más de 24 horas y no más de un año consecutivo, para fines recreativos, los negocios u otros propósitos”. El autor señala que esta definición es la emitida por la Organización Mundial del Turismo (OMT) y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>7</sup>

Otra definición es la de Montaner Montejano, quien aclara que “el turismo es una forma de vida social de nuestro tiempo”<sup>8</sup>. En su obra explica que, el turismo, en el contexto actual es analizado con rigor científico por la sociología especializada en

---

<sup>6</sup> De la Torre Padilla, Oscar, *El Turismo: Fenómeno Social*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1980, p. 19.

<sup>7</sup> Hernández – Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional* México. Ed. Porrúa 1999, pp. 758 - 759.

<sup>8</sup> Montaner Montejano, Jordi, *Psicosociología del Turismo* España. Ed. Síntesis. 1996, p. 20.

el ocio, en el tiempo libre y en las actividades que éstas desarrollan al mismo tiempo.

El turismo es una actividad social, con motivaciones individuales específicas, que se realiza con el objeto de adquirir recreación y descanso, durante la cual ocurren transacciones comerciales que afectan la economía y cultura de los pueblos.

Continuando con el origen del turismo, en su raíz etimológica se encuentra el sustantivo *tornus* ("torno") o en el verbo *tornare* ("girar"), cuya connotación significa un "viaje circular". Al hacer una breve reflexión sobre la cultura grecolatina y en especial a su literatura, encontramos evidencia sobre las epopeyas de sus viajeros (Homero) y de las experiencias peripatéticas de sus filósofos (Platón y Sócrates).

Independientemente del origen y los efectos del turismo, es evidente que la concepción moderna del término se desprende del galicismo *tour* (turno o vuelta). Del dominio común, es también, que en Inglaterra desde inicios del siglo XIX, se utilizan las palabras *tourist* (turista) y *tourism* (turismo).

Es a partir del siglo XX, que el carácter masivo del turismo se manifiesta abiertamente en diversas sociedades del mundo, lo cual constituyó un nuevo fenómeno social que manifiesta sus consecuencias en la economía, la política y la cultura de muchos países; precisamente por estar determinado por esas características relevantes, se ha convertido en objeto de análisis por parte de gobiernos, academia y de la iniciativa privada. El estudio de su origen, evolución, impactos y futuro aun se encuentra en proceso, ya que es un fenómeno social con poco tiempo de existencia y con múltiples enfoques por su carácter multidisciplinario.



De acuerdo con de la Torre Padilla<sup>9</sup>, el estudio del turismo se ha limitado a tres aspectos: 1) como una sucesión de transacciones comerciales y económicas y como fin de enriquecimiento. 2) como una industria en la que el turismo es un producto sujeto a las leyes de la oferta y la demanda (mercado turístico.) 3) como un movimiento migratorio de personas entre naciones.

De tal forma, a partir del siglo XIX, el constante movimiento de viajeros y los efectos económicos y culturales que esta actividad hizo latentes, fue el punto de partida del análisis profundo de las ciencias sociales, principalmente la sociología, la psicología, la economía, el derecho y la antropología. Como fenómeno social, el turismo influye en la vida de los seres humanos, tanto en lo individual como en el conjunto social; los motivos del viajero, la nueva necesidad del ocio y la recreación, así como el derecho laboral al descanso obligatorio, son elementos indispensables que dan al turismo elementos científicos para su estudio.

---

<sup>9</sup> De la Torre Padilla, Oscar, *El Turismo: Fenómeno Social*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1980, pp. 19 - 20.

## II. EL TURISMO EN MEXICO.

### II.1 Su carácter histórico - social.

En México, a diferencia de los países económicamente avanzados, el turismo es un fenómeno social que se presenta a partir del siglo XX. La tradición popular mexicana orientada a los desplazamientos humanos es antigua y motivada por razones de tipo religioso, comercial o recreativo, principalmente. Hasta la era actual, dichos viajeros no pueden considerarse como turistas, sin embargo, son los antecedentes inmediatos del turismo mexicano. A efecto de entender mejor el comportamiento de la actividad, es necesario elaborar una explicación sucinta de los desplazamientos humanos registrados en nuestro país, dividida en cinco etapas de acuerdo con Alfonso Jiménez<sup>10</sup>:

**México Prehispánico.** El mundo indígena construyó caminos que unían al Golfo de México con el Océano Pacífico y que comunicaban a las culturas del actual territorio de México con las del resto de Mesoamérica, especialmente con los que hoy son los países de Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador. Conforme los intereses de las culturas dominantes, dichas rutas fueron usadas esencialmente por motivos religiosos y comerciales. Se identifican transitando por los caminos a los *paynani* o correos que se desplazaban por tramos de diez kilómetros; los *tameme*, quienes llevaban a cuestras las mercancías de los *pochtecas*, o mercaderes que poseían riqueza y cultura. Es relevante señalar que las grandes procesiones con motivos religiosos hacia los centros ceremoniales fueron en esa época de gran usanza y tradición. En esa era, se inició la hotelería azteca, puesto que en las ciudades, cerca de los mercados se instalaron *coacallis* o recintos que daban hospedaje a los viajeros.

---

<sup>10</sup> Jiménez M., Alfonso, "Desarrollo del transporte, la infraestructura y los primeros viajes en México Primeros antecedentes" en *Turismo, estructura y desarrollo*. México. Ed Mc Graw Hill. 1990, pp. 10- 22.

La Colonia. Una vez instalados los españoles en la Nueva España, se instauró el uso de los caballos y la rueda, elementos indispensables del transporte. Los extensos caminos indígenas cayeron en desuso al no coincidir los intereses de los conquistadores con los del mundo prehispánico, puesto que la intención ahora es comunicar a los centros productores de materias primas con los puertos con el objeto de embarcar las mercancías hacia Europa. A la par, se establecen conocidas tradiciones populares como las peregrinaciones, que desplazan a miles de fieles hacia la Basílica de Guadalupe o a Chalma; de igual forma, las ferias son de gran atractivo para la población, y de esa época datan las más famosas, como la de San Marcos en Aguascalientes, y la de San Juan de los Lagos en Jalisco.

México Independiente. Inmerso en un ambiente de lucha política, social y económico, el país se debate por conservar su soberanía. En esta época la carencia de las comunicaciones y la economía rural son el común denominador. Durante casi todo el siglo XIX, constantes pugnas internas y luchas intervencionistas ocupan al gobierno en conservar su territorio y estabilidad política, relegando el desarrollo económico nacional. Por ello, y aprovechando la *falta de interés del gobierno en la materia*, inversionistas extranjeros instalaron la primera compañía de diligencias en México alrededor de 1830, que iría disminuyendo sus servicios en la medida en que las vías del tren cruzaban el territorio nacional. Por falta de recursos, el gobierno concede el servicio del ferrocarril, aunque éste funciona limitado y no prospera como el de Europa en esa misma era, pese a los esfuerzos desarrollados por los presidentes Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. En las ciudades y en sitios intermedios de las rutas comerciales, se instalan posadas que al paso de los años se irán convirtiendo en la hotelería nacional. Nacen en esa época los grandes hoteles de la ciudad de México, como el Regis, del Bazar, de la Gran Sociedad y el Palacio de Iturbide. Mientras tanto, el turismo es practicado exclusivamente por la burguesía mexicana que navega por barco hacia Europa.

La Revolución. “Al iniciarse el siglo XX México era un país lleno de agudos contrastes en todos los órdenes: la centralización del poder y las contradicciones socioeconómicas de su población habían sentados las bases del movimiento armado que se avecinaba; el estado de su economía y su producción, así como el retraso en la *infraestructura de caminos y medios de transporte* sentaban las bases del retraso económico indefinido, encaminando al país hacia su dependencia del exterior”<sup>11</sup>. Mientras en Europa se luchaba en el ámbito laboral por defender el derecho al tiempo libre y la evasión, los mexicanos exigían los derechos mínimos del trabajo. La infraestructura ferroviaria es amenazada constantemente por los enfrentamientos entre el ejército federal y los revolucionarios, lo que lo hacen un medio ineficiente e inseguro. El uso del automóvil es casi exclusivo para las ciudades y todos los vehículos son importados, lo que dificulta su popularización. Al mismo tiempo, la red carretera es prácticamente inexistente y las zonas rurales se someten a la ley de la guerra. En materia de aviación, los pocos aparatos existentes son ocupados por el ejército en actividades bélicas. Por tal razón, se denota obvio que el turismo y los viajes en este periodo estaban limitados a los burgueses.

México contemporáneo. Al término de la Revolución Política de 1910, el Gobierno se hace cargo para reconstruir el país mediante el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y de darle orden a la economía: se construyen nuevas carreteras, se amplía la red ferroviaria, se instalan empresas dedicadas al servicio de la aviación y de los autobuses de pasajeros, y se construyen hoteles y restaurantes. Al igual que en el siglo XIX, los servicios de transporte de pasajeros deben concesionarse al no existir recursos para administrarlos directamente, lo cual genera dependencia y falta de visión en el sector. Pese a lo anterior, se cuentan en 1928 a trece empresas aéreas que manejan las rutas nacionales,<sup>12</sup> lo cual es propicio para promover el turismo nacional y atraer turistas extranjeros a

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>12</sup> *Ibidem.* p. 21.

México; además ya se cuenta con una vasta red de hoteles en las principales ciudades. A partir de 1929, el Estado mexicano invierte principalmente en la construcción de carreteras y aeropuertos; también aplica políticas específicas para apoyar al turismo, así como para desarrollar y consolidar con el apoyo del sector empresarial, a la industria turística nacional. En México, la intervención del Estado en la creación de organismos públicos que diseñen y ejecuten políticas específicas al turismo, así como la práctica de una legislación orientada a la regulación de dicha actividad, será a partir de 1930, condición de una nación moderna, ocupada en el desarrollo y crecimiento de su economía, así como en la creación de satisfactores sociales. Las nuevas leyes dan un marco jurídico y legal que regula las obligaciones contractuales entre los usuarios de un servicio turístico y los prestadores del mismo.

## **II.2 La política turística en el México Posrevolucionario (1930 – 1999).**

En cualquier gobierno moderno, para alcanzar los objetivos que fueron definidos, se deben aplicar políticas específicas o acciones de gobierno. En este sentido, se entiende por política al “arte de conducir para alcanzar un fin determinado”<sup>13</sup>, y de acuerdo con de la Torre Padilla, aplicando este término al turismo, la política turística es “el conjunto de actitudes y estrategias que una colectividad organizada adopta ante el fenómeno turístico”<sup>14</sup>.

En el siglo XX, a partir de la década de los treinta, la Administración Pública Mexicana ha reglamentado y controlado a la actividad turística: primero como una actividad comercial y migratoria; después, como una ocupación de fomento económico; y finalmente, sujeta a la influencia de una política específica, para convertirla en una industria eje del desarrollo nacional.

---

<sup>13</sup> De la Torre Padilla, Oscar, *El Turismo fenómeno social*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1980, p. 74.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Las políticas específicas aplicadas al fomento del turismo se plantean como un proceso que ordena acciones para aprovechar el uso de los recursos de las regiones y de un país, con el objetivo de incrementar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de su población. Es necesario formular y desarrollar políticas sostenidas por un fundamento legal (en nuestro caso la Constitución Política y los Planes Nacionales de Desarrollo), con apoyo político y que sean administrativamente eficientes y de bajo costo económico.

En México, pese a que la Constitución Política establece las bases para hacer del Estado el rector de la vida política, económica y social del país, la inserción del turismo como una política nacional no se concreta sino hasta el final de la década de 1950; la falta de dirección en el sector durante sus orígenes da como resultado que hoy nos encontremos con un panorama turístico de poco alcance, descontrolado, y con grandes necesidades de reordenamiento, aunque con oportunidades reales de crecimiento a corto, mediano y largo plazos.

A mediados de 1930 a pesar de que los efectos económicos se hicieron sentir en los países que desarrollaron una política para fomentar el turismo, en México no se diseñó ni se imita una política llevada a cabo por otra nación. Se considera obvio que una política no es resolutoria ni definitiva para cambiar un entorno específico, pero sí puede influir a que las decisiones gubernamentales sean eficaces y oportunas.

Los primeros gobiernos emanados de la Revolución Mexicana orientaron sus esfuerzos públicos en dos vertientes: *consolidar el capitalismo* y cumplir con las demandas y postulados de la Revolución. Para consolidar el proyecto de bienestar social, las instituciones administrativas se dedicaron al fomento de las actividades productivas.

Una vez que en la República Mexicana tiene vigencia la Constitución Política de 1917, que incorpora las demandas sociales del país, ésta se convierte en el eje de acción, así como en el marco legal para ejercer la acción de gobierno, y su máxima legitimación. Con este documento, se establece el Estado rector de las instancias política, económica y social del país, dirigido a lograr el desarrollo nacional y el beneficio comunitario. Ante este panorama, las instituciones se enfilan a la consecución de objetivos comunes, se inicia con decisión el desarrollo de la infraestructura básica y de las vías de comunicación, especialmente la red de carreteras, para abatir el enorme rezago en la materia.

Las condiciones de estabilidad y de infraestructura recién creada, favorecen una mejor imagen de México y cada vez hay más visitantes foráneos. Precisamente en un esfuerzo por dar congruencia a esta nueva actividad, en la Ley de Migración correspondiente a 1926, se designa por primera vez como “turistas” a los extranjeros que visiten la República por distracción o recreo, y cuya permanencia en territorio nacional no exceda seis meses.

En 1928, por acuerdo de la Secretaría de Gobernación (encargada de la política migratoria), se crea la Comisión Pro – Turismo, destinada a fomentar y facilitar el ingreso de visitantes a nuestro país, mediante la unificación de la acción administrativa relativa a salubridad, migración y aduanas.

Como muestra del interés que existe sobre el tema, en 1929 el Presidente Emilio Portes Gil declara ante el Congreso de la Unión, que llama su atención “la corriente de turismo que en estos últimos años nos ha visitado”<sup>15</sup>

La preocupación de ese mandatario y su gobierno por definir y clasificar los motivos del turismo, se refleja cuando en 1929 se publica el *Acuerdo por el cual se*

---

<sup>15</sup> Citado por Jiménez M., Alfonso, *Turismo, estructura y desarrollo*. México Ed. Mc Graw Hill. 1990, p. 22.

*Previene que todo Esfuerzo por el Fomento del Turismo en México, es de Forzosa Protección de las Autoridades, mismo que transforma la Comisión mencionada, en Mixta, pues requiere de la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal, de las instituciones bancarias oficial y particulares, de las Cámaras Industriales y de Comercio, de la Asociación de Hoteleros y de las empresas públicas y privadas dedicadas al transporte. Como se mencionó, a partir de este año, existe interés real de las autoridades gubernamentales por aplicar una política que atienda y fomente la actividad turística en México.*

La falta de definición de las funciones y atribuciones de la Comisión Mixta obligan su replanteamiento, y mediante la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo surgida en 1930, tiene vida dicha corporación. A este organismo se le encargan las políticas destinadas a fomentar el turismo nacional e internacional, a coordinar las acciones de las comisiones locales de turismo en los estados, a ser el órgano oficial de propaganda turística en el extranjero, y a apoyar decididamente a los turistas ante las autoridades.

En el contexto de las políticas diseñadas por el Ministro Alberto J. Pani, que procuran el desarrollo económico del país, en diciembre de 1932 la actividad turística adquiere presencia como autoridad gubernamental, pues se adscribe la unidad departamental de Turismo a la Secretaría de Economía Nacional. Sus facultades son las de coordinar y vigilar las actividades de fomento al turismo que realizan tanto el Estado como los particulares. Asimismo, en marzo de 1933 se crea la Comisión de Turismo como un comité oficial del turismo integrando por el sector público y el empresarial.

Sin embargo, lo que retrasa la evolución de la actividad turística nacional, es que en 1934, el recién creado Departamento de Turismo, se reubica nuevamente bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación. Este hecho ocurre por la falta de



experiencia en el sector, ya que se privilegia a la política migratoria por encima de la actividad turística.

La política turística durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se dedica principalmente al fomento de la industria nacional, por lo que se crea Nacional Financiera S. A., organismo que planea y ejecuta proyectos de apoyo a ese sector. De igual forma, en 1935 se crea el Comité Asesor Especial que coordina las políticas nacionales de planeación, dirigidas hacia la protección de la industria nacional y a las inversiones estatales de beneficio público.

En el año de 1936 se plantea por primera ocasión, que se apliquen regulaciones específicas sobre turismo en la Ley General de Población. Para ello se crea la Dirección General de Población en la Secretaría de Gobernación, para atender los asuntos relacionados con demografía, migración y turismo. De esta forma, se diseña una política que facilita y regula la estancia de turistas extranjeros en el país y que norma el funcionamiento de los guías de turistas y de las agencias de turismo; en otras palabras, se impone la rectoría del Estado en la actividad turística nacional, supervisando la actuación de los particulares y protegiendo la libertad de tránsito de los extranjeros por el territorio nacional.

Al iniciar la Segunda Guerra Mundial, México tiene al alcance el enorme potencial del turismo estadounidense, que para esa época ya era experimentado y estaba acostumbrado a viajar a Europa, pero imposibilitado para atravesar el Atlántico durante el conflicto.

Consciente de esa coyuntura, el Presidente Lázaro Cárdenas se manifiesta por el fomento decidido del desarrollo de la actividad del turismo en el país y aplicó diversas medidas para lograrlo. Por ejemplo, un año después de la nacionalización de la industria petrolera y pese a la campaña norteamericana para desalentar el turismo de ese país hacia México, en 1939 se ordena la conformación del Consejo

cional de Turismo, del cual dependen un Patronato Nacional, una Comisión Nacional y Comisiones Locales; para motivar visitas del exterior, el consejo dispone de cuatro delegaciones en los Estados Unidos (Nueva York, Los Angeles, San Antonio y Tucson). La política de fomento y promoción turística por primera ocasión se manifiesta fuera de las fronteras, y hasta la fecha se lleva a cabo por la importancia que representa.

Manuel Ávila Camacho orienta sus políticas a la industrialización del país. Destaca en este periodo, el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas. En ese momento, los Estados Unidos estaban por completo involucrados en la Segunda Guerra Mundial, por lo que el presidente Avila Camacho con la visión de aprovechar esta coyuntura, dicta medidas específicas para aprovechar la oportunidad y captar al turismo norteamericano obligado a viajar hacia México.

Cuando Miguel Alemán es Presidente, se da un fuerte impulso a la promoción del turismo, ya que desde su campaña política por la presidencia, visualiza al sector como estratégico para el crecimiento de la economía nacional: la política turística de su periodo se engloba en la "Carta Turística", destinada a ampliar la infraestructura, la oferta y la capacitación turística. De hecho, su programa de gobierno, al igual que el tercer Plan Sexenal correspondiente a 1947 – 1952, surgen como producto del resumen de los temas tratados en las conferencias organizadas durante su campaña electoral.

De tal forma, en 1947 por Ley se crea una nueva Comisión Nacional de Turismo que desaparece las funciones de la establecida con antelación. Incorpora la función de elaborar un registro general de establecimientos de hospedaje, de restaurantes y de campos de turismo. Ante el incremento de prestadores de servicios turísticos, se hace necesario contar con un censo para conocer el

impacto de la actividad en la economía y en la sociedad (hoy conocidos como los indicadores de captación de divisas y generación de empleos).

El Congreso de la Unión, en atención a la creciente importancia del turismo y a la implicación de nuevas necesidades, expide la primera *Ley Federal de Turismo* el 31 de diciembre de 1949. Este ordenamiento legal crea un importante precedente: instruye la aparición de una Dirección General de Turismo dependiente de la Secretaría de Gobernación; instituye como órgano de consulta a un Consejo Nacional de Turismo; e instala más oficinas de promoción turística en el extranjero.

En el sexenio de Adolfo Ruíz Cortinez se mantiene la injerencia por parte de organismos y políticas internacionales como la CEPAL y la Alianza para el Progreso, que pretendían lograr por medio de la industrialización, apartar a los países latinoamericanos del subdesarrollo. A este periodo corresponde el cuarto Plan Sexenal 1953 – 1958, en el que resalta el peso de la programación de las inversiones públicas.

Durante este sexenio, la oferta turística nacional surge de manera espontánea, cuando algunos empresarios promueven la actividad en diferentes puertos del país, como Acapulco, Veracruz, Puerto Vallarta y Manzanillo, entre otros. Estos sitios costeros, dedicados tradicionalmente al comercio y la pesca, consideraban al turismo como una actividad complementaria, con infraestructura turística poco diversificada y con limitaciones en la calidad del servicio.

Se puede inferir que pese a la existencia de organismos públicos y mixtos, México se circunscribe a la realización de algunos esfuerzos aislados, que sin una visión prospectiva se impulsan de manera limitada y empírica, sin bases metodológicas y sistematizadas, sometiéndose a las reacciones del entorno, cuyas acciones no

denotan tendencias de incorporarse a alguna política o circunstancia estratégica para el país.

Para contrarrestar esta situación, el Presidente Ruíz Cortinez adopta acciones al respecto y diseña políticas específicas para promover y financiar la actividad turística nacional. El modelo del Desarrollo Estabilizador<sup>16</sup>, otorga los elementos teóricos para aplicar una política especial para el sector turístico. Es de considerar que de 1930 a 1950 el Gobierno Federal adquiere experiencia en materia turística, y que el impacto del turismo en la economía nacional, sean los elementos que dieron la clave para considerar los siguientes factores:

1. La gran diversidad y belleza de los atractivos naturales del país.
2. La ubicación geográfica de México con relación a los Estados Unidos, desde entonces considerado como un gran generador de turismo.
3. La enorme capacidad de la actividad para captar divisas y generar empleos.
4. El bajo componente extranjero en las inversiones necesarias para desarrollar la infraestructura turística.
5. Brindar la oportunidad de desarrollar zonas rezagadas con vocación turística.

Bajo estos preceptos, el primer antecedente del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, que a la vez representa la aparición de la política de fomento crediticio para la infraestructura turística nacional, data del 14 de noviembre en 1956, cuando se decreta la creación del Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR). A este organismo se le designa un capital social de 50 millones de pesos, cuya función es la de otorgar financiamiento a la actividad turística. A este hecho se le puede considerar como el inicio de las políticas de fomento a largo plazo de la actividad turística.

---

<sup>16</sup> Este modelo surge como la contraparte del de "Sustitución de Importaciones" alentado por Miguel Alemán. Se basa en el ataque frontal del subdesarrollo; para superarlo, se debe aumentar el volumen de las inversiones aplicadas a las actividades productivas. En otras palabras, sin inversión no se generan empleo ni ingresos y por lo tanto, tampoco se crea demanda.

FOGATUR “será manejado en fideicomiso por Nacional Financiera, de conformidad con las normas contenidas en la presente ley, las reglas de operación correspondientes y el contrato de fideicomiso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebre con el fiduciario”<sup>17</sup>. A este Fondo, además de los recursos asignados por parte de la Federación, los gobiernos de los estados deben realizar aportaciones al patrimonio del fideicomiso, al igual que los particulares.

Las actividades de este nuevo organismo se encaminarán “1. Al estudio de nuevos centros turísticos y al fomento de los ya existentes... 2. El estímulo de la afluencia turística nacional y extranjera en coordinación con las autoridades, organismos estatales y empresas privadas. 3. El fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas...”<sup>18</sup>.

El papel desarrollado por FOGATUR en poco más de una década fue de gran aliento a la actividad, puesto que la solidificación de la industria turística nacional se da en este periodo, aunque con mínimas regulaciones y sin una política específica para el largo plazo.

En la década de los cincuenta, el éxito logrado con la aplicación de políticas que dieran seguridad a los turistas extranjeros y que regularan la prestación de servicios por parte de los particulares, empieza a verse reflejado con importantes flujos de turistas extranjeros y por la implicación inmediata de la actividad en la economía nacional.

Para atender las nuevas exigencias del sector turístico, en la administración de Adolfo López Mateos se expide la segunda Ley Federal de Turismo el 1 de marzo de 1961 con los propósitos de fomentar la actividad y proteger al turista. Introduce

---

<sup>17</sup> Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *Los 25 años del Fondo Nacional de Fomento al Turismo*. México. FONATUR – Studio Beatrice Trueblood, S. A – UNAM. 1999 P. 95.

<sup>18</sup> *Ibid.*

nuevos conceptos como la formación de un catálogo que permita identificar las zonas de interés turístico existente y aquellas con potencial a desarrollar. Se ordena la instauración del Consejo Nacional de Turismo, como un órgano de asesoría y consulta que promueve al turismo en el exterior.

Punto nodal es que en la Ley se asienta el primer Plan Nacional de Turismo, mismo que revela postulados de concertación y coordinación intersectorial que regularan la actividad de inmediato. Por ejemplo, se acuerda la aparición del Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas (IMIT) como un órgano de consulta y coordinación con los organismos sectoriales. Sin embargo, es evidente que precisamente durante esta época, los centros turísticos en boga no son regulados. La ausencia de una política de desarrollo urbano y turístico, dan como consecuencia que dichos municipios no son capaces de controlar sus asentamientos ni de proporcionar servicios públicos suficientes y de calidad a sus habitantes ni a los turistas. Enormes carencias aun hoy latentes se hubieran corregido de haberse aplicado una política turística de largo plazo.

Aunque de 1957 a 1970, el FOGATUR, da 496.4 millones de pesos en créditos y financiamientos a los empresarios del ramo turístico, las funciones que le fueron asignadas se cumplen parcialmente, ya que los centros turísticos creados durante su gestión, son los que actualmente se clasifican como tradicionales y que enfrentan graves problemas de densidad y desarrollo.

El constante flujo de turistas y el crecimiento de la oferta, así como el reforzamiento de las labores de promoción del turismo mexicano en el extranjero, dan como resultado la obtención de la sede de los Juegos Olímpicos de 1968. De esta forma, el gobierno de México fortalecería su papel como promotor de la amistad entre las naciones del mundo.

Una vez transcurrida la XIX Olimpiada y con el compromiso en puerta del Campeonato Mundial de Fútbol de 1970, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz emite el Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico 1969 - 1973, que otorga importancia a la inversión pública en el sector turismo. Por medio de este ordenamiento, se forman las bases del programa de centros turísticos integrales, que al mismo tiempo indica que la inversión y el financiamiento son imprescindibles para crear la infraestructura urbana y el equipamiento turístico.

En un principio, el programa de Centros Turísticos Integrales fue encomendado al Banco de México, quien para llevarlo a cabo, crea el 22 de mayo de 1969 al fideicomiso Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, segundo antecedente del FONATUR. Este organismo tiene el propósito de “promover y realizar las obras de infraestructura turística relacionadas con un programa diseñado por el propio Gobierno para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia y la mejora sustancial de otros que han demostrado ya su potencialidad como focos de atracción.”<sup>19</sup>

Para llevar a cabo su labor, se le asignan recursos por 30 millones de pesos y se le otorgan al fiduciario, el Banco de México, S. A., “todas las facultades necesarias para la realización de los fines del fideicomiso, inclusive la adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta y arrendamiento de bienes inmuebles, conforme a las condiciones o requisitos generales que al respecto apruebe el Comité Técnico”.<sup>20</sup>

Es importante señalar que la política turística a largo plazo empieza a ser usada como una herramienta para el crecimiento programado, cuando se inicia el diseño de los servicios urbanos que sostendrán los nuevos polos de desarrollo turístico. Como ejemplo, cabe mencionar que el Centro Turístico Integralmente Planeado de

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

Cancún en Quintana Roo, pasa pronto de ser un recurso natural a un recurso turístico de gran alcance y calidad.

Se entiende al Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico 1969 – 1973 como al parteaguas que define las políticas turísticas de largo alcance, puesto que delimita cinco zonas con marcado potencial para el turismo, ubicados en las costas de Quintana Roo, Guerrero, Baja California Sur y Oaxaca, así como en la ciudad de México. En la actualidad, los cinco Centros Turísticos Integralmente Planeados de FONATUR se ubican en esas regiones costeras, demostrando que la política turística a largo plazo genera certidumbre.

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez promulga la Ley de Fomento al Turismo el 28 de enero de 1974, se abroga la Ley de 1961, y se originan grandes transformaciones en las políticas del sector:

1. A partir de la fecha, se eleva el rango del Departamento de Turismo a Secretaría de Estado, en concordancia con las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
2. Se fusionan los fideicomisos FOGATUR e INFRATUR para dar paso a un nuevo fideicomiso del Gobierno Federal denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo o FONATUR.
3. La constitución de la Comisión Intersecretarial de Turismo, que atenderá y resolverá los asuntos turísticos que impliquen la participación de las dependencias y entidades públicas.
4. Se impulsa con gran determinación la capacitación turística en el ámbito empresarial. Pocos meses después inicia sus actividades la Escuela Superior de Turismo dependiente del Instituto Politécnico Nacional.

La administración de Echeverría tuvo como elemento principal la aplicación de los modelos de política turística ideados por FONATUR para el largo plazo, puesto que inicia la consolidación física del polo turístico de Cancún, y se asientan los



proyectos de desarrollo del resto de los Centros Integralmente Planeados. De igual forma, durante este periodo, se consolidan las políticas de financiamiento para la actividad turística, que impulsan a los servicios turísticos rentables.

El impacto del turismo en la década de los setenta reflejado en los indicadores económicos nacionales, determina la necesidad de una política que fomente a la actividad turística, con el objeto de llevar a México hacia el turismo intencionado, con amplia visión de políticas públicas interrelacionadas que dirijan al país hacia el crecimiento económico y al beneficio colectivo.

Por su parte, el Presidente José López Portillo otorga importancia a la planeación, incluso llevando a cabo reformas administrativas para hacer más eficiente el papel de la gestión pública; como ejemplo, promueve la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tras algunos ejercicios previos, se conforma el Plan Global de Desarrollo, mismo que establece una conceptualización política e ideológica, y al mismo tiempo, establece programas para cada sector productivo, dentro de los cuales, se incluyó el correspondiente al turismo.

Durante los siguientes años, la Administración Pública Federal promueve diversas modificaciones a la estructura pública autorizada y a la legislación vigente, impulsando por ejemplo, que en 1977 se designe por acuerdo presidencial a la Secretaría de Turismo como cabeza de sector o coordinadora de las políticas interinstitucionales; que en ese mismo año se establezca el Sistema de Información, Orientación y Quejas, así como el inicio de operaciones de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo; que en 1978 se dicte el Acuerdo que Establece la Elaboración de Estudios, Mensajes e Imágenes de Oferta Turística Nacional; y, que la dependencia rectora del Ramo, desconcentre administrativamente sus funciones promoviendo la creación de Secretarías Estatales de Turismo.

Como parte de sus funciones de cabeza de sector, la SECTUR dirigirá la política turística del país, y es su responsabilidad aplicar los fundamentos del Sistema Nacional de Planificación Turística (SINPLATUR) por medio del Plan Nacional de Desarrollo Turístico. De tal forma, durante este sexenio se privilegia el diseño de los atractivos y la expansión de la oferta de alojamiento.

El 15 de enero de 1980 se promulga una nueva Ley Federal de Turismo que tiene como innovación principal, la atribución de la Secretaría para fijar las categorías de los servicios turísticos que se prestan en el país. En enero de 1982 esta Ley sufre reformas para incluir a la Secretaría de Comercio en la regulación y control de los servicios turísticos, así como en la imposición de sanciones.

En 1982 se lleva a cabo una importante modificación a la Ley Federal de Turismo, en la que se ordena la creación del Banco Nacional de Turismo, S. A., que apoya mediante créditos y financiamientos al sector hotelero y restaurantero nacional, aunque con un perfil ligado al turismo social. Por falta de una política específica, esta institución crediticia desaparece años después.

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, implanta el Plan Nacional de Desarrollo 1982 – 1988 que señala específicamente un programa para el sector turismo, en el que la interacción de otros programas equilibran el crecimiento de las regiones turísticas. De este Plan, se desprende el Programa Nacional de Turismo 1984 – 1988, mismo que pretende consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo integral del país y difundir los valores y cultura de México en el mundo.

El 6 de febrero de 1984 se expide la Ley Federal de Turismo, que incorpora el contenido económico que el mercado turístico mundial impone. En esta ocasión, admite el otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad.

En esa década, el factor cambiante que la actividad inyecta a la economía y la sociedad son de gran relevancia, y al interior de la Secretaría de Turismo se toman medidas relevantes, como la expedición de múltiples reglamentos de operadores de servicios turísticos, el establecimiento de criterios y procedimientos para fijar y autorizar tarifas, la elaboración e implantación de Normas Oficiales.

También en 1984 por acuerdo presidencial desaparece el Consejo Nacional de Turismo, incorporándose a la SECTUR los programas y recursos que este organismo tiene a su cargo. Como contraparte, en enero de 1985 por acuerdo secretarial, se determina el número, ubicación, circunscripción territorial, atribuciones y actividades que desarrollarán las Coordinaciones Regionales y Delegaciones Federales de Turismo. Se le puede considerar a este hecho, como un gran esfuerzo de descentralización de la estructura pública turística y de ejemplo de modernización administrativa en boga durante ese periodo presidencial.

El Centro de Estudios Superiores de Turismo, como órgano desconcentrado dependiente de la SECTUR, inició funciones en enero de 1985, y se le encarga el desarrollo de investigaciones del sector en los ámbitos nacional e internacional.

La administración del presidente Carlos Salinas de Gortari publica el 1 de febrero de 1993 en el Diario Oficial de la Federación la última y vigente Ley Federal de Turismo. Como producto del reconocimiento que la Organización Mundial de Turismo hace de México como uno de los primeros países del mundo en cuanto divisas captadas y turistas recibidos, durante este periodo se refuerzan las acciones para aumentar la capacidad competitiva del sector, promover el desarrollo turístico sustentable e incrementar la rentabilidad del sector.

La política turística del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, en el que se establece que el Programa

Desarrollo del Sector Turismo habrá de reconocer que la actividad turística es una opción de crecimiento más rápida y viable para ciertas regiones del país, y que el empleo turístico es de generación rápida, menor costo, y que incorpora con gran capacidad a la fuerza de trabajo joven y de ambos sexos; también define una estrategia de desregulación y simplificación de normatividad en materia turística a efecto de promover la calidad en los servicios; finalmente, contiene un plan detallado para promover el mercado nacional turístico y atraer más visitantes con mayor gasto en su estancia.

En atención a lo dispuesto por el Programa, en junio de 1995 se propone crear el Gabinete Turístico, a efecto de contribuir a la conformación de una política global de fomento al turismo. Lo encabeza la Secretaría de Turismo y se conforma por las principales dependencias y entidades relacionadas directa e indirectamente con las actividades inherentes al sector turístico.

El papel de la Administración Pública en la creación de las condiciones para el desarrollo de la actividad ha sido muy importante, puesto que ha construido la infraestructura y los servicios públicos, desarrollando políticas públicas de fomento en materia de transporte, migración, financiamiento, medio ambiente, capacitación, seguridad jurídica, entre otras, y ha facilitado la consecución de una industria turística nacional próspera, que hoy ocupa en el mundo el lugar número ocho en recepción de turistas y el onceavo en captación de divisas.

### **3 La infraestructura turística nacional y su impacto.**

De acuerdo con la Secretaría de Turismo<sup>21</sup>, para el año de 1999 el sector empresarial turístico en México ha desarrollado una planta hotelera que consta de más de 10 mil hoteles clasificados de "1 estrella" a "gran turismo", y que suman en

---

Secretaría de Turismo. *México: El Turismo en Cifras* México. SECTUR. 2001, pp.12-13.

conjunto 420 mil habitaciones, además de los 290 desarrollos de tiempo compartido; destaca la red aeroportuaria nacional integrada por 79 aeropuertos, 27 nacionales y 52 internacionales.

Durante 1999 México fue visitado por cerca de 20 millones de turistas internacionales (clasificados en turistas al interior y turistas fronterizos) que dejaron divisas por cerca de 7 mil millones de dólares; de éstos, más del 80% provinieron de los Estados Unidos. La Balanza Turística ascendió a 2,500 mdd, manteniendo superávit por quinto año consecutivo<sup>22</sup>.

Asimismo, se encuentran instaladas en el país cerca de 4 mil agencias de viajes; hay más de 700 arrendadoras de vehículos en el territorio nacional; prestan servicios de transportación turística más de 500 empresas; contamos con casi 20 mil restaurantes, 2,500 bares y cerca de mil discotecas y centros nocturnos; están instaladas casi 40 marinas turísticas que albergan más de 4 mil embarcaciones; y, tenemos 84 campos de golf, algunos categoría PGA (profesional.)<sup>23</sup>

La inversión turística privada acumulada asciende a 30 mil millones de dólares (en 1999 fue de 1,431 mdd). La inversión extranjera en todos los sectores correspondiente a 1997 considera 13,230.2 millones de dólares, de los cuales, el 4.2% equivalente a 564.4 mdd, se destinaron al sector turismo<sup>24</sup>.

De conformidad con la política coordinadora del Sector Turismo existen en el país 6 circuitos turísticos: 1. Corazón de México: compuesto por los estados de México, Hidalgo, Morelos, Guerrero, Tlaxcala y el Distrito Federal. 2. Mar de Cortés y Barrancas del Cobre: consta de Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora. 3. Mundo Maya: integrado por Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Campeche y

---

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 14.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 7

ucatán. 4. México Norte: Durango, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Baja California. 5. Ruta de los Dioses: Tiene a Oaxaca, Puebla y Veracruz. 6. Tesoros Coloniales: con Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. En estas rutas se incluyen los 21 sitios declarados por la UNESCO como "Patrimonio de la Humanidad"; las 153 zonas arqueológicas existentes; las 117 "Áreas Naturales Protegidas", clasificadas en nueve categorías; y, los casi mil museos y galerías en operación.

De especial relevancia los cinco Centro Integralmente Planeados de FONATUR ubicados en las playas de Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Huatulco y Moreto. En el apartado III se abundará la información sobre estos polos turísticos y modelos de planeación y desarrollo.

El esfuerzo para consolidar la infraestructura turística actual no es solo del sector público (compuesto en el nivel federal por la Secretaría, el FONATUR, el Consejo de Promoción Turística de México, y en el nivel estatal por las Secretarías de Turismo de las entidades), sino del sector privado, el social y el académico. A fin de coordinar esfuerzos en el ámbito nacional, a partir de 1996 se conforma el Consejo Consultivo de Turismo integrado por los representantes de las dependencias y entidades señalados más la Banca de Desarrollo, los presidentes de las Comisiones de Turismo del Senado y de la Cámara de Diputados, así como por los líderes gremiales hoteleros, restauranteros, prestadores de servicios turísticos y las Cámaras empresariales del Ramo.

De acuerdo con datos de la Organización Mundial de Turismo<sup>25</sup>, México es el único país de América Latina que figura entre las primeras diez naciones del mundo que más visitantes reciben. En cuanto al continente Americano, ocupa la tercera posición precedida de los Estados Unidos y Canadá.

---

*ibid*, p 16.

### III. EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.

#### III.1 **Ámbito jurídico.**

La base jurídica que da vida al Fondo Nacional de Fomento al Turismo es la Ley Federal de Fomento al Turismo emitida el 28 de enero de 1974, en la que se especifica que la fusión de los fideicomisos FOGATUR e INFRATUR, tiene como objetivo hacer del turismo una actividad pujante que apoye la economía nacional e impulse el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

Se puede considerar a la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo como la intervención más directa del Estado mexicano en la consolidación de políticas turísticas a largo plazo, ya que FONATUR se convierte en el brazo ejecutor del desarrollo del sector.

El 29 de marzo de 1974 en el Contrato de Fideicomiso que celebran el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S. A., se ratifica que la Ley Federal de Fomento al Turismo ordena la creación de FONATUR.

El artículo 26 de dicha Ley señala que el Fondo “participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo por lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo”.<sup>26</sup>

El objetivo de esta entidad es que el turismo se convierta en detonador del desarrollo regional, que genere empleos en zonas poco favorecidas, y asegure un

---

<sup>26</sup> Ley Federal de Fomento al Turismo del 28 de enero de 1974, citado en Fondo Nacional de Fomento al Turismo. *Los 25 años del Fondo Nacional de Fomento al Turismo*. México. FONATUR – Studio Beatrice Trueblood, S A – UNAM 1999, p. 95.

importante ingreso de divisas, así como asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo.

En el artículo 28 de la Ley se refiere a las funciones que se le asignan a FONATUR, mismas que se señalan también en el Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del Fondo, y que son entre otras:

A) Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y los servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos. B) Crear y consolidar centros turísticos conforme a los Planes Maestros de Desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región. C) Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones que incrementen la oferta turística nacional. D) Realizar la promoción y la publicidad de sus actividades y las del turismo en general. E) Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias. F) Realizar inversiones directas en empresas públicas o mixtas que operen servicios turísticos en la etapa de despegue de un desarrollo turístico. G) Otorgar todo tipo de créditos que contribuyan al fomento de la actividad".<sup>27</sup>

Conforme se establece en la Ley de Entidades Paraestatales y en la Ley Federal de Turismo, el Comité Técnico y de Distribución de Fondos es el órgano de gobierno de FONATUR. Los asuntos que se someten a su aprobación se refieren principalmente a las políticas y reglas de operación, programas, presupuesto y todo aquello que afecte el patrimonio del Fondo.

---

*Op. Cit.*



La forma en que se constituye el Comité es: la Secretaría de Turismo, en su calidad de cabeza de sector, ocupa la Presidencia y la Secretaría Técnica; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con dos miembros propietarios y dos suplentes; la Secretaría de Desarrollo Social con un propietario y un suplente; el Banco de México con un propietario y un suplente. Todos ellos cuentan con voz y voto y el Presidente cuenta además con voto de calidad para la toma de acuerdos.

A las sesiones, debe asistir también el representante fiduciario que en este caso es Nacional Financiera (NAFIN) con un propietario y un suplente, así como un Comisario Público de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ambos tienen voz, pero no voto. El Director General de FONATUR asiste también con voz y sin voto. Los funcionarios de segundo nivel del Fondo asisten en calidad de invitados.

Desde su creación en 1974, FONATUR ha sido un importante promotor del desarrollo regional y ha contribuido para que el turismo alcance el tercer puesto en la captación de divisas para el país, además de generar empleos directos e indirectos para el diez por ciento de la población económicamente activa del país.

La misión de FONATUR que se plasma en la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, *está plenamente identificada con el modelo del "Desarrollo Compartido"*, diseñado por el Presidente Luis Echeverría, de acuerdo con el cual se habrá de integrar a la planeación del desarrollo regional a grupos sociales antes marginados. Especial énfasis toma entonces los objetivos de contribuir al desarrollo regional y la de fomentar la creación de fuentes de empleo permanentes y bien remuneradas.

Una vez definidas las funciones del Fondo, se adopta el concepto de Centros Turísticos Integralmente Planeados, mismo que representa la más importante contribución de FONATUR al desarrollo turístico y socioeconómico del país,

uesto que incrementó significativamente la oferta turística de alta calidad, trayendo nuevos segmentos de mercado y generando el desarrollo regional revisto.

a conceptualización de los Centros Turísticos Integralmente Planeados permite ue FONATUR construya ciudades con infraestructura y servicios necesarios para tender a la población permanente y a la turística. De esta forma, FONATUR ha ealizado obra pública en cantidad suficiente para sustentar su vida propia. La ase de este proceso es el diseño y aplicación de Planes Maestros de Desarrollo, ue garantizan un desarrollo equilibrado tanto en lo turístico como en lo urbano, entro de un marco de respeto al medio ambiente, a la población y sus ostumbres, así como a la legislación vigente.

Es necesario elaborar una breve sinopsis de los periodos más relevantes en uanto al diseño y aplicación de políticas para el desarrollo a largo plazo del urismo llevadas a cabo en un principio por INFRATUR, el Banco de México y nalmente por FONATUR:

. Identificación de zonas turísticas. Este periodo va de 1968 a 1974, cuando el conjunto visionario del INFRATUR y del Banco de México inicia los estudios de identificación de lugares propicios para el desarrollo turístico, siendo Cancún la primera selección que reunía todas las características propicias. En primera instancia, el Banco de México es el encargado de concretar la visión política y financiera de los centros turísticos y obtiene del Banco Interamericano de Desarrollo un crédito que permita iniciar los proyectos. Como se ha señalado, el Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico 1969 – 1973 es un documento importante en la consecución de una política turística a largo plazo, pues define las zonas en la que se asentarán los Centros Turísticos Integralmente Planeados. Además, por su carácter de política gubernamental transitoria entre dos periodos presidenciales, es aun más relevante.

2. **Construcción de los Centros Integralmente Planeados.** Esta etapa ocurre de 1970 a 1984, durante la cual se privilegia el desarrollo regional y el fomento del turismo. Por ejemplo, luego de la toma de posesión de la presidencia de Luis Echeverría el 1 de diciembre de 1970, el día 12 de ese mismo mes realiza una gira de trabajo a Cancún para dar inicio formal al megaproyecto. En 1972 inicia la construcción de Ixtapa y el crédito que permite su edificación es particularmente especial, ya que fue el primer proyecto turístico financiado por el Banco Mundial a través del BIRF. En 1974 se formaliza la expropiación de predios para iniciar los estudios en San José del Cabo, Baja California Sur y en 1977 comienza su construcción, orientado a cumplir con una política de poblamiento de la península de Baja California. En 1976 FONATUR recibe oficialmente los predios del desarrollo turístico de Loreto en Baja California Sur e inicia la construcción de proyectos turísticos en la bahía de Nopoló y de Puerto Loreto. Al igual que en Los Cabos, FONATUR decide instalar un polo turístico en este sitio, atendiendo una política de promoción poblacional y desarrollo regional a efecto de generar fuentes de empleo en una zona desértica. Huatulco, hasta hoy el último de los Centros Integralmente Planeados fue seleccionado en 1969 por los visionarios del Banco de México y es en 1984 cuando Miguel de la Madrid da el banderazo de salida para la edificación de este desarrollo. La política de atención a zonas marginadas es la que se hace presente en este destino, a efecto de contrarrestar los efectos negativos de la pobreza y el analfabetismo.

3. **Consolidación y promoción.** Una vez instalados y en operación los cinco Centros Integralmente Planeados, la labor de FONATUR de 1984 a 1999 se distingue en su política crediticia y comercializadora. Sobresalen los programas de inversión en los que el Fondo aporta el 100 por ciento del capital, para después vender negocios turísticos de comprobada factibilidad. Posteriormente, los proyectos de coinversión y financiamiento de proyectos turísticos, dan como resultado la planta hotelera, restaurantera y de

entretenimiento que recibe anualmente a más del 30% de los turistas extranjeros que visitan México. A principios de la década de 1990, la política crediticia sufre disminuciones considerables y hoy es prácticamente nula.

## II.2 La política de crear Centros Turísticos Integrales.

De conformidad con los objetivos y atribuciones de FONATUR, para proyectar y promover polos de desarrollo turístico, que generen divisas, creen empleos y contribuyan al desarrollo regional, es necesario explicar lo que es un Centro Turístico Integralmente Planeado.

Por principio de orden, las ciudades turísticas desarrolladas por FONATUR, se diseñan mediante un Plan Maestro que es la piedra angular de los polos turísticos. Este constituye la directriz de su edificación y norma su crecimiento futuro. En primera instancia se seleccionan puntos con vocación turística, se diseña y reglamenta su conformación y desarrollo, con el objeto de cumplir con el programa de obra. Con el Plan Maestro se definen y limitan las obras de urbanización y las de equipamiento turístico.

Necesariamente hubo que sustentar los planes en el análisis de la generosa realidad y en la profunda comprensión del entorno. Para ello se llevaron a cabo todo tipo de investigaciones, desde la disponibilidad regional de insumos, los valores escénicos y atractivos turísticos de los lugares, los factores socioeconómicos (actividad económica, empleos y recursos, el régimen de tenencia de la tierra) y los factores físico – artificiales de la región, tales como las vías de comunicación, electrificación, fuentes alternas de agua potable. En una palabra, se tuvieron que interrelacionar los factores naturales, sociales, económicos, financieros y técnicos, para lograr el éxito”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 103.

Una vez elaborados todos los estudios, se definen las características propias de cada Centro y se proyectan las zonas urbanas, definiendo las áreas de servicios comerciales y habitacionales, edificios públicos, vialidades y parques. Se definen igualmente las características de los servicios como el agua, drenaje, teléfono, etcétera. Para la zona hotelera se precisan las áreas residenciales y condominiales, así como las instalaciones destinadas a la recreación, las marinas para embarcaciones, campos de golf y con máxima preponderancia, las áreas protegidas o reservas ecológicas.

Para lograr la consolidación y efectiva promoción de los Centros, se realizan proyecciones de número de hoteles, de cuartos y de cantidad de vuelos; además, se estudian los niveles de ocupación, gasto medio del turismo, promedio de alojamiento, origen del turismo y modalidades de inversión.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento del Plan Maestro, las políticas de construcción son rígidas, ya que cada lote debe cumplir con un reglamento de calidad, máximo de altura, densidad y perfil arquitectónico.

A principios de la década de 1970, cuando inicia el desarrollo de Cancún en Quintana Roo, el primer Centro Turístico Integralmente Planeado, no existe en el ámbito internacional una experiencia similar. Esto significa que la creación desde cero de un polo turístico de gran envergadura es una primicia del gobierno mexicano. Este ejercicio de planeación y aplicación de políticas turísticas específicas, fue concertado con una metodología propia y bajo nuevas condiciones de trabajo.

Mediante la práctica de esta política, FONATUR a la fecha ha construido cinco Centros Turísticos Integrales, ubicados en las costas nacionales:

a) Cancún, en el mar Caribe, destinado a captar el turismo de la costa este de los Estados Unidos, el sureste de Canadá y Europa; b) Ixtapa y Huatulco, en las costas del océano Pacífico, dirigidos a atraer el mercado turístico de los estados del centro de los Estados Unidos y el turismo nacional; c) Los Cabos y Loreto, Baja California Sur, en el Mar de Cortés y el Pacífico, orientados fundamentalmente hacia los turistas de la costa oeste de los Estados Unidos y Canadá.

Estos centros propician el desarrollo y hacen crecer la economía de los estados y municipios donde se localizan, a la vez que conforman una planta de empleos permanentes y bien remunerados, directa e indirectamente relacionados con el turismo, de igual forma, constituyen el principal promotor del crecimiento sostenido de otros sectores productivos, como el de las comunicaciones, la industria y los servicios, convirtiéndose en ciudades de fuerte atracción de población, con influencia regional y nacional. Representan, además, importantes mercados que demandan bienes y servicios, y al mismo tiempo, generando una derrama instantánea vía sueldos y salarios.

Los polos turísticos de FONATUR, aportan una porción considerable del Producto Interno Bruto de los estados en que se ubican, llegando en algunos casos como Cancún, a representar la mitad del total. De esta forma, generan ingresos estatales y federales por concepto de impuestos, tarifas, pagos y derechos. Como ejemplo, se muestran en la gráfica los siguientes datos correspondientes a 1997:

ESTADO	PORCENTAJE PIB TURISMO
	1997 - Rama de restaurantes y hoteles
Quintana Roo	50%
Veracruz	24%
Baja California Sur	10.8%
Baja California	7.7%
Colima	7.6%

Fuente: Secretaría de Turismo. 100 Hechos que Hacen del Turismo en México una Prioridad Nacional. México. SECTUR. 1997, p. 8.

Otro dato relevante correspondiente a 1997 es que de acuerdo con el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, los impuestos totales generados por la actividad turística en México, ascendieron a 5,000 millones de dólares.<sup>29</sup>

Los Centros también han permitido redistribuir recursos públicos y privados en las regiones donde se asientan y que antes eran, como en el caso de Cancún y Huatulco, territorios con poca población y con escasas posibilidades de desarrollo.

CUARTOS DISPONIBLES POR CIP						
C. I. P.	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>CANCUN</b>	18,859.0	18,891.0	19,754.0	20,381.0	21,802.0	24,610.0
<b>IXTAPA</b>	4,136.0	4,097.0	4,142.0	4,317.0	4,336.0	4,599.0
<b>LOS CABOS</b>	3,663.0	3,710.0	4,072.0	3,906.0	4,359.0	4,842.0
<b>LORETO</b>	232.0	381.0	435.0	435.0	438.0	469.0
<b>HUATULCO</b>	1,766.0	1,846.0	1,846.0	2,029.0	2,113.0	2,124.0
<b>TOTAL CIPS</b>	<b>28,656.0</b>	<b>28,925.0</b>	<b>30,249.0</b>	<b>31,068.0</b>	<b>33,048.0</b>	<b>36,644.0</b>
<b>Crecimiento Anual</b>		<b>1%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>11%</b>

DIVISAS GENERADAS (mdil) POR CIP						
C. I. P.	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>CANCUN</b>	1,319.6	1,494.7	1,544.6	1,869.5	1,805.0	2,182.2
<b>IXTAPA</b>	92.2	92.2	115.7	135.9	144.0	182.2
<b>LOS CABOS</b>	193.7	232.0	277.8	327.3	835.6	769.3
<b>LORETO</b>	3.7	3.7	9.0	9.4	19.0	18.1
<b>HUATULCO</b>	40.5	33.0	31.4	29.6	31.6	32.0
<b>TOTAL CIPS</b>	<b>1,649.7</b>	<b>1,855.6</b>	<b>1,978.5</b>	<b>2,371.7</b>	<b>2,835.2</b>	<b>3,183.8</b>
<b>Crecimiento Anual</b>		<b>12%</b>	<b>7%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>12%</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>4,854.0</b>	<b>4,689.5</b>	<b>5,288.9</b>	<b>5,748.0</b>	<b>6,037.7</b>	<b>6,632.9</b>
<b>Participación CIP'S Total Nacional</b>	<b>34%</b>	<b>40%</b>	<b>37%</b>	<b>41%</b>	<b>47%</b>	<b>54%</b>

Fuente ambos cuadros: Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Planeación de FONATUR. 2000.

<sup>29</sup> Secretaría de Turismo. *100 Hechos que Hacen del Turismo en México una Prioridad Nacional*. México. SECTUR. 1997, p. 8

La inversión realizada en estos Centros, a través de la construcción de infraestructura urbana y turística, ha impulsado la descentralización estable de la población hacia las regiones en que se encuentran los polos, en condiciones que superan el nivel de vida de otros centros turísticos tradicionales y aun el de otras ciudades del país.

Para 1999 el gobierno de México ha canalizado, a través de FONATUR, una inversión que supera los 11 mil millones de dólares. Este capital ha contribuido a fortalecer la política de descentralización gubernamental, ya que actualmente habitan en los cinco polos cerca de 700 mil habitantes, y se han generado casi 100 mil empleos directos e indirectos.<sup>30</sup>

Como muestra de las diferencias entre un Centro Integralmente Planeado y un polo turístico tradicional, señalo los siguientes ejemplos:

INDICADOR	ACAPULCO		CANCUN	
	1986	1996	1986	1996
Ocupación hotelera	50%	44.2%	68%	77.8%
Estadía / noche	4.0	2.9	4.5	5.4

INDICADOR	MANZANILLO		LOS CABOS	
	1986	1996	1986	1996
Ocupación hotelera	57%	43.3%	64%	73.5%
Habitaciones	2,368	2,888	1,243	4,072
Turistas	127,000	88,000	150,000	480,000

Fuente: Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión de FONATUR 2000.

Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión y de la Dirección Adjunta de Finanzas de FONATUR. 2000



Los cinco Centros han permitido atraer importantes flujos de inversión de parte de empresarios e inversionistas, que se reflejan en los casi 300 hoteles de categoría turística que cuentan con una capacidad instalada de 38 mil habitaciones: en los últimos diez años el número de estos cuartos ha crecido a una tasa anual de 8.7%, muy superior a la de 3.6% de otros centros turísticos del país. Los Centros FONATUR recibieron por ejemplo, durante el año 1999, a 3.8 millones de visitantes nacionales y extranjeros, con una tasa anual de crecimiento de 11.7%, superior a la de 7.2% en el ámbito nacional.<sup>31</sup>

En otro importante segmento de la oferta turística, la venta de los tiempos compartidos, en los cinco Centros ha alcanzado cerca de 500 millones de dólares americanos, y han crecido a una tasa media anual de 17%, superior a la media mundial de 14% y al resto de la nacional de 9%.<sup>32</sup>

El impacto más relevante de los Centros Integralmente Planeados, se ubica en los indicadores de contribución a la captación de visitantes extranjeros y a la generación de divisas, aspectos en los que su participación ha sido notablemente destacada. En el primer caso, participa con el 34 por ciento del total y en el segundo, con el 54 por ciento de las divisas.<sup>33</sup> Además, los cinco Centros FONATUR tienen instalada el 40% de la oferta hotelera de 5 estrellas del país.

La evolución de los Centros Integralmente Planeados ha respondido en la mayoría de los casos de la forma en que fue prevista. La estrategia desarrollada para Cancún, Los Cabos y en menor medida para Ixtapa, ha respondido a las expectativas esperadas; sin embargo, Huatulco y Loreto aun no consolidan su despegue económico. En la siguiente tabla se observan los indicadores a 1999 de

---

<sup>31</sup> *Op. Cit.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Finanzas de FONATUR 2000.

ada Centro turístico:

PRINCIPALES INDICADORES DE OPERACIÓN DE LOS CIP'S A 1999				
CIP	INICIO DE OPERACIONES	CUARTOS	TURISTAS RECIBIDOS	EMPLEOS GENERADOS
ancún	1970	25,500	2,800,000	70,000
tapa	1972	7,150	350,000	15,000
os Cabos	1977	3,400	450,000	10,000
oreto	1980	650	40,000	2,500
uatulco	1984	2,100	170,000	6,500
<b>TOTAL</b>		<b>38,800</b>	<b>3,810,000</b>	<b>104,000</b>

Fuente: Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Planeación y Fomento a la Inversión de FONATUR, 2000.

### 1.3 La política crediticia de fomento al turismo.

Una función relevante de FONATUR es la de promover el financiamiento a las actividades turísticas, estipulada en el Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso que dio origen al Fondo, y también de conformidad con la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974 y a la actual Ley Federal de Turismo.

FONATUR tiene en la actividad de financiamiento una función sustantiva, por medio de la cual apoya a inversionistas en la realización de proyectos que tengan por objeto la creación y puesta en marcha de nuevas empresas turísticas, así como la modernización y consolidación de las ya existentes.

Bajo este esquema normativo, desde su creación, FONATUR ha contribuido al crecimiento de la industria turística nacional mediante el otorgamiento de créditos que a la fecha ascienden a un monto total de 45,000 millones de pesos, mismos que se han destinado para construir y remodelar unidades hoteleras, así como para realizar productos turísticos complementarios como marinas, campos de golf,

albergues, balnearios y campamentos, entre otros, que en su conjunto han provocado beneficios comprobados, tanto en el desarrollo social y económico de las localidades, como en la generación de empleos para el país.

La generación de inversión productiva a través de los créditos otorgados por FONATUR ha llegado a casi todas las entidades de la República, privilegiando a las que dan cabida a los Centros FONATUR, que son Baja California Sur, Quintana Roo, Oaxaca y Guerrero. En estos polos turísticos, el Fondo ha financiado la construcción del 65% de los 38,000 cuartos que actualmente se encuentran en operación, generando una inversión total estimada en 3 mil millones de dólares.

En su inicio y a efecto de apoyar el arribo de los primeros inversionistas, FONATUR participa en proyectos turísticos en los que funge como el principal socio capitalista. En esta modalidad, cada proyecto debe cumplir el ciclo de inversión y crecimiento, que al llegar a la madurez, se vende al mejor postor. El producto de la venta permite la construcción de nuevos proyectos turísticos que aumentan la plusvalía de la región.

Otro esquema es el de coinversiones donde la participación del Fondo es temporal y minoritaria. Este sistema ofrece un negocio estructurado, apoyado en estudios de factibilidad, en el que FONATUR aporta los terrenos que se desarrollan de acuerdo con los lineamientos del Plan Maestro del polo turístico. Adicionalmente, se establece un programa de financiamiento con tasas preferenciales, comparadas con la de la banca comercial, para hacer más atractiva la inversión en los proyectos turísticos nacionales.

Como muestra de los logros obtenidos con la política de financiamiento al sector turismo ejecutada por FONATUR, se encuentra la planta hotelera, restaurantes y

servicios turísticos en sus polos de desarrollo, sin embargo, durante la década de 1990, los financiamientos disminuyeron considerablemente.

Durante ese mismo periodo, se rompe la continuidad en la contratación de préstamos de organismos financieros internacionales y de 1986 a 1994 no se contrata empréstitos para infraestructura. En 1987 se contrata el último préstamo para otorgamiento de crédito. A partir de 1988 cambian las políticas de crédito a los organismos internacionales y se suspenden las líneas dirigidas al financiamiento de proyectos turísticos.

Entre 1978 a 1987, FONATUR contrata préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por 96 millones de dólares para otorgamiento de crédito a proyectos turísticos<sup>34</sup>. Como estrategia deliberada, el Gobierno Federal cubre los pagos de capital de los organismos, creándose de esta forma una base importante para intermediación financiera. Sin embargo, los requerimientos de flujo de efectivo y los compromisos derivados de pérdidas cambiarias, agotaron estos recursos.

En estas circunstancias, el Fondo se obliga a recurrir a fuentes de fondeo de mayores costos, que prácticamente lo han retirado del mercado crediticio, dando paso a que otras instituciones ocupen de manera irregular su lugar.

Para contrarrestar este efecto negativo, se contrató desde ese momento y hasta la fecha, una línea de crédito con el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), cuyas condiciones son similares a las que concede la banca comercial, ya que desde noviembre de 1995 cancela el beneficio del punto de intermediación establecido originalmente, situación que ha impedido que el Fondo obtenga un

rendimiento financiero por el ejercicio de esta función.

La dependencia total de la línea de BANCOMEXT, aunada a la falta de liquidez, se ha traducido en pérdida de competitividad y una cada vez más reducida presencia en el financiamiento al sector turístico.

En la actualidad, FONATUR participa en el financiamiento de la actividad turística como banca de segundo piso (no otorga créditos directos), ya que de acuerdo con las políticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México (ambos miembros del órgano de gobierno del Fondo), el riesgo crediticio debe ser absorbido únicamente por la banca comercial<sup>35</sup>.

FINANCIAMIENTO DE FONATUR A LA ACTIVIDAD TURÍSTICA NACIONAL 1974-1999							
AÑO	Crédito Valor Histórico	Crédito Pesos Actuales	Inversión Pesos Actuales	Cuartos Ill.4 Nu ev os	Cuartos Remode- lados	Empleo Directo	Total Créditos
1974	1,119.9	2,910,460.4	7,549,420.9	8,274	1,605	6,661	145
1979	3,382.2	3,673,084.0	6,725,299.2	9,753	1,336	6,826	188
1984	30,595.9	4,610,284.2	9,224,516.3	5,275	3,197	4,958	110
1989	598,503.1	4,279,697.1	11,273,148.5	6,794	4,444	5,191	151
1994	265,635.5	850,723.4	2,113,122.6	684	389	858	41
1999	104,000.0	116,812.8	181,531.6	168	0	175	3
TOTAL	4,975,113.6	71,305,193.8	139,534,100.6	117,289	53,505	96,793	2,754

Fuente: Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Finanzas de FONATUR 2000.  
(Extracto).

<sup>35</sup> Por acuerdo del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del FONATUR, el patrimonio institucional no debe someterse a ninguna clase de especulación financiera.

Por su parte, la banca comercial, ha dificultado una participación más dinámica de los créditos, ya que evita las inversiones a largo plazo, pues compacta sus inversiones en áreas especializadas debido a la falta de conocimiento de proyectos turísticos y de su rentabilidad, obstaculizando con ello, el desarrollo de nuevos polos turísticos independientes a los de FONATUR, así como el crecimiento y mantenimiento de los centros actuales.

La falta de recursos para el financiamiento de la actividad turística es un impedimento que actualmente presenta el Fondo y que exige un replanteamiento por parte de las autoridades hacendarias federales.

Es contundente que FONATUR es el organismo que ha acumulado la mayor experiencia en el desarrollo del sector y cuenta con especialización en materia de financiamiento en proyectos turísticos. De tal forma, el futuro FONATUR debe desempeñar un papel importante en la orientación de los recursos crediticios y en la evaluación de proyectos.

#### **1.4 La política de comercialización de los activos turísticos.**

FONATUR inicia operaciones a mediados de la década de 1970 y mediante convenios con el Gobierno Federal fueron expropiadas grandes superficies de terreno, que a partir de ese momento conforman su patrimonio y tiene la responsabilidad de administrar. A partir de entonces se inicia la labor de fomento del Fondo: creando la urbanización e infraestructura básica por un lado y, por el otro, promoviendo las inversiones iniciales que conformaron la masa crítica que detonara eventualmente cada Centro Integralmente Planeado.

Durante más de 25 años FONATUR ha llevado a cabo una política de comercialización de terrenos, sujeta a las leyes del mercado y definida por los Planes Maestros Integrales de cada Centro; de igual manera, ha diseñado

mecanismos para apoyar el financiamiento de inversionistas para la edificación de infraestructura hotelera y servicios turísticos.

De acuerdo con lineamientos marcados por los miembros del Comité Técnico y de Distribución de Fondos de FONATUR, todas las ventas deben ser sometidas a consideración de un órgano auxiliar de supervisión denominado Comité de Crédito y Comercialización, mismo que revisa que la política de comercialización se desarrolle conforme a la norma.

Apoyado de estudios de mercado y de rentabilidad financiera, el Fondo garantiza que las operaciones de desincorporación de activos se efectúen en buenas condiciones para los inversionistas nacionales y extranjeros. Para ello, aplica una política específica en los medios publicitarios y de comunicación para asegurar el acceso a los nichos de mercado que se pretenden captar y que los canales de distribución sean los adecuados.

Sin embargo no puede considerarse, en estricto sentido, que “el Fondo actúa bajo el esquema simple de una empresa inmobiliaria. Si bien es cierto que existe un proceso de venta de bienes inmuebles, éste forma parte de una visión más amplia de fomento y promoción de inversiones, en un contexto de crecimiento ordenado y armónico”<sup>36</sup>.

Es condición de la política de comercialización del Fondo, que las ventas se deben efectuar a partir de una norma rigurosa. Se llevan a cabo licitaciones públicas que dan seriedad y minuciosidad a cada operación, garantizando que el ganador de cada proceso competitivo cumpla con los lineamientos que fija el Plan Maestro para cada lote, sobre todo si se le considera estratégico para el centro turístico, y al mismo tiempo, se le establece al comprador un plazo para concluir la construcción de su lote.

El Fondo tradicionalmente ha obtenido sus ingresos de varias fuentes: 1. recursos propios, los cuales se utilizan en la construcción de obras de cabeza, infraestructura y mantenimiento de sus Centros; 2. los recursos externos provenientes de financiamientos del BID, BANCOMEXT y otras operaciones crediticias; 3. recursos generados por el diferencial derivado de financiar y ayudar a financiar inversiones turísticas, principalmente en los centros del FONATUR. 4. recursos propios, generados por las operaciones de comercialización, y que se aplican en buena medida a sus gastos operativos<sup>37</sup>.

En este contexto, los ingresos que genera la comercialización de bienes son importantes para la subsistencia del FONATUR. Al mismo tiempo, es trascendente para la institución orientar sus acciones de comercialización hacia los objetivos originales que dieron sentido a su creación. Por lo mismo, cada operación de ventas, así como su administración constituyen un proceso cuidadoso que permita dar pauta a los criterios inmobiliarios en cada plaza y también conformar la imagen característica de los Centros Integralmente Planeados a través de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los proyectos u obras respectivos.

Sin embargo, los excesivos controles, antes, durante y posteriormente a cada operación de ventas, constituyen una desventaja crítica dentro del mercado inmobiliario. De igual forma, la austeridad presupuestal y las grandes cargas operativas que representan las funciones de planeación, desarrollo y finanzas obligan a vender permanentemente bajo fuertes presiones.



Es inminente la necesidad de la simplificación de políticas y procedimientos, para sostener la razón que dio origen al Fondo, que es la de realizar una labor de promoción y fomento.

De tal forma, la reserva territorial que el Fondo ha adquirido con el apoyo de las diferentes dependencias y entidades del Gobierno Federal, es vendida bajo los preceptos de una política de comercialización específica, que tiene como objetivo concretar una fase más del Plan Maestro de Desarrollo de cada Centro y generar ingresos. A lo largo de 25 años FONATUR ha cumplido con las siguientes metas de comercialización:

SUPERFICIE COMERCIALIZADA POR FONATUR DE 1974 A 1999			
C. I. P.	SUPERFICIE (miles de m <sup>2</sup> )	NUMERO DE LOTES	PORCENTAJE SUPERFICIE
Cancún	7,985.4	6,374	46%
Ixtapa	4,086.9	820	24%
Los Cabos	3,483.0	1,101	20%
Loreto	397.2	482	2%
Huatulco	1,419.2	1,469	8%
Total	17,371.7	10,246	100%

Fuente: Documento de trabajo de la Dirección Adjunta de Comercialización de FONATUR. 2000.

### III.5 La política de mantenimiento de la infraestructura turística.

La política de mantenimiento de la infraestructura turística se lleva a cabo por medio de la empresa de participación estatal mayoritaria Baja Mantenimiento y Operación, S. A. (BMO).

Esta empresa surge en 1976 con el objeto de garantizar el mantenimiento, higiene, seguridad e imagen de los desarrollos turísticos construidos por FONATUR. La envergadura de su tarea es amplia, y es probable que sea la única compañía en México que se dedica al mantenimiento integral de ciudades.

Adicionalmente, los principales elementos de entretenimiento y deporte de los Centros Integralmente Planeados son operados por esta empresa, con el objeto de mantener los Planes Maestros de Desarrollo de acuerdo con lo programado. De esta forma, administra cuatro campos de golf en Ixtapa, Huatulco, Los Cabos y Loreto, mismos que reciben cada año aproximadamente a 100 mil jugadores que generan ingresos anuales por 20 millones de pesos.

Por otra parte, B. M. O., ha obtenido por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las concesiones a las Administraciones Portuarias Integrales de los puertos portuarios de Cabo San Lucas y Huatulco. Lo anterior con el objeto de incrementar su capacidad de atraque y calidad del servicio.

La política turística a largo plazo solo puede conservarse con el interés y la participación de todos los sectores. Por ello, la implantación de las políticas de fomento al turismo desarrolladas por FONATUR a lo largo de 25 años de existencia, da constancia del trabajo coordinado, eficiente y orientado a un fin específico.

El conjunto de políticas destinadas al bienestar común, al crecimiento de la economía y a la eficiencia administrativa debe ser una acción constante y de permanente aplicación. En este sentido, la opinión de Luis Aguilar es del todo válida: "Política pública nos es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la

participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos...»<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México. Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, p. 33.

## **7. HACIA LA CONSOLIDACION DE UNA POLITICA TURISTICA DE LARGO PLAZO.**

### **7.1 El futuro deseado.**

Los resultados logrados hasta 1999 por el Gobierno de México en materia turística no son del todo satisfactorios, sin embargo, pese a carecer de una política permanente de acciones de largo plazo, el hecho de colocar a nuestro país entre los primeros diez del mundo en la materia es de gran relevancia. El reto consiste en mantener el mismo ritmo de crecimiento de la actividad que otros países estiman tener en los próximos 20 años.

En el futuro inmediato se debe en primer lugar, disponer de una política turística a largo plazo que ejecute ambiciosos programas de desarrollo y diseñe nuevos proyectos turísticos acordes con la demanda mundial.

En este sentido, son de gran valía los esfuerzos de prospectiva, realizados por la Secretaría de Turismo con su *Estudio de Gran Visión*, al igual que FONATUR, con el *Estudio de Gran Visión del Turismo en México 2020*. Ambos documentos sostienen grandes similitudes y diagnostican que el turismo en México aun dista de ser una actividad valorada y que falta mucho por hacer en el futuro para consolidarla, y recibir el verdadero impacto económico que puede proporcionar.

Los actores públicos del sector turismo, la Secretaría, el FONATUR y el Consejo de Promoción Turística de México, así como la iniciativa privada y la sociedad, han conformado una industria turística nacional con graves desequilibrios. El marco normativo actual, la Ley Federal de Turismo, así como el Programa de Desarrollo del Sector Turismo no sostienen el uso de una política específica, que determine la orientación de las acciones de los tres sectores involucrados en el turismo.

Ante este panorama, se hace necesario aplicar políticas coordinadas entre los tres órdenes de gobierno que den sustento a la oferta de calidad, a la infraestructura y a la densidad urbana adecuadas, a los planes de contingencia aplicados con oportunidad, a la mínima migración de la población, y a la oportunidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las regiones con vocación turística.

En la última década, el mundo ha experimentado grandes cambios en los órdenes económico, político, social y cultural. En especial, la economía mundial ha mantenido un ascendente ritmo de crecimiento y el fenómeno de la globalización permite asegurar esa constante para los próximos tiempos. "El turismo es uno de los sectores donde han sido enormes y notables las repercusiones de los cambios sociodemográficos, culturales, laborales y tecnológicos ocurridos en los países más desarrollados, dando lugar al surgimiento de nuevos segmentos de mercado y nuevos patrones de viaje"<sup>39</sup>.

México cuenta con todos los atractivos que demandan las nuevas formas de turismo y que otros países de la región han desarrollado, como ejemplo se encuentra Costa Rica. Por lo tanto, siendo este un país que cuenta con enormes recursos naturales y culturales, debe aprovechar ese enorme capital, así como su localización estratégica vecina a los países Norteamérica, a efecto de diversificar la oferta turística existente y satisfacer las nuevas demandas de turismo. Será prioritario también, que mediante políticas de promoción adecuadas, se atraiga en el futuro cercano al turismo proveniente de los países de la Comunidad Económica Europea y al de Asia, específicamente Japón, Corea y Singapur, por su enorme potencial.

La política turística de México atendiendo a las exigencias actuales del mercado y a la creciente competencia internacional, se ha orientado, por un lado, hacia la

---

<sup>39</sup> Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *Gran Visión del Turismo en México 2020*. México. Dirección Adjunta de Planeación de FONATUR 2000. P. iii.

consolidación de los destinos de playa, que han sido su principal producto, regándoles valor, y por el otro, integrando los centros con sus regiones naturales de influencia, ofreciendo más actividades de entretenimiento y desarrollando segmentos especializados como el turismo cultural, náutico, de negocios, cinegético, turismo de aventura, ecoturismo, entre otros, que le permitan fortalecer su competitividad, y al mismo tiempo, promoverlos y comercializarlos con gran impacto.

La clave entonces es ofrecer al mercado turístico mundial un producto más diferenciado, con mayor singularidad y calidad, respetuoso del medio ambiente y de la cultura, que permita satisfacer los gustos de un turista que cada vez exige más por lo que paga. En el futuro se observan dos segmentos turísticos: los de altos ingresos que disponen de poco tiempo para viajar y pagarán por los mejores servicios y diversidad de productos; y los de menores ingresos, principalmente jóvenes y población de la tercera edad, que buscan realizar muchas actividades con bajo presupuesto.

La política turística nacional a largo plazo debe ser incluyente, generando la participación de todos los sectores en su diseño y aplicación. De acuerdo con los objetivos de Gobierno del actual Presidente, la política turística debe accionar en la misma dirección: esto es, "asegurar un crecimiento dinámico y estable de la economía; apoyar la competitividad sectorial y la inserción ventajosa del país en la economía internacional; ofrecer infraestructura y servicios públicos de calidad; asegurar el desarrollo incluyente a través de la creación de empleos y empresas; promover el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para un desarrollo sustentable"<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Documento de trabajo de la Comisión de Crecimiento con Calidad de Presidencia de la República. 2001.

El diagnóstico de la infraestructura turística nacional determina niveles bajos de satisfacción tanto a los turistas extranjeros como a los nacionales. En el primer caso, pese al enorme potencial mexicano, no existe especialización de la oferta turística por segmentos; no hay coordinación entre los prestadores de servicios turísticos y los *touroperedores*; y, cada destino turístico se promueve y comercializa en el exterior de manera aislada (incluidos los de FONATUR). Para los nacionales, el panorama es drástico, ya que nuestro país carece de atractivos o paquetes que satisfagan a los viajeros de alto poder adquisitivo (el 93% de los mexicanos que viajan al extranjero se dirigen a los Estados Unidos y derraman al año en todos los destinos más de 5 mil millones de dólares)<sup>41</sup>; para la población de ingresos medios y bajos no existe una oferta digna; además, el costo del transporte, especialmente el aéreo, desalienta cualquier expectativa de viaje.

La participación del Estado es primordial para consolidar a la industria turística nacional y lograr que México se encuentre entre los diez países más visitados del mundo. Su papel deberá reforzarse en el futuro y apoyar al sector turismo canalizando recursos financieros y de inversión; también, habrá de coordinar, regular y desarrollar nuevos polos regionales, en conjunto con el sector privado y social. Solo de esta forma, se logrará el objetivo de lograr el desarrollo sustentable de la actividad y dotar de beneficios sociales a grandes grupos poblacionales.

---

<sup>41</sup> Secretaría de Turismo. *México: El Turismo en Cifras* México, SECTUR. 2001, PP. 11 y 16.

## CONCLUSION.

durante más de setenta años el Estado mexicano se ha ocupado de elaborar y ejecutar una serie de políticas destinadas al fomento del turismo, aunque su aplicación no ha obedecido a una política turística de largo plazo. En este sentido, el esfuerzo más articulado y orientado a la consecución de objetivos específicos, constituye la política formulada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo desde 1974.

El valor económico, político y social del turismo es una realidad insoslayable, ya que sus efectos son evidentes y promisorios para una nación de economía emergente como México. De tal forma, plantear un cambio en la política turística no pretende romper modelos aplicados en el pasado, sino adecuar a la industria turística nacional de manera progresiva a la actual y globalizada demanda mundial.

El diseño y aplicación de una política a largo plazo es congruente y condicionante del ejercicio público orientado hacia la consecución de objetivos programados. En específico, la formulación de una política turística de largo plazo, proyectada para atraer divisas, generar empleos y apoyar el desarrollo regional, es posible en la medida en que la visión compartida del sector comprometa los esfuerzos público, privado y social.

El planteamiento de una política turística de largo plazo permitirá incrementar las fortalezas del sector, hacer frente a las oportunidades, reorientar el desarrollo del modelo establecido, equilibrar las variables económica y social, promover el respeto a las tradiciones y culturas regionales y dar plena concesión a la sustentabilidad. Por tal razón, es vital revalorizar la importancia del turismo como una política de Estado dirigida a concretar los objetivos medulares del desarrollo turístico nacional.



## **/I. EPILOGO.**

### **/I.1 El turismo mexicano en el siglo XXI.**

Actualmente, la política turística de México se orienta a recuperar y estimular el crecimiento de la competitividad de los centros y regiones turísticas, reforzando la identidad de sus productos, mejorando la calidad ambiental, diversificando actividades, incrementando accesos y promoviendo la oferta turística nacional.

La actividad turística nacional en su conjunto es uno de los más pilares más importantes de la economía del país, y se pueden señalar los siguientes indicadores de su relevancia:

1. es una fuente muy importante de generación de empleos. En el sector trabajan más de 7 millones de mexicanos que son remunerados con salarios 30% superiores al promedio nacional.
2. es la tercera fuente de divisas después de las manufacturas y el petróleo.
3. contribuye con el diez por ciento del Producto Interno Bruto nacional.
4. es un instrumento fundamental para el desarrollo regional y representa una opción para zonas marginadas que no tienen otras opciones económicas.
5. fortalece el sentido de pertenencia e identidad de los mexicanos, así como fomenta la convivencia mediante el respeto a la pluralidad étnica y cultural de México y el mundo.
6. es una industria de gran dinamismo, ya que sus ingresos crecen por encima de los generados por la actividad comercial.
7. mediante la aplicación de políticas de desarrollo sustentable, preserva los recursos naturales y la utilización responsable de los mismos.
8. el turismo nacional representa el 70% del consumo total en turismo (175 millones de viajes anuales con pernocta).

Independientemente que el turismo ha contribuido a la economía nacional y que ha impulsado el crecimiento en zonas antes marginadas, es también cierto que contra su potencial, la actividad ha crecido a un ritmo de 1.5% en comparación con 4.5% mundial. Es necesario asegurar que el turismo se desarrolle armónica y equitativamente, en beneficio del país, de quienes son la mano de obra de la actividad, de las comunidades que lo reciben y de las empresas turísticas, requiriéndose indispensable la concurrencia y apoyo de diversas instancias gubernamentales, con el objetivo de reconocer al turismo como una prioridad nacional y como una actividad de gran interdependencia.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México. Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992.

Boullón, Roberto C., *Planificación del espacio turístico*. México, Ed. Trillas. 1991.

Calderón Córdova, Francisco A., *La Planeación Democrática y el Desarrollo de Proyectos en el Sector Turismo: el caso de Bahías de Huatulco, Oax.* México, Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1989.

De la Torre Padilla, Oscar, *El Turismo: Fenómeno Social*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1980.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *Estudio de Gran Visión del Turismo en México 2020*; México. Dirección Adjunta de Planeación del FONATUR. 2000.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *Los 25 años del Fondo Nacional de Fomento al Turismo*. México. FONATUR – Studio Beatrice Trueblood, S. A. – UNAM. 1999.

Hebel, Hans – Joachim, *Sociología del Turismo*. España. Ed. Hispano Europea. 1974.

Hernández – Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*. México, Ed. Porrúa, 1999.

Hernauz Nicolás, Daniel, *El Turismo y las Relaciones Políticas y Económicas*. México, SECTUR. 1989.

Jiménez M., Alfonso, *Planeación, administración*. México, Ed. Limusa. 1988.

Jiménez M., Alfonso, *Turismo: estructura y desarrollo*. México, Ed. McGraw Hill. 1990.

Mainero, José Guadalupe. *Política del Turismo*. EUA, Banco Interamericano de Desarrollo 1971

Molina, Sergio, *Conceptualización del Turismo*. México, Ed. Limusa Noriega Editores. 2000.

Montaner Montejano, Jordi. *Psicosociología del Turismo*. España, Ed. Síntesis. 1996.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

egrete Benavides, Raúl. *El Turismo en su Aspecto Económico y en su Relación con el Pago de la Deuda Pública*. México, Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1985.

Oficialía Mayor de la Secretaría de Turismo. *La Evolución del Turismo en México y su Relación con los Tres Niveles de Gobierno desde un Punto de Vista Jurídico – Administrativo*. México, SECTUR. 1988.

Izvera Toro, Jorge. *Legislación y Organización Turística Mexicana*. México, Ed. Porrúa. México. 1988.

Ortuño Martínez, Manuel. *Introducción al Estudio del Turismo*. México, Ed. Porrúa. 1966.

Parce, Douglas. *Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográfica*. México, Ed. Trillas. 1991.

Pamírez Blanco, Manuel. *Teoría General de Turismo*. México, Ed. Diana. 1994.

Pomero, Héctor Manuel. *Sociopsicología del Turismo*. México, Ed. Ediciones Aimon de México. 1977.

Secretaría de Turismo. *Estudio de Gran Visión*. México, SECTUR - Centro de Estudios Superiores en Turismo. 2000.

Secretaría de Turismo. *La Política y la Estrategia del Turismo*. México, SECTUR – Centro de Estudios Superiores en Turismo. 1980.

Secretaría de Turismo. *El Sector Turismo en México*. México, SECTUR. 1991.

Secretaría de Turismo. *Manual de Organización*. México, SECTUR. 1996.

Urco Marques, Miguel. *Historia Institucional del Turismo en México*. México, Asociación Nacional de Empresarios Turísticos. 1988.

## LEGISLACION

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Ed. Porrúa. 1997.

Ley de Entidades Paraestatales. México, Ed. Porrúa. 1997.

Ley Federal de Turismo. México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo. 1994.

## INFORMES Y PUBLICACIONES

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática – Secretaría de Turismo. *Cuenta Satélite del Turismo 1998*. México, INEGI – SECTUR. 1999.

*Manual de Organización del Fondo Nacional de Fomento al Turismo*. México. Dirección de Administración y Sistemas del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. 1997.

*Manual de Organización de la Secretaría de Turismo*. México. Oficialía Mayor de la Secretaría de Turismo. 1996.

Organización Mundial del Turismo. *Turismo Panorama 2020. Nuevas Previsiones de la Organización Mundial del Turismo*. España. Ed. OMT. 1999.

Organización Mundial del Turismo. *Tendencias del Mercado Turístico. Edición 2000. Las Américas*. España. Ed. OMT. 2000.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1995.

Presidencia de la República – Secretaría de Turismo. *Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995 – 2000*. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1994.

*Reglamento Interno del Fondo Nacional de Fomento al Turismo*. México. Dirección de Administración y Sistemas del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. 1997.

Secretaría de Turismo. *Compendio Estadístico del Turismo en México*. México. SECTUR. 1999.

Secretaría de Turismo. *100 Hechos que hacen del Turismo en México una Prioridad Nacional*. México. SECTUR. 1997.

Secretaría de Turismo. *Indicadores del Turismo en México*. México. SECTUR. 1999.

Secretaría de Turismo. *México: El Turismo en Cifras*. México. SECTUR. 2001.

WTDD - APEC. *The Economic Impact of Travel of Tourism Development in the APEC Region*. England. World Travel and Tourism Council / Asia – Pacific Economic Cooperation. 1999.