



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

ORGANIZACION JURIDICO - ADMINISTRATIVA
DEL TURISMO Y SU PLANEACION EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

FERNANDO ISAAC SALGADO VEGA

1 9 8 6



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAG.
PROLOGO	
INTRODUCCION	
I. ANTECEDENTES DEL TURISMO (GENESIS Y DESARROLLO)	
1.1. Antecedentes Históricos.	10
1.2. Antecedentes Jurídico-Administrativos del Turismo en México.	17
1.3. Ambito de Acción del Turismo (Análisis Tricotómico).	32
1.4. Movimiento Migratorio.	42
II. DEFINICIONES DE TURISMO	
2.1. Diversificación de Conceptos.	50
2.2. Conceptos del Turista.	59
2.3. Concepto Jurídico de Turista y el Tratamiento que se le da en México.	63
2.4. Calidades Migratorias del Turista.	65
2.5. Las Formalidades Migratorias.	68
III. LEGISLACION TURISTICA	
3.1. Antecedentes y Evolución.	84
3.2. Antecedente Constitucional.	104
3.3. Ley Federal del Turismo.	110

3.4.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	123
3.5.	Ordenamientos sobre Disposiciones Jurídicas en Materia de Turismo.	126
3.6.	Comentarios.	136
IV.	ESTRUCTURAS JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DEL TURISMO (DERECHO COMPARADO)	
4.1.	Países Estructurados por Medio de Organismos Públicos.	141
4.2.	Países Estructurados por Medio de Organismos Privados.	156
4.3.	Países Estructurados por Medio de Ambos Organismos.	160
4.4.	Estructura Jurídico-Administrativa en México.	163
V.	LA PLANEACIÓN DE SUS RECURSOS	
5.1.	Planeación.	224
5.2.	Promoción y Fomento.	234
5.3.	Desarrollo.	247
	CONCLUSIONES	262
	BIBLIOGRAFIA GENERAL,	267

"Esperamos que de vuelta a sus lejanas tierras, nuestros amigos lleven en sus pupilas no sólo la imagen del valle florido y limpio sino, también en sus corazones, el calor de nuestra amistad".

Nezahualcoyotl.

P R O L O G O

Uno de los fenómenos sociales más significativos de nuestro tiempo, es el turismo. Desde el siglo XIX este movimiento ha ido adquiriendo un volúmen de colosales proporciones y hoy no es dable ignorar ni su importancia ni sus problemas.

En nuestro país se presenta como una estructura administrativa en vías de ser totalmente definida, ya que a partir de 1974 - el Departamento de Turismo se transformó en un nivel jerárquico mayor; "Secretaría de Turismo". Gracias a ello, el turismo se presenta como un factor importante en el desarrollo de la nación, ocupando un lugar preponderante dentro de nuestra economía. En estos últimos años, se han venido intensificando los esfuerzos para el logro de un mejor conocimiento del mismo, con el propósito de que se puedan establecer fundamentos de todo tipo, para una más adecuada orientación de la actividad y un óptimo aprovechamiento de los beneficios de su desarrollo; cada vez más patentes.

La crisis económica que inquieta al mundo, se está reflejando como era de esperar, en el campo del turismo. Su expansión ha sido afectada por primera vez desde hace poco más de siglo y medio y numerosos países presentan con mayor o menor intensidad sensibles limitaciones en sus estadísticas de recepción.

Por tanto, en este alto en el camino de su desarrollo, es hora de que reflexionemos sobre su pasado, su presente y su porvenir; a ello se debe la inquietud por presentar este trabajo, que ha de contribuir modestamente al análisis de su organización, la planeación, el fomento y los planes de su desarrollo.

Creemos firmemente que el turismo, bajo una atinada conducción, se constituirá como uno de los elementos más importantes en el proceso de aliento y crecimiento tan necesario en estos momentos realmente difíciles que vive nuestra nación. Ya que de una cosa estamos ciertos. Que tenemos entre las manos a un ser vivo; joven y vigoroso, y con una larga vida por delante.

INTRODUCCIÓN

La complejidad polidisciplinaria que caracteriza al turismo, ha motivado el estudio que se presenta a la consideración del honorable jurado. Como fenómeno contemporáneo, reviste primordial importancia para la organización turística mexicana; una adecuada estructura para el estudio del turismo, requiere de una metodología que debe fundamentarse en obras y textos de consulta básicos, y que ya no son tan escasos en nuestro medio. Es por ello que dicha metodología la trataremos de explicar a través del capitulado del presente trabajo de investigación.

Primeramente consideramos como punto de partida, el levantamiento de los datos pertinentes para enmarcar los antecedentes -- históricos del turismo; tratados y analizados de tal forma, que podamos tener una visión desde los orígenes del vocablo, pasando por la actividad del Hombre que, aunque accidentalmente fue dejando rastros de lo que nosotros llamamos antecedentes del turismo.

Luego, proporcionamos una serie de aspectos históricos del turismo en un orden cronológico, de lo que consideramos son los primeros antecedentes administrativos que se conceptúan en los albores de nuestra nación, así como su evolución y desarrollo. También se desea brindar una idea general sobre los distintos aspectos del turismo, consignando en consecuencia la importancia del fenómeno y los efectos que da lugar en el medio económico, sociológico y el no menos importante aspecto jurídico, en el cual se desarrolla la actividad, hasta llegar a la antología del llamado movimiento migratorio; su origen e importancia.

Posteriormente, plasmamos una diversificación de conceptos tanto del turismo, como del turista; la opinión de los estudiosos más formales que hay en dicha materia, y la definición de ambos conceptos que nos otorga el maestro González A. Alpuche (cosa en la que estamos de acuerdo casi en su totalidad), y el tratamiento que se le da en nuestro país. Y siguiendo con los lineamientos del capítulo anterior, brindamos un panorama de los requisitos y calidades del movimiento migratorio.

Uno de los más importantes capítulos, es el que se refiere a la legislación turística; desarrollamos desde los antecedentes universales sobre la materia; el antecedente constitucional mexicano y reseñando de manera sucinta, las leyes y reglamentaciones que consideramos son la plataforma y el sustento en la que descansa el marco jurídico de la actividad turística.

En otras palabras, consignamos lo que el país ha hecho para convertir al turismo, en un segmento viable y creciente desde la divergencia más amplia; desde la prácticamente nada hasta el bien organizado aparato legislativo.

El apartado de mayor jerarquía y parte medular del presente trabajo, es el concerniente a las estructuras administrativas adoptadas por diferentes países para llevar a cabo, bajo los ordenamientos legales a la organización de la Industria Turística, así como los seguimientos del aspecto administrativo de la actividad.

Planteamos la política integral de los organismos nacionales de turismo: es por ello que a grosso modo mencionamos las políticas administrativas en países del Continente Americano, de Europa y algunos países del bloque socialista; incluido un apartado especial a las políticas de referencia que se han sucedido en México; los organismos (públicos y privados) que intervienen en su estructura así como al aporte que brindan los organismos

nacionales de turismo, donde confluyen ambos sectores y su valiosa intervención de todos ellos, para que a través de sus atributos, realicen toda una serie de actividades, aportaciones, políticas y tendencias en beneficio del desarrollo nacional.

Todo lo anterior, bajo la perspectiva de tratar de ser lo suficientemente claro y entendible, como para ser comprendido con relativa facilidad.

Llegamos así al último de los capítulos, en el cual transformamos en palabras, todas las ideas, propuestas y comentarios acerca de la planificación de los recursos turísticos. Tratamos de hacer un análisis, referente a la investigación y conducción de su planeación, los conceptos para la formulación de los planes y las propuestas a seguir, con la evolución de las etapas subsecuentes.

Dichas etapas nos conducen a lo relacionado con su promoción, el fomento, (no dejando pasar por alto, a los obstáculos que presenta lo anterior, así como los instrumentos que nos servirán para la difusión) y la evaluación de las gestiones llevadas a cabo por la citada planificación; en pro del desarrollo.

No queremos dejar inadvertido, el hecho de que el acopio del material bibliográfico utilizado, se intentó que fuera de lo más idóneo con que se cuenta; por ello recurrimos a consultar diversos autores de prestigio nacional e internacional que se dedican a la investigación de esta compleja materia.

Ciertamente tenemos la intención de que este trabajo de investigación, aparte de servir para la consecución del grado de licenciatura, contribuya por otro lado a ser un material de consulta para todos aquellos interesados en el campo del turismo.

CAPITULO I

ORGANIZACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DEL TURISMO
Y SU PLANEACION EN MEXICO

CAP. I ANTECEDENTES DEL TURISMO (Génesis y Desarrollo)

1.1.- Antecedentes Históricos.

1.1.1.- Génesis y Prehistoria.

1.1.2.- En la Antigüedad.

1.1.3.- En la Edad Media.

1.1.4.- En la Edad Moderna.

1.2.- Antecedentes Jurídico-Administrativos del Turismo en México.

1.2.1.- Referencias Correspondientes a la época Pre-Colombina.

1.2.2.- Referencias Correspondientes a la época Colonial.

1.2.3.- Las Comunicaciones.

1.2.4.- Los Transportes.

1.2.5.- Las Instalaciones.

1.3.- Ambito de Acción del Turismo (Análisis - Tricotómico)

1.3.1.- Importancia del Turismo desde el punto de vista Económico.

1.3.2.- Importancia del Turismo desde el punto de vista Sociológico.

1.3.3.- Importancia del Turismo desde el punto de vista Jurídico.

1.4.- Movimiento Migratorio.

1.4.1.- Significado del Vocablo.

1.4.2.- Evolución de los Movimientos Migratorios.

1.4.3.- Similitudes y Diferencias entre Movimiento Migratorio y Turismo.

I. ANTECEDENTES DEL TURISMO (Génesis y Desarrollo)

1.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

LA FUNCION DEL TURISMO

La palabra turismo, viene del francés "Tour", derivado del -- Latín "Tornus", que quiere decir vuelta; después pasó al Inglés por transmigración lingüística "to make a tour", que significa, viajar, vuelta, paseo, excursión.

Los ingleses llamaron a quien viaja por placer, "Tourist" y -- por ello se debe la propagación de dicho vocablo en todo el - mundo.

"Tourist" pasó en igual forma al francés, dando origen a ---- "Tourism" y "Touristique"; de "turista", en español y en italia no, se originaron igualmente "Turismo y Turístico".

TURISTA Y ANTITURISTA

En ciertos casos, puede llamarse al turista, "Peregrino" o -- "Romero", ya que quienes van por devoción a un sitio dedicado al culto Cristiano o Pagano, se mueven inspirados por una fé o fuerza espiritual y son por ende Turistas.

Es Antit turista todo aquel que se traslada de un lugar a otro - por necesidad o motivos profesionales; ejemplo (expedicionario, comerciante, conquistador, soldado).

Para ser Turista, se requiere estar poseído de una curiosidad- intelectual por los viajes, sentir la inquietud de saciar la - mente con el conocimiento de civilizaciones, de establecer --

contacto con los habitantes de otras tierras, la mutua convivencia.

Uno de los primeros Turistas de la antigüedad, sería Horacio, - el gran poeta latino; en donde revela una gran descripción de su viaje a Roma y a Brindisi, y de los famosos albergues Romanos.

1.1.1.- GENESIS Y PREHISTORIA.

"En la Prehistoria",- Dentro de la evolución del hombre y dando un vistazo cronológicamente hasta la prehistoria podríamos afirmar que el Turismo nació con el Hombre mismo, aunque se haya manifestado de una manera muy diferente de la actual, debido sin duda a los medios y a las causas o factores (1).

Factor determinante sería el relacionar en tiempos de la prehistoria al Turismo con el Hombre, prueba de ello tenemos su largo peregrinar en el mundo por siglos, hasta que adquiere su vida sedentaria.

Estas fueron en sus formas más primitivas y subjetivas de hacer el Turismo.

1.1.2.- EN LA ANTIGÜEDAD.

En la antigüedad hallaríamos una vaga relación con el Turismo; las emigraciones de grupos humanos, que por necesidad y subsistencia les impulsó a buscar pastizales y tierras menos áridas.

(1) G. Tabacchi.- "Turismo de Economía", Cit. por, LOZADA J. R. "El Turismo Lazo Espiritual y Fuente de Progreso" 1a. ed. Ed. Pirámide, México, 1941, p. 23.

Incluso razgos del Turismo primitivo lo veríamos en la reli---
gión, ya que se peregrinaban largas distancias para la adora---
ción de sus Dioses; en la leyenda de la atlantida donde se le-
rendía culto a "Poseidón", o en la India con "RAMA" que sus -
fieles se diseminan por diversas regiones de Europa Occidental.

O en la misma "BIBLIA" en el éxodo de los Israelitas bajo las
ordenes de Moisés, que sufrían privaciones y molestias atroces,
sostenidos por la creencia de encontrar la tierra prometida.

Una revelación del verdadero Turismo, lo encontramos con ---
Herodoto, ya que en su recorrido por el bajo Egipto visitó los
monumentos de aquella tierra asombrosa e interrogó a los nati---
vos sobre sus costumbres, tradiciones, antecedentes de archi---
tectura, por él sabemos que para edificar la Gran Pirámide se-
abrío un camino en forma de rampa, en cuya construcción traba-
jaron 100,000 obreros durante diez años.

Indicio de relevante importancia la construcción de caminos --
para el Turismo, es Asemíramis, Reina de los Asirios y a Ciro
Rey de Persia, se les atribuye el mérito, de haber hecho cons-
truir los primeros caminos de que se tiene noticia en la histo-
ria.

La humanidad progresaba, en Grecia; con todo su desarrollo y -
debido a la abundancia de visitantes, se generó el problema --
del alojamiento y, para resolverlo, por primera vez en la ---
historia se construyen edificios especiales con aposentos, sin
que por ello desapareciera el sentido de la hospitalidad, cuan-
do se recibía al extranjero con honores, en las moradas fami---
liares y se les despedía cargado de obsequios y de bendiciones.

Pero esta hospitalidad tan agradable, hubo de transformarse --
(debido al volúmen de extranjeros que llegaba a Grecia) en FUN-
CION PUBLICA, sujeta a leyes de Derecho Internacional. Ello

condujo a la Institución de funciones para la Defensa del Extranjero, confiados a representantes especiales que fueron los primeros CONSULES. El derecho de Asilo, era a veces motivo de un tratado y se fundaban en la reciprocidad.

ROMA sería la transformación, desarrollo y plenitud del turismo en la antigüedad, los romanos concibieron un sistema vasto de vías de comunicación, generalmente en rectilínea (lo que en México se llamaría la Red Ortogonal) hechas de grava y capas de cemento.

La conservación se hallaba a cargo de funcionarios públicos, llamados "CURADORES VIARUM".

Aparecen los vehículos, las familias viajan en carruajes o careciendo de ellos los arrendaban a verdaderas agencias de viajes, que tenían representantes en diversos lugares. Perfeccionando al máximo, con todos los adelantos que aquella época exigía.

Comunes llegaron a ser las excursiones VIA MAR, donde existían verdaderas compañías de navegación, federadas y confederadas, poseedoras de navíos elegantes y cómodos.

Aparecen los primeros horarios e itinerarios, y las primeras guías de turistas que daban idea de los países que podían visitarse por mar.

Es en Roma donde evolucionan los albergues, símbolo de ella es la "TESSARA HOSPITALIS", placa de bronce o marfil, que se daba a los extranjeros en prenda de que ellos y sus descendientes se hallaban bajo el amparo de la Ley del "Sagrado Derecho de la Hospitalidad"

Estos albergues fueron los precursores de los hoteles, el Estado pagaba los servicios; mas al aumentar el movimiento turístico al influjo del desarrollo de los caminos, entró en actividad la Iniciativa Privada y nace la Industria Hotelera.

Mediante los viajes, los romanos se afanan por nutrir su inteligencia, la necesidad de completar sus estudios en las famosas escuelas de Alejandría, Egipto, Grecia y del Asia Menor, se trazan itinerarios casi obligatorios, para que se sujeten a ellos, en sus viajes, los sabios, los arqueólogos, naturalistas, etc. (2)

Así como en reciprocidad todas las bellezas naturales, monumentos, reliquias, colecciones científicas, su gastronomía, arqueología, son atractivo para los peregrinos y turistas que venían de; Africa, Egipto, España, Las Galias, Asia Menor, Rodas, Grecia (3).

Desaparecida Roma de la antigüedad, el turismo se eclipsa casi por completo; aunque más tarde resurgirá como lo veremos en la Edad Media.

1.1.3.- EN LA EDAD MEDIA.

En esta etapa de la historia se vuelve a la religión, ya que son los monjes y peregrinos los que emprenden viajes para nuevos lugares del Culto Religioso, ya sea en Milán, Alemania o España resurge por medio de la religiosidad núcleos de vida y actividad turística. Ahora los monjes toman la administración turística, al brindar al peregrino, posada y asistencia en los monasterios, construyendo calles y calzadas.

(2) G. Massano "Il turismo Nell" Antica Roma.
cit. por. Lozada, op. cit. p. 26 y s.

(3) Eduardo Grandi "Leturime en Italie", Loc. cit.

Surgen nombres de los expedicionarios más renombrados de la --
 época:

- a) El Musulman Iba Hankal, visitando Europa.
- b) "Judío Benjamín de Tudela", visitando Asia, recogiendo costumbres de sus moradores.
- c) Marco Polo y sus viajes, descubriendo la vía marítima del cabo de la Buena Esperanza y de América, creador de la obra famosa intitulada "Il Milione".
- d) Giovanni del Pian, en el siglo XIII, atravesó la -- Bohemia y Polonia llegó al Río Volga y de allí siguió hasta Mongolia, para regresar por la vía de Rusia al Occidente.
- e) Ordonico de Pordenone, visitó en 12 años Asia, las -- Islas de Ceilán, de Sumatra, de Java y de Borneo e -- incluso las regiones del TIBET (4)

La descripción de estos bellos lugares sin duda, se convirtieron en los temas favoritos de la literatura.

Esta literatura descriptiva, fue enriquecida por los Poetas -- Franceses y Provenzales, del siglo XIII y XIV.

Pronto sucede un acontecimiento de una magnitud incalculable, - al intentar Colón, ir en busca de las tierras de maravilla de que se hablaba en la obra, de Marco Polo, quien partiendo del Oriente al Occidente hallará en cambio, las tierras que conforman nuestro Hemisferio.

1.1.4.- EN LA EDAD MODERNA.

La circunnavegación es uno de los polos de desarrollo del Turismo del inicio de la época contemporánea; en esta etapa hubo -

(4) Ettore Janni "Cristoforo Colombo", Cit. por. Ibid, p. 43.

hombres prominentes también; prueba de ello lo encontramos en Miguel de Cervantes Saavedra, quien partió siendo mozo, rumbo a Italia y en su camino va recogiendo un sin fin de conocimientos que los evocará en su última obra "Los trabajos de Persiles y Segismunda"

Corrían por el viejo Continente los relatos de las Tierras recién descubiertas, sobre todo del Fastuoso Reino de Moctezuma, (como veremos en los antecedentes del Turismo en México).

Se impulsa al Turismo; vía "FIERIAS" que se organizaban en diversos países de Europa, atrayendo fuertes corrientes de Mercaderes y visitantes, ofreciendo entretenimiento y exhibiciones-educativas.

En la ciudad de Brujas se concentraban 2 ferias al año, llegando Turistas por mar, canales y por tierra, alojándose en el edificio de la Vieja Bolsa y posteriormente en el "Gran Hotel-Van Hiere".

La imprenta contribuye al desenvolvimiento del Turismo, se imprimen numerosos ejemplares de guías; primero un poco complicados, transformándose después en más prácticos.

La avidez por aprender atrae a los intelectuales de la época a Suiza como el Italiano Bartolomé Fortunato de Felice, que publica una enciclopedia en 58 volúmenes en contraposición a la publicada por D'Alembert y Diderot.

Enrico Pestalozzi, pedagogo de notable influencia en sistemas didácticos en la historia de la Educación Pública.

Fuerte corriente de Turistas se hacían para América, para el estudio de grupos étnicos, costumbres, climas, situaciones geográficas que contribuyen al desarrollo del Hemisferio ---

Occidental.

Se desarrollan los medios de transporte, creadas por la época, - Ferrocarril, Navegación a vapor, Bicicleta, Motocicleta, Automóvil y ultimamente la Aeronáutica, crean en todo el mundo una -- infraestructura y una vasta red de comunicaciones.

Del cuidadoso estudio del fenómeno, se deriva el concepto ---- actual del Turismo, su justa división en: ACTIVO, que compren- de todas las formas y las manifestaciones del viaje y de la -- residencia por placer, en tierra extraña y el de RECEPCION que comprende los servicios necesarios para acoger al turista, en - el tiempo más o menos breve, de su accidental residencia.

Esta división es la base de la estructura creada en diversos -- países para fomentarlo, (Se tratará de una manera más extensa - en el capítulo IV).

1.2.- ANTECEDENTES JURIDICO ADMINISTRATIVOS DEL TURISMO EN MEXICO.

1.2.1.- REFERENCIAS CORRESPONDIENTES A LA EPOCA PRECOLOMBINA.

Si en rigor no puede hablarse de turismo o algo semejante con - anterioridad a la conquista, en cambio existen abundantes tes- timonios; como consecuencia de ello se conoce la presencia des- de entonces de ciertas instalaciones, infraestructura, actitu-- des, comportamientos y condiciones esenciales que peculiarizan- el turismo de nuestros días y que puede considerarse, incuestio- nablemente, la representación de los antecedentes directos de - esta actividad. Citamos a continuación los testimonios y acon- tecimientos que, por su contenido y significado, no dejan la -- menor duda del sentimiento y preludio de un mundo, desde enton-

ces, llamado por su privilegio geográfico y humano a ocupar -- la atención y el interés universal.

La fundación de Tenochtitlan, entraña en sí misma física y espiritualmente el final de un exhaustivo viaje de un pueblo y el principio de la apasionante preactividad del turismo mexicano de nuestros días.

"Huitzilopochtli, el Colibrí Zurdo, numen tutelar de los aztecas, ordenó al gran sacerdote de la tribu que se pusiesen en movimiento. Partieron del lugar mítico con otros compañeros tribales y fueron los últimos en llegar al Valle de México; -- después de establecerse en el cerro de Chapultepec fundaron -- Tenochtitlan en el corazón de una laguna; era el año de 1325, -- había terminado la peregrinación y con ella los peligros del -- camino", y se conoce el primer asentamiento propiamente dicho (5).

Igual que muchos de los turistas de nuestros días, los viajeros que no obstante perseguían objetivos de comercios, comunicación, mensajería o políticos, no podían sustraerse en gran parte de sus viajes de comportarse o quedar inmersos en la --- atmósfera de atractivos, motivaciones y placeres turísticos.

"El comercio de Tenochtitlan con ciudades muy lejanas, la mayoría dominada por el arte de la guerra, hizo indispensable, durante el gobierno de Tizoc (1481-1486) establecer un sistema de mensajes con jóvenes corredores especialmente entrenados -- que formaban parte de la organización militar del señorío.

(5) Los aztecas según sus tradiciones partieron de Aztlán -- (lugar de garzas) en el año 13 caña: 1168 de nuestra era; región situada -- según kirchhoff -- al sur del edo. de -- Guanajuato, en las riberas de la laguna de Yuriria y, en consecuencia dentro del Ambito Mesoamericano.

Bajo el reinado de Moctezuma Xocoyotzin, los comerciantes y viajeros mexicas, llegaron hasta las tierras de Yucatán y Guatemala; a los litorales del Golfo y del Pacífico; a Michoacán y a la Huasteca". (6)

El mundo náhuatl conoció tres tipos de viajeros de los "pochtecas", los "paynani" y los "tamemes". Los pochtecas o mercaderes; salían de Tlatelolco a los confines del Imperio apoyados en su vara que era sostén, símbolo e insignia con atributos religiosos y caminaban llevando su mercancía a lomo de los tamemes o cargadores, además de sus actividades meramente comerciales, servían como avanzada en las exploraciones a manera de espías, viajaban siempre en grupos pequeños y bien organizados; los paynani o correos, eran mensajeros que se desplazaban con gran rapidez, a través de atajos y senderos de difícil acceso y usaban diferentes insignias, según noticia o negocio de que eran portadores. En relevos de casi diez kilómetros marcados por torrecillas de piedra o postas, transitaban los caminos prehispánicos comunicando verbalmente mensajes o códigos pictográficos. Así fue posible consumir hazañas como la de llevar pescado fresco a Moctezuma, recorriendo distancias de 200 a 300 kilómetros diarios entre el altiplano y el Golfo", (7)

La intensidad y trascendencia del universo de los viajeros de esta época se extendían a las regiones e inclusive invadían los terrenos de la medicina y la alimentación.

Ciertas deidades frecuentadas por los mercaderes, con el tiempo se convirtieron en dioses tutelares de los viajeros; dioses tales como Yacatecutli y Tlatlahuigui Tezcatlipoca eran conocidos como protectores de peregrinos y viajeros en el mundo náhuatl y entre los mayas Ek Chuah, el dios de gran nariz que

(6) S.C.T. - S.O.P.: "México a través de los Informes Presidenciales", las comunicaciones. México, 1976, 500 pp.

(7) "México a través de los Informes Presidenciales" op. cit. p. XIV

tenía como símbolo el cacao, común de las transacciones comerciales.

Todos estos dioses eran identificados por los tributos de comerciantes y viajeros: "el mecapal, el bastón- lanza y el calabazo con tabaco. El "tabaco" -de hojas como alas- era muy importante porque ayudaba a los caminantes a reducir el cansancio y a mantenerse despiertos". (8)

Fray Bernardino de Sahagún recogió en los Huehuetlatolío "Pláticas de los Ancianos", los consejos que éstos daban a un joven viajero que estaba a punto de emprender su caminata:

"... ya que de viaje para lejanas tierras y dejáis vuestro pueblo y a vuestros parientes y amigos... habréis de ir por largos caminos, por cuestas y valles y despoblados, es menester que os esforcéis y tengáis ánimos para sufrir los trabajos que os están aparejados, que son hambre y sed y cansancio y falta de mantenimiento; habéis de comer el pan duro y los tamales mohosos y habréis de beber agua turbia y de mal sabor; habéis de llegar a ríos crecidos, que van impetuosos, con avenidas y que hacen espantable ruido y que no se puedan vadear ... pobrecito mancebo andaréis lleno de polvo, fatigos ha el mecapal, iréis limpiando el sudor de la cara con las manos". (9)

Quizás ninguna reminiscencia tan válida, significativa y representativa del mundo y la atmósfera que rodeaba las actividades de los viajeros y sus recorridos, como estas notas de Sahagún; pensemos en una población de solamente 10'000,000 de habitantes y la posibilidad de cada uno de ellos de relacionarse, de vivir directamente con sus dirigentes, con sus creencias con su extraordinaria naturaleza, en medio de un ambiente de climas, vegetación, paisaje, ecología, flora, fauna, el medio---

-
- (8) "México a través de los Informes Presidenciales"
op. cit. p. XIV.
- (9) "México a través de los Informes Presidenciales"
op. cit. p.p. XII, XIV.

ideal que ambiciona el turismo de nuestros días.

En el México precortesiano no tenemos de que hubiese algo semejante a nuestros hoteles, aunque como se señalaba anteriormente, es bien sabido que los pueblos que habitan el territorio nacional iban de un punto a otro para ejercer varias actividades. Sin embargo, la falta de caminos tuvo necesariamente que traer como consecuencia la ausencia de viajes entre la mayoría de la población, restringiéndolos casi exclusivamente a los núcleos dedicados a estas actividades (10) comerciales, políticas, de mensajería, militares, de comunicación, por lo que los datos de antecedentes de instalaciones son sumamente escasos.

Las veredas y caminos existentes en esta época representan la prueba evidente de una actividad viajera significativa en la vida de los habitantes de entonces.

El primer documento prehispánico que señalaba un camino -real o imaginario- es la Tira de la Peregrinación: cientos de huellas de pisadas que simbolizan los caminos del hombre, pintadas con tinta negra sobre papel de amate doblado en forma de biombo; este documento -desgraciadamente mutilado- perteneció al anticuario italiano Lorenzo Boturini Benaducci. (11)

En el Popol Vuh -la Biblia mesoamericana- se les deseaba a -- los caminantes "...caminos hermosos, caminos planos"; los -- Scabeooh o "caminos blancos" de los mayas atravesaban las inmensas planicies calcáreas del Mayab y llegaban por las junglas chiapanecas hasta Honduras (las antiguas Hibueras); éstas

(10) Mac Donald, Eugenio. "Evolución de la Hotelería Mexicana de 1519 a Nuestros Días". Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, México, 1964, p.8.

(11) México a través de Informes Presidenciales. op. cit. p.- XIII.

arterias además de rutas comerciales tenían importancia ceremonial, pues ponían a los viajeros que los recorrían bajo la protección de sus dioses como el narigudo Ek Chuah.

Los Scabeooh estaban contruidos sobre el nivel del suelo, la anchura era variable y tenían una base de piedra caliza, en la que se colocaban piedras de grande y mediano tamaño; después se recubrían de arena y se remojaban formando una superficie dura y lisa, verdadero pavimento "macadam" precursor de la cinta asfáltica. (12)

1.2.2.- REFERENCIAS CORRESPONDIENTES A LA EPOCA COLONIAL.

La conquista y colonización de México acompaña a numerosos e intrépidos viajeros nacionales y extranjeros que sienten la necesidad de visitar y explorar nuestro país en un afán por satisfacer anhelos de conocimientos en relación a su geografía, lo original y típico de su sociedad, hábitos y costumbres criollas, en resumen todas las características que hacen entonces tan singular, atractiva e interesante esta región del mundo.

Un ejemplo típico de estos hechos y acontecimientos, es el de Zurutuza, legendario y emprendedor hombre de negocios que por el despliegue de sus actividades aparece en la historia del turismo mexicano como el más importante empresario de viajes de esos tiempos.

El mal estado y falta de caminos, la dificultad de los transportes, y los peligros inherentes a ellos y las pésimas condiciones de las instalaciones, determinaron que estos primeros-

(12) México a través de los Informes Presidenciales.
op. cit. p. XVI.

pasos del turismo fueran limitados y reducidos, pero dentro de un escenario maravilloso y enorme; una ilustración panorámica de esta primera época turística, la proporcionan algunos datos e informes que presentamos a continuación y que hemos dividido en los tres sectores vertebrales de la actividad turística de esa época: las comunicaciones, los transportes y las instalaciones.

1.2.3.- LAS COMUNICACIONES.

Con la conquista, México se incorpora a la civilización hasta entonces europea, y surge así la necesidad de construir caminos que puedan transitar los carruajes y las bestias de carga y tiro.

"La idea de abrir caminos en la Nueva España nació al mismo tiempo que la conquista" dice el Ing. José R. Benítez en su obra Historia de la Nueva España.

Fue el propio Hernán Cortés el primer caminero de la tierra que conquistaba, y para sus empresas de armas mandó trazar y abrir amplios caminos. "Una de las de la política económica y cuyo centro nervioso era la capital del país como el interoceánico Veracruz-Acapulco, el de "tierra adentro" - "el más largo de todos que llegaba hasta Santa Fe en Nuestro México, y la ruta Oaxaca-Tehuantepec, Guatemala; México-San Luis --- Potosí, México-Monterrey, y las que iban a Valladolid y Guadalupe, subsidiarias de la de Querétaro".

El barón Alejandro de Humboldt en su "Ensayo Político sobre la Nueva España", hizo un resumen del estado e importancia de los caminos existentes en México, a principios del siglo XIX (entre los años de 1803 y 1804).

"Los caminos de México, o están trazados en la mesa central - desde Oaxaca hasta Santa Fe, o se dirigen desde la altiplanicie hasta las costas. Los primeros podrían ser grandes arterias, partía de la capital de la Nueva España y atravesaba Tabasco y Guatemala y llegaba hasta la Hibueras (Honduras), en el mismo año de 1523 Cortés ordena la construcción del camino a Tampico, en cuyo puerto se construyó el primer muelle de la Nueva España".

Algunos tramos de estos caminos eran brechas pero con el tiempo sirvieron para la construcción en forma de carreteras a través de las que se desarrollaba el comercio. De todos estos caminos el más importante que Cortés mandó abrir es desde luego el de México a Veracruz, obra llevada a cabo por Alvaro López, también llamada ruta de los Conquistadores, tenía dos ramales: el llamado de las Ventas por Orizaba y el que pasaba por Jalapa, Perote y Puebla. (13)

Este camino de México a Veracruz fué reconstruido y convertido en carretera en 1531, por Fray Sebastián de Aparicio, dándole el ancho que los vehículos requerían para su tránsito. Terminada esta colosal empresa, principia, a partir de ese año, la construcción de otro nuevo camino, el de México a Zacatecas (gracias al cual fue posible trasladar los ricos minerales de esa región. Fray Sebastián de Aparicio, humilde lego Franciscano, fue también el introductor en la Nueva-España de las carretas tiradas por bueyes.

Muy conocidas entre los turisteros es la obra de Lucas de Palacio en la que narra que "en los primeros tiempos de la colonia el transporte de mercaderías entre la capital y el puerto de Veracruz, se hacía a lomo de mula y en pesadas carretas tiradas por bueyes que atravesaban planicies y montañas en las que se abrió caminos a fuerza de tesón, en un terreno ás-

(13) S.C.T.S.O.P. op. cit. p. XXI.

pero y casi inaccesible, el esfuerzo gigantesco de los conquistadores y de los primeros inmigrantes, arrieros y carreteros - españoles, como nos cuenta el historiador Arroníz, y así se -- logró señalar el camino de Veracruz a Aculcingo, después de -- grandes y costosas pruebas, pues sin más que el buen sentido -- práctico de los primeros que se ocuparon en el transporte de - mercaderías, pudo crearse a través de las empinadas montañas".

Terminada la Conquista y establecido el régimen virreinal se crearon los ayuntamientos (1521-1579) a cuyo cargo y promoción estuvieron los caminos que se extendieron a lo largo y ancho - del territorio de la Nueva España.

"En 1594, don Luis de Velasco, el segundo de este nombre, continuó las obras en la mendocina carretera de México a Acapulco. En 1650 don Miguel Cuevas Dávalos sufragó por su cuenta el camino de Ixmiquilpan a Zimapán, inaugurado, sin saberlo, el -- sistema de financiamiento de los particulares, que auspician hoy la Comisión Nacional de Caminos Vecinales y la Asociación Mexicana de Caminos".

Las memorias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de nuestro país reseña como "la mayor parte de la infraestructura caminera del México colonial asentada sobre las brechas- abiertas por los indios, se extendió hacia los fundos mineros , como la "carretera de la plata" que se internaba en el norte del país, y los caminos que iban de Guadalajara a Juchipilas, Zacatecas, Mazapil y Saltillo, Tlaltenango, Jerez y Fresnillo, o hasta Nochistlán, Teocaltiche, Aguascalientes y el presidio de Cuicillo"

La lucha de los gobernantes de la Nueva España por proteger la vida y las propiedades de los que viajaban por los caminos del inmenso territorio se inicia desde el principio de la domina-- ción española.

El virrey Diego Fernández de Córdoba mandó levantar una información por Auto el 19 de noviembre de 1620, para determinar las distancias entre las poblaciones principales del Virreinato. Este fue, de hecho, el primer "Itinerario postal" y la primera "guía de caminos" de la Nueva España". (14)

El camino de México a Cuernavaca "es ampliado por orden del Conde Moctezuma y de Tula, en 1717; don Felipe Orozco abrió el camino de Durango a Chihuahua en 1720 y don José de la Borja mejora el camino de Acapulco por Chilpancingo, desviándolo por el argentino Taxco de sus amores en 1750.

Don José Escandón inició al norte de Querétaro "el camino de San Luis Potosí a Monterrey en 1760 y ocho años más tarde en 1768 don Manuel Mascaró construye el camino de México a Valladolid, según estudio de don Ricardo Aimert". (15)

En el siglo XIX se ampliaron y abrieron nuevas rutas principalmente por razones llamadas longitudinales, y son de muy difícil conservación. Desde México hasta Santa Fe, pueden circular carruajes. En efecto, sobre la mesa central se viaja en coches de cuatro ruedas en todas direcciones, desde la capital hasta Guanajuato, Durango, Chihuahua, Valladolid, Guadalajara y Perote; mas a causa del mal estado actual de los caminos, no se ha establecido carreteo para el transporte de los géneros, y se prefiere el uso de acémilas, de modo que millares de caballos y mulas, en largas recuas cubren los caminos. Un número considerable de mestizos y de indios se emplean en conducir estas caravanas. Los caminos que desde la mesa interior se dirigen a las costas, son los más penosos y merecen principalmente la atención del gobierno. De esta clase son los de México a Veracruz y Acapulco, de Zacatecas al Nuevo Santander,

(14) SCT-SOP op. cit. p. XVII.

(15) March José.- "El Turismo y los Caminos" La industria turística, sus factores fundamentales I.M.I.T. 1964. p. 41

de Guadalajara a San Blas, de Valladolid al puerto de Colima, y de Durango a Mazatlán pasando por la cordillera occidental de la Sierra Madre. Los que van de la capital a los puertos de Veracruz y Acapulco son, naturalmente, los más frecuentados. Desde el pueblo de Las Vegas hasta El Encero, el camino de Veracruz no es muchas veces sino una senda angosta y tortuosa. Los productos de Filipinas y del Perú llegan a México por el camino de Acapulco, el cual va por una falda de las cordilleras de pendiente menos rápida que el que existe desde la capital a Veracruz. Las dificultades que más entorpecen las comunicaciones entre la capital y Acapulco nacen de las rápidas avenidas de dos ríos: el Papagayo y el Mezcala. En la época de las grandes avenidas, muchas veces permanecen las cargas paradas durante siete u ocho días en las orillas del Papagayo, sin que los nuevos arrieros se atrevan a vadearlo. En 1803 se proyectó hacer un nuevo ensayo para construir un gran puente de piedra sobre este río".

La lucha armada de la Guerra de Independencia agravó la situación de los ya deteriorados caminos reales. La imagen de las comunicaciones camineras hacia sobre la América septentrional (nos la proporciona Fernández de Lizardi):

"Se ha estimado que a fines del período colonial, formaban el sistema caminero del país 55 rutas de carretera y 105 de herradura. Su longitud total era de 27 mil 325 kilómetros, divididos en 19 mil 720 kilómetros correspondientes a los caminos que sólo permitían el paso de bestias y peatones, y 7 mil 605 kilómetros de los que admitían el tránsito rodado".

1.2.4.- LOS TRANSPORTES.

Como relatamos en el apartado anterior, durante toda la época colonial los caminos estuvieron en mal estado y por lo mismo-

la evolución de los transportes destinados a circular en ellos fue muy lenta. Antes de 1560 "se viajaba a pie, a caballo, - en silla de mano, en andas, a lomo de mulas, de indios con mecapal, o en carretas tiradas por bueyes como las fabricadas -- por Aparicio; hacia el segundo tercio del siglo XVI deben -- haber llegado los primeros coches a la Nueva España: severas - "estufas" de cuero negro claveteado. En el siglo XVII éstas- se habían transformado en doradas carrozas, abullanadas y tapi- zadas de sedas, para la comodidad de virreyes y ricos hombres, tiradas por hermosos troncos de caballos o mulas, que no debe- rían pasar de dos, pues cuatro era "superflua ostentación y - gasto", según acuerdo de la Real Audiencia de 1621.

Una imagen representativa de los transportes de esa época y de las vivencias que se registraban a su alrededor, se narra: -- "En el viaje que de Veracruz hizo a México el virrey Diego -- López Pacheco, marqués de Vilena, hubo de alternar la cabalga- ta con el transporte en carroza, lo que pudo hacer hasta Pero- te, por la fragosidad del camino.

"Por esas fechas (1621) existían también disposiciones que señalaban que ningún cochero aligere el paso de las mulas, ni atropelle persona alguna de cualquier clase y calidad que sea, ni menos impida arrimar los Furlones a la pared, bajo pena de recibir doscientos azotes o dos años de presidio".

Don Pablo Macedo, en sus tres monografías resumió el estado - de la cuestión hacia finales de la colonia. En el Artículo- 65 de la Ordenanza de Intendencias (1786) se estatuyó: "Y -- puesto que por un abandono sensible y perjudicial se halla -- casi extinguido en Nueva España el uso de carros y carretas, - que fueron muy comunes y facilitaban a precios cómodos los -- transportes de efectos, géneros y frutas, se aplicarán los -- Intendentes con el mayor esmero a fomentar que en las provin- cias de su cargo se establezca la carretería, cuidando con --

igual desvelo de que los jueces subalternos se dediquen también a ese mismo objeto, promoviendo con los hacendados y vecinos de su jurisdicción". (16)

Desde 1805 corrían entre México y Puebla coches llamados diligencias, en vez de los antiguos de dos ruedas, que destruyeron mucho los caminos, disponiendo del virrey que se establecieran Casas de Diligencias... llamáronle también la Corrida o Posada de Diligencias o Casa de Postas. Las diligencias hacían el servicio rápido entre México y Veracruz, vía Jalapa. En 1852 el viaje de Puebla a México duraba 12 horas, el de Puebla a Veracruz poco más de 2 días". (Dr. Hugo Leicht: "Las Calles de Puebla". Puebla 1934. Páginas 120 y 121). "La Casa de Diligencias la fundó Manuel Escandón, quien para comenzar, trajo cocheros americanos; por el año de 1843 la traspasó a Anselmo Zurutuza y después (por 1859) fue negocio de Gargollo y de Collado. De Veracruz a México se hacían seis días en diligencias. 19 a Tampico. A Querétaro costaba 15 pesos, a Guadalajara 50, el asiento, en el pescante, una tercera parte menos.

Por los años ochentas aún había diligencias y fueron desapareciendo a medida que se construían ferrocarriles". (Leopoldo Zamora Plowes: *Quince Uñas y Casanova aventureros*". Novela-histórica picaresca, México 1945. Página 17. (17)

1.2.5. LAS INSTALACIONES.

Para satisfacer las ingentes necesidades de albergue y alimentación de numerosos viajeros, surgieron en la época colonial las primeras instalaciones pre-turísticas, se trataba de ---

(16) S.C.T. op. cit. p.p. XXII, XXV.

(17) Mac Donald, Eugenio "Evolución de la Hotelería Mexicana desde 1519 a Nuestros Días" I.M.I.T. 1964. p. 61.

restaurantes y hoteles primitivos, aunque no llevarán ese nombre, sino lo más castizos de "posadas", "ventas", "mesones", "hosterías" o "paradores" bien distintos a los actuales, pero que indudablemente son sus antecedentes; precisamente el primer "meson" y la primera "venta" de todo el Continente Americano se establecieron en territorio de la Nueva España.

En los tres siglos de gobierno español en México, al crecer el comercio y sobre los caminos que lo hicieron posibles se multiplican al parejo de ellos "ventas" y "mesones" diseminándose por todo lo que fue el territorio de la Nueva España.

La naturaleza ya descrita de los transportes que existían en esta época, requería establecimientos donde descansar de lo fatigoso del viaje y donde también los animales pudieran reparar fuerzas o ser sustituidos por otros; así nacieron en la Nueva España, a orillas de los principales caminos, las ventas; en ellos el viajero no busca comodidades y servicios, sino tan sólo reposar de los arduos días del recorrido.

Lo lento de los transportes y lo extenso del territorio, --- hacía que el trasladarse de un punto a otro de Nueva España - requiriera varias jornadas, y como sólo durante el día se --- solía caminar, las ventas tenían también la función de cobijar durante la noche a los viajeros y aún defenderlos de los peligros que pudieran surgir. A las ventas llegaban lo mismo -- los arrieros, que las personas que transportaban, y entre ellas había pertenecientes a las diversas clases sociales que componían la población, principalmente integrantes de la clase --- acomodada; era también función esencial suya la de dar albergue a las bestias de carga o de tiro utilizadas en el viaje, - así como proporcionar cuando era necesario, animales de ---- "remuda". De aquí se deriva la necesidad de que las ventas y mesones estuvieran dotados de grandes corrales y caballerizas.

Mesones y ventas estaban provistos de una organización primaria y elemental, en la que el dueño o encargado del establecimiento, en forma personal y directa, auxiliado por familiares y criados, servían al viajero. Se trataba pues, de una administración de carácter comercial o de una labor personal.

Los edificios destinados a ser ventas o mesones eran con frecuencia casas adaptadas para tal fin, dotadas de grandes patios o corrales para dar albergue a los animales, y no se necesitaba promover la llegada de viajeros, pues la clientela estaba asegurada.

Su estructura material por tanto, era sobria y modesta, casi diríamos, austera.

A diferencia de las ventas, que como anteriormente quedó explicado se encontraban distribuidas a lo largo de los caminos que existían en la época colonial; los mesones se establecían en las ciudades, procurando agruparse, según la vieja costumbre, en una misma calle o zona urbana.

La distribución de las ventas estaba supeditada absolutamente a las vías de comunicación y regidas y guiadas por las necesidades generales del país.

Al mismo tiempo, en los centros urbanos aparecen los mesones. Los clientes de estos establecimientos son personas pertenecientes al pueblo, ya que las colocadas en las esferas encumbradas solían alojarse en casas de parientes o amigos. Este hecho dio a los mesones un tinte popular, y sus instalaciones y servicios, necesariamente económicos, fueron ajenos a toda idea de lujo, al que sus usuarios no estaban acostumbrados y no podían pagar. Recuerdo de estos establecimientos es nuestra actual calle de Mesones, a la que dieron nombre los que allí se abrieron al público.

Otra importancia fundamental tuvieron las ventas o posadas establecidas a lo largo de los caminos que se iban abriendo, y fue que en muchos casos sirvieron de núcleos o determinaron el sitio en donde se fundarían nuevos pueblos o ciudades.

1.3.- AMBITO DE ACCION DEL TURISMO. (ANALISIS TRICOTOMICO)

1.3.1. IMPORTANCIA DEL TURISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

El Turismo se presenta actualmente como un elemento de Política Económica de un país; creando centros y actividades nuevas, estimulando algunas industrias locales, con aportación de -- nuevos mercados, los cuales se adquieren por el Turismo.

El desarrollo Turístico en México ha llegado a tales proporciones y son tantas las ventajas que puede reportar al país, -- que no es posible que a dicha Industria no se le de una -- importancia prioritaria dentro de las Políticas Económicas. En México encontramos tres tipos de Turismo:

- a) Turismo Nacional.
- b) Turismo Extranjero.
- c) Turismo Fronterizo.

- a) El Turismo Nacional.- Aparentemente el desarrollo del Turismo Nacional, se encuentra vinculado solo al transporte por tierra (ferrocarril, automóvil, -- autobús), ya que por la vía aérea y debido al alza de los precios, divide al Turismo en relación con -- su presupuesto. Si bien es cierto que el Turismo interior, no hace ingresar al país la cantidad de -- dinero necesario para reforzar nuestra economía, sí

provoca la circulación de cierto dinero; dinero - muerto, atesorado, con el que practicamente no se cuenta, y al sacarlo entra en circulación y sin - duda en esa forma se satisfacen las necesidades -- apremiantes de los que viven del Turismo.

El objetivo principal para este tipo de Turismo, es el pleno disfrute de su período vacacional; y en ese lapso se va constituyendo gracias al circulante en una base financiera para promover una basta cadena de establecimientos de recuperación y reposo o en un porcentaje mayor del que se ha fijado - actualmente, estableciendo nuevos sitios Turísticos, en diferentes zonas.

Las vacaciones, para la mejor organización y producción de la Industria Turística, pueden ser fijadas escalonadamente, para así llegar al Ideal Hotelero, que no es otra cosa sino la ocupación plena y permanente y la normalización de los servicios - que se presenten al Turista.

Dicho sistema lo practican ya algunas empresas y - es urgente propagar dicha práctica a todos los demás, evitando con ello lo que siempre acontece en - los períodos vacacionales: Falta de Transportación adecuada y económica y el abuso excesivo de - los miembros de la Industria Turística.

- b) El Turismo Extranjero.- Otra clase de Turismo lo - constituye el Turismo Extranjero o sea el que viaja del exterior hacia el interior del país, el -- cual debe ser alentado a base de mejorar los servicios y sobre todo a mantener una relación de costos a todas luces favorables, con el objeto de ---

aumentar la capacidad de compra de los viajeros de ese tipo de Turismo. En cuanto al Turismo Internacional es de singular importancia para muchos países del mundo, puesto que en él fincan su economía; como ejemplo podemos citar lo acontecido después de la segunda guerra y de acuerdo con el Plan "Marshall", se fomentaba la afluencia del Turismo Norteamericano hacia el viejo mundo, con la intención los Norteamericanos, de que las fuertes sumas que gastaran en Europa sus compatriotas Turísticos, harían disminuir el volúmen de los préstamos a los diversos países de ese Continente, préstamos necesarios y urgentes para la rehabilitación económica y al mismo tiempo esas mismas erogaciones de los ciudadanos Americanos, harían bajar los impuestos respectivos de cada uno de ellos.

Después de la crisis del 29 las dificultades que tuvo que enfrentarse fuertemente el Turismo, hizo darse cuenta los Gobiernos, de la enorme importancia de esa Industria, tan es así que en los Estados Unidos numerosos hoteles fueron a la quiebra ya que casi el 85% de esos establecimientos estaban en manos de interventores.

La influencia del Turismo en los procesos de producción, crédito y en el ensanchamiento de los servicios, traza una de las gráficas de mayor importancia en la estadística económica de una nación; se debe manifestar como un complejo industrial que afecte todos los elementos y actividades de un país. El Turismo extranjero es generador de divisas que aplicadas adecuadamente sobre el resto del sistema económico, puede contribuir en forma muy eficaz al desarrollo económico, ya que amortigua el déficit en-

la balanza comercial. En la actualidad se está procurando un mayor interés de los industriales Turísticos de construir alojamientos sin duda mejores, pero indiscutiblemente más caro; este interés se había establecido únicamente en dos centros de nuestro país, México y Acapulco pero aunque a paso lento se está notando una mayor expansión en otros centros ya sea prehispánicos o de numerosos monumentos coloniales o centros de diversidad de artesanías o ya sea una basta variedad de naturaleza y mar como son Cancún, Puerto Vallarta, Manzanillo, Mazatlán, Quintana Roo, Loreto por nombrar a los más relevantes.

- c) El Turismo Fronterizo.- A este tipo de Turismo -- se le deben proponer dos objetivos:

Primero, duplicar la estancia de los visitantes; y segundo persuadirlos de que en ocasión futura penetren al país por un período más largo. Pienso -- que con un programa de publicidad a todo lo largo de la Frontera Norte se lograría una mayor captación de estadao y divisas, fundado previamente bajo un análisis que soporte el fenómeno del Turismo o movimiento migratorio del Turismo auxiliado, con el conocimiento de la situación actual, para la previsión de la Industria en un futuro.

El Turismo ha sido en los últimos años uno de los más dinámicos de nuestra balanza de pagos, supuesto que contribuye a aumentar el volúmen de divisas que requiere el desenvolvimiento económico del país. Para concluir se puede mencionar que el turismo se ha revelado como una potente fuerza económica que ayuda a fomentar el desarrollo del País receptor de turismo.

Además, el turismo tiene un efecto de multiplicación sobre toda la economía. Ya que al invertirse en industrias o negocios ligados al turismo se crean nuevos empleos, hay movilización de recursos, hay aumento de sueldos, por consiguiente reporta beneficios directos a nuestra economía.

1.3.2.- IMPORTANCIA DEL TURISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIOLOGICO.

Cuando nos acercamos a observar con mayor atención el fenómeno turístico, tal y como se nos presenta en la actualidad -- salta a la vista el complejo de elementos y factores que intervienen en él y apreciamos el conjunto de hechos y de relaciones, a los que se refieren Hunziker y Arrillaga. Nace así el convencimiento de la imposibilidad de aplicar al turismo un punto de vista estático o permanente.

Pero en general, el turismo se representa como una película sin fin, con enfoques y tomas diversas, cada uno de los cuales permite descubrir realidades y valores muy diferentes. Como expresión real de sentimiento y de aspiraciones humanas, el turismo está íntimamente ligado a las formas y a los valores existenciales, a las concepciones políticas, a las situaciones económicas, a los conflictos sociales, en definitiva; a las ideas que los hombres tienen de sí mismos y a los problemas de todo orden en los que se debaten sus vidas.

Para intentar establecer cierto orden en este conglomerado de tendencias, nada mejor que fijar, agrupando, los diversos conceptos o doctrinas generales sobre el turismo. (18)

(18) Ortuño Martínez Manuel.- "Introducción al Estudio del Turismo".- Textos Universitarios, México, 1a. ed. 1966 p. 25

a) Interpretaciones de carácter espiritual. Numerosos autores, se precian en destacar muy por encima de los demás - los valores espirituales, morales y de cultura, que encierra el tráfico turístico. El turismo sería, "un instrumento de cultura personal y un medio de comunicación espiritual". Arrillaga, en una conferencia en Riccione hacia 1961, se expresaba así: "De todos los bienes que se pueden ofrecer para satisfacer a los turistas, o mejor dicho, los bienes que más contribuyen a que el turismo se produzca, son los de carácter cultural, porque ellos mismos determinan de por sí la formación de grandes corrientes de viajeros. En México, el ingeniero Raimundo Cuervo, hablando de la planeación turística -- exigía: "visión de cultura, sensibilidad social, emoción -- ante el arte y sinceridad espiritual".

En torno a esta concepción del turismo giran ideas-fuerza tales como el papel de los intercambios de personas en el conocimiento de los valores de pueblos y culturas distintas, el afianzamiento de la paz mundial, el desarrollo del internacionalismo, etc.

Siendo Presidente de México, el Lic. Ruiz Cortines se manifestó de esta forma: "México aspira a que su turismo nacional - o interno sirva para consolidar más estrechamente los vínculos de su personalidad propia. Aspira también a que el --- turismo internacional o extranjero resulte en una comunión de ideales con los pueblos amigos y en el fortalecimiento de la confraternización humana; desea el afianzamiento del mutuo -- respeto que se deben los hombres de todas las culturas, razas, religiones y demás características diferenciales, así como - lucha porque el respeto a la dignidad se mantenga vivo, pues es la base más firme para la paz, que hoy más que nunca ---- ansía y necesita el mundo.

b) Interpretaciones de carácter social. Estamos asis-
tiendo en los últimos años a una reconversión de mentalidad -
entre los estudiosos del turismo; han querido entender el tu-
rismo desde puntos de vista nuevos y más prometedores. Se -
trata de volver a considerar la realidad psicológica, etnográ-
fica y sociológica del turismo y elevarla a un plano preponde-
rante. La economía turística aparece así como una superes-
trutura, sin olvidar ni desconocer el plano de las motiva-
ciones personales a escala social, raíz y fuente de las ----
corrientes, de las aspiraciones, de los gustos y de los hábi-
tos turísticos.

En la base de los trabajos de la escuela sociológica del tu-
rismo, se sitúan hechos y actividades que venían desplegándo-
se poco a poco, en el tiempo y en el espacio. Desde hace --
más de diez años, funciona en Europa un Comité de Turismo --
Social.

Las estadísticas y los informes elaborados por este Comité -
son de enorme interés general, y expresan la rápida y crecien-
te incorporación de las masas al disfrute y al uso de los bie-
nes turísticos.

El profesor Piatier ha llegado a señalar que "en los estudios
que hay que llevar a cabo se desborda el cuadro económico en-
el sentido tradicional de este término. La sociología, la-
sicología, etc., deben aclarar e iluminar este complejo fenó-
meno humano que es el turismo. El diagnóstico tiene que apo-
yarse, tanto sobre los hechos materiales, como sobre los com-
portamientos y las actitudes humanas".

Hourdin, declarando el acta de nacimiento de la "civilization
des loisirs", exclama: "Acabamos de entrar en una civiliza-
ción de contactos permanentes y multiplicados. Trabajamos -
en equipo. Nos distraemos en masa. Este desarrollo unita--

rio y tentacular de la humanidad contemporánea está rompiendo las últimas barreras del hombre solitario. Ni el contemplativo, ni el sabio pueden escapar a tales estímulos. El -- hombre acaba de conquistar su tiempo libre, para distraerse, - para cultivarse, para viajar o reposar.

No puede escapar a la época en que vive. Se nos presenta -- la gran oportunidad de buscar nuevos caminos, por los que pue da transitar y afirmarse nuestra personalidad social".

1.3.3.- IMPORTANCIA DEL TURISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO.

Este es el punto central del turismo. Es el marco jurídico el que indubitadamente le da vida y lo regula.

Sin un orden jurídico en la vida humana todo se reduce al -- caos. El complejo mundo de las relaciones de todo tipo que -- rigen e implican el fenómeno turístico, debe ser regido en -- sus aspectos fundamentales por el orden jurídico al que ---- corresponde la difícil tarea de proporcionar la seguridad -- plena y necesaria para el espontáneo actuar de las relaciones generadas por el turismo.

El derecho actual tiene que estar acorde a situaciones y rela ciones completamente nuevas que diariamente surgen; así que - el turismo es un fenómeno de aparición reciente y por ello la política legislativa debe ser flexible, dispuesta a adoptar - las ideas que favorezcan al desarrollo del turismo. Así te - nemos que entre otras cosas el Derecho reglamenta los contra - tos de transportación nacionales o internacionales, el contra - to de hospedaje, etc.

Las legislaciones sociales entre las cuales la mexicana ocupa un sitio predominante, ha dado al conglomerado nacional e internacional, la posibilidad de que todas las categorías sociales puedan acceder al turismo dado lo cual, los gobiernos intervienen en forma decisiva para recabar toda clase de informaciones exactas que determinan las correspondencias políticas a seguir. Dichas atribuciones de fomento que el Estado posee según Gabino Fraga, son aquellas actividades de carácter administrativo, encaminadas a satisfacer ciertas necesidades catalogadas como de interés público.

En este caso las atribuciones de fomento turístico, que son al fin, atribuciones jurídico-administrativas del Estado, el que con la intervención particular coordina todas las medidas, tendientes a proporcionar al turismo en general todas las garantías y derechos que requiere.

El turismo en forma específica de migración social propia del contemporáneo, es fenómeno completamente nuevo y por ello es explicable que su importancia no sea igualmente apreciada por todos los estudiosos de las Ciencias Humanísticas, como lo demuestra el fehaciente hecho de que hasta el momento actual sea tratada en forma aislada parcial, principalmente estudiada en sus consecuencias económicas, industriales, empresariales, etc. habiendo sido descuidada la parte social y jurídica.

Sin embargo existen toda una serie de regulaciones legales que abarcan la actividad turística en sí misma, referentes a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la seguridad de su persona y sus bienes y otras relativas a la prestación de servicios turísticos, al hospedaje, etc. Este conjunto de normas dice el Lic. Rafael González A. Alpuche (19).- Unas, específicamente dirigidas al turismo, otras - -

(19) González A. Alpuche Rafael. "Temática y Legislación Turística" Ed. Libros de México, S.A., Méx. 1969. pag. 164 y s.

conectadas con dicha actividad, constituyen una rama del Derecho, perfectamente definidas en la actualidad y que ha sido motivo de especial interés y atención por todos los países del mundo. Las naciones más adelantadas en la materia han creado esta institución, promulgando leyes, celebrando tratados o convenios internacionales encaminados a favorecer al turista protegiendolo y ofreciendole la más alta calidad de servicios.

En México, la actividad esta regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos 1, 11, 73 Fracción XVI, 76 Fracción I, 89 Fracción I y X, 92 y 133 y además en la Ley Federal de Turismo, en vigor desde el 16 de marzo de 1961, el decreto que crea el Consejo Nacional de Turismo, en vigor de 16 de diciembre de 1961 (ahora desaparecida y fusionada con la Secretaría de Turismo). La Ley General de Población y su reglamento y encontramos disposiciones aplicables al turismo, en la Ley de Vías Generales de Comunicación, El Código Aduanero, El Código Sanitario y otros cuerpos de Leyes, entre los que cabe mencionar en forma muy destacada, nuestra Legislación Social que tiene como base al Art. 123 Constitucional. Todo este conjunto de normas constituye el Derecho Turístico Positivo.

Comenta el Lic. Rafael González A. Alpuche que "El Turismo es un fenómeno jurídico individual, de aspecto masivo, que depende de manera principal de la Libertad de Tránsito que consagran las normas constitucionales de todos los países democráticos y de justicia social, postulado de nuestra revolución mexicana y que en nuestra legislación se amparan, como derecho inalienable de los trabajadores; el goce de vacaciones pagadas, la participación de utilidades de las empresas y otras prestaciones que dan al empleado y al obrero la posibilidad económica de practicar el turismo y aprovechar sus beneficios".

El autor antes mencionado nos formula una definición de Derecho Turístico. Y nos dice que "Por Derecho Turístico se entiende el conjunto legislativo que tiene por objeto regular el fenómeno turístico Nacional e Internacional".

El mismo autor nos dice que el turismo es creación del Derecho, porque si le quitamos el carácter jurídico- nos apunta- se convierte en un simple movimiento migratorio, movimiento natural- como el de las llamadas "Aves Migratorias" que pasan de una zona termográfica a otra, no de líneas fronterizas a otras.

1.4.- MOVIMIENTO MIGRATORIO.

Para deslindar otro aspecto en este capítulo y dada su estrecha relación con el turismo, nos ocuparemos del fenómeno o movimiento migratorio.

1.4.1.- SIGNIFICADO DEL VOCABLO.

En su orden etimológico, la palabra migración proviene del latín "Migratio", de migrare, que -Delatre- refiere a la raíz sánscrita "Mi" que significa ir o andar, pero dice el filólogo, respecto a este vocablo: "no me explico el grupo "GR" agregado a la raíz original.

Según Facciolati, migro es intensivo (potencial) de M-EO pasar de un lado a otro en su sentido de "viaje".

Respecto al grupo "GR" que busca Delatre, se analiza el término "agro" que deriva del latín ager, agri y significa campo; en él aparece el grupo "GR", cuyo sentido se busca. En cuanto a la palabra en sí, la define el diccionario como sigue:

"En la antigua, territorio jurisdiccional de ciertas ciudades, significando territorio, el sitio o espacio que está comprendido dentro de los términos de una ciudad, villa o lugar".

Así la palabra migración, significa pasar los términos de un estado, ciudad, villa o lugar. Si el hecho se realiza hacia afuera será "Emigración"; si se realiza hacia dentro, será "Inmigración".

Una vez establecido la significación del concepto, partiendo de su base etimológica, nos falta enunciar de él su connotación actual. El movimiento migratorio es el tránsito de extranjeros o nacionales de un país a otro, de entrada o salida; por extensión se aplica al movimiento de nacionales y extranjeros en las fronteras de dos países (contiguos) y, dentro de un estado, el paso de una entidad o provincia a otra.

Sus signos específicos son, en primer término, el movimiento o desplazamiento y, además el cruce de fronteras, límites o demarcaciones.

1.4.2.- EVOLUCION DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS.

En las primeras migraciones se delatan dos factores: era forzada y masiva. Tribus emprendían largas peregrinaciones, por necesidades de caza o cultivo de tierras, que se tornaban difíciles en los territorios anteriores (ya no había animales o la tierra empobrecía).

Otro aspecto de movimiento migratorio lo revela el hecho de que tribus nómadas entablaban lucha con otras ya establecidas y la tribu vencedora se apoderaba de la región, con el consecuente desplazamiento de las tribus que lo ocupaban anteriormente. Otras veces la tribu se dividía por aumento de la

población o por rivalidades entre ellos: el grupo minoritario era el que emigraba.

Posteriormente fue la conquista, la colonización y expansión - la que motivó esos desplazamientos, como la expansión y colonización del Imperio Romano, (muestra histórica de este tipo de migraciones).

La invasión de los barbaros a tierras del Imperio Romano, fue un caso de invasión y conquista que generó la yuxtaposición de dos culturas que a la larga se amalgamaron y, en cambio, la -- invasión de los Arabes que fue por expansión provocó la persistencia de ciertos rasgos culturales y de grupos minoritarios y la intervención de grupos híbridos como el mozárabe. (20)

Ha habido a través del tiempo muchas causas de migración como la persecución religiosa o la hostilidad política; en estos -- casos los grupos desplazados se separan de la comunidad, para instalarse en donde puedan gozar de libertad y garantías para profesar sus ideas y conservar muchos rasgos del grupo mayoritario del que proceden.

Los movimientos migratorios se convierten en voluntarios cuando personas o grupos se trasladan a regiones que ofrecen mejores posibilidades para el trabajo, colonización o el comercio.

(20) Op. Cit. (Antica Roma), p. 42.

1.4.3.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE MOVIMIENTO MIGRATORIO Y TURISMO.

Veamos los conceptos:

Movimiento migratorio: "Es el tránsito internacional de ex-tranjeros o nacionales ya sea de entrada o salida del territorio de un estado o de una entidad a otra, dentro de un estado federal, o bien de un municipio a otro dentro de una entidad."

Turismo: "Es el conjunto de relaciones y fenómenos que se -- originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el indi-viduo para emprender o realizar un viaje y obtener su estancia legal y gozar de las finalidades que determina la Ley, en un lugar distinto de su radicación".

Dentro de las similitudes encontrámos por ejemplo, que existen en común; el desplazamiento del o los sujetos, de un lugar de origen a otro, o sea un viaje; otro es el cruce de una fron-tera por Demarcación, que implica el paso de un país a otro. Puede producirse desplazamiento dentro del territorio de un país y considerarsele migración en un sentido restrictivo.

Para encontrar las características diferenciales recurramos a las ordenaciones jurídicas:

Las calidades migratorias las clasifica la Ley General de Po-blación y se toman en resumen lo referente a Inmigrantes, que a la letra dice: "Inmigrante es el extranjero que se interna al país legal y condicionalmente con el propósito de radicar-se en él". (21)

(21) Artículo 44 Ley General de Población.

En la propia ley, se dan las calidades o especies que se dan a los inmigrantes. Así, los inmigrantes pueden ser:

- Inmigrante rentista.
- Inversionista Industrial.
- Inversionista Financiero.
- Profesionista.
- Empleado de Confianza.
- Técnico.
- Por lazo familiar.
- Por matrimonio.

Los rasgos diferenciales que se agregan a los comunes tomados de la definición son los siguientes:

- Propósito de radicación, que puede ser permanente cuando se adquiere la calidad de inmigrado.
- Especificación de las clases y actividades a que puede dedicarse, o,
- Fijación de los ingresos requeridos para subsistir ;
- Nexos familiares, por parentesco consanguíneo.... (22)

Por lo que respecta al turismo, tenemos que, en la misma ley, se incluye a los que lo practican, como "no inmigrantes", ent tanto que; "no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente". (23)

En cuanto al turista la propia ley determina lo siguiente:

"no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

(22) Artículo 48. Ley General de Población.
 (23) Artículo 42. Ley General de Población.

Turista.- con fines de recreo o salud, para actividades deportivas o culturales no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de 6 meses improrrogables". (24)

También la Ley Federal de Fomento al Turismo, establece: "Turista es la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar..." (25)

Con base a lo anterior podemos enunciar las características diferenciales del Turismo de la siguiente manera:

- Voluntariedad del hecho.
- Ausencia de propósitos de residencia permanente.
- Temporalidad reducida a 6 meses improrrogables.
- Actividades de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otra similar, no remuneradas ni lucrativas.

Resumiendo los aspectos coincidentes y diferenciales, se llega a la conclusión de que el Turismo es una especie, dentro del fenómeno migratorio, ya que el elemento esencial es, el desplazamiento de un individuo a un lugar distinto del de su radicación, gozando de las finalidades que señala la Ley.

(24) Artículo 42. Fracción 1 Ley General de población.

(25) Ley Federal de Fomento al Turismo artículo 3.

CAPITULO II

CAP. II DEFINICIONES DE TURISMO.

2.1. Diversificación de conceptos.

2.1.1.- Turismo para fines comerciales.

2.1.2.- Turismo para fines económicos.

2.1.3.- Turismo para fines jurídicos.

2.1.4.- Turismo para diversos fines.

2.2. Conceptos del Turista.

2.2.1.- Definición de Turista bajo un criterio estadístico.

2.2.2.- Definición de Turista bajo un criterio Internacional.

2.2.3.- Definición de Turista bajo un criterio económico.

2.2.4.- Otras definiciones sobre el término Turista.

2.3. Concepto jurídico de Turista y el tratamiento que se le da en México.

2.4. Calidades migratorias del Turista.

2.5. Las formalidades Migratorias.

2.5.1.- Pasaportes.

2.5.2.- Visados.

2.5.3.- Aduanas.

2.5.4.- Control de Divisas.

2.5.5.- Requisitos Sanitarios.

II. DEFINICIONES DE TURISMO.

2.1. DIVERSIFICACION DE CONCEPTOS.

La aceleración que ha experimentado el turismo, obliga a todos aquellos que directa o indirectamente tengan que ver con su desarrollo, a estudiar con más detenimiento la naturaleza de esta materia, así como las leyes que determinan su evolución, a efecto de poder obtener de este modo un mejor aprovechamiento de los beneficios que indudablemente brinda.

Necesariamente los esfuerzos en este sentido deben comenzar por tratar lo referente a su definición, ya que el turismo, como fenómeno social complejo puede tener distintos significados en función del papel que en un momento dado jueguen las personas que en él intervienen.

Con frecuencia este hecho ha dado origen a una gran confusión, razón por la cual, antes de pasar a abordar su estudio, es conveniente precisar que es, en realidad, el turismo. Para ello, es necesario comenzar por describirlo y plantear las más importantes definiciones.

2.1.1. TURISMO PARA FINES COMERCIALES.

Existe una definición para fines comerciales que vale la pena mencionar:

"Turismo"; es el negocio de proveer y comercializar servicios y facilidades para el placer de los viajeros, y agrega:

"...Por tanto, el concepto de turismo está directamente relacionado con los gobiernos, transportistas, alojamientos, restaurantes e industrias de entretenimiento, y en forma indirecta

ta, virtualmente a toda la industria y negocios en el mundo."

(1)

Como se puede observar, es muy lógico que para todos aquellos que han hecho del turismo un medio para el logro de sus objetivos, especialmente cuando éstos son de índole económico, ésta actividad sea considerada como un negocio.

Debe decirse, no obstante lo anterior, que este concepto sobre el turismo, el cual es eminentemente empresarial, ya ha comenzado a ser adoptado incluso por los propios organismos nacionales de turismo de algunos países, como es el caso concreto del Canadá, por ejemplo, donde la Administración Federal considera al turismo como un negocio. (2)

2.1.2. TURISMO PARA FINES ECONOMICOS.

El estudio económico del turismo comienza poco antes de la Primera Guerra Mundial, cuando los economistas se dieron cuenta de que este fenómeno tenía importantes repercusiones en la balanza de pago de ciertos países. Ya en 1911, Schullern zu Schattenhofen definía al turismo como:

"...el concepto que comprende todos los procesos, especialmente económicos, que se manifiestan en la afluencia, permanencia y regreso del turista, en y fuera de un determinado municipio, país, o estado." (3)

Desde entonces se han hecho muchos intentos por llegar a esta

-
- (1) Ziff Davis Publishing Company, "The ABC's of Travel; A glossary of the terms and abbreviations peculiar to the Travel Industry, Nueva York, 1979. cit. por Acerenza p. 25 y s.
- (2) Canadian Government of Tourism, "The Tourism Program and the C.G.O.T.", Ottawa, Canadá, 1977.
- (3) Fernández Fuster, Luis, "Teoría y Técnica del Turismo." Tomo I, Madrid, 1978. Editora Nacional, 5a. ed., p. 30.

blecer una definición de carácter económico relacionada con el turismo, que pudiera ser universalmente aceptada, sin que hasta el momento se haya tenido éxito al respecto. No obstante, debe mencionarse que al reconocer esta dificultad, la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, expresó textualmente:

...no puede elaborarse un concepto formal del "sector turístico", pero sí puede concebirse éste, en líneas generales; como el conjunto de las actividades industriales y comerciales que producen bienes y servicios consumidos total o parcialmente por visitantes extranjeros o por turistas nacionales. (4)

Al no haberse logrado un consenso general todavía, en cuanto a la definición económica del fenómeno turístico, el concepto - brindado por la Secretaría de la UNCTAD, el cual fuera expuesto en el párrafo anterior, es el que sigue primando para este fin. (sic)

Ya desde principios de siglo se ha querido definir conceptualmente el turismo. El profesor Luis Fernando Jiménez G. (5) hace mención de una definición de 1905 de E. Guyer, en la cual se indica que:

"Turismo", en el sentido moderno de la palabra es un fenómeno de los tiempos actuales, basado en la creciente necesidad de - recuperación de cambio de ambiente, el conocimiento y la apreciación de la belleza escénica, el goce de la naturaleza y es, en particular, producto de la creciente fusión de las naciones de la sociedad humana, como resultado del desenvolvimiento del

(4) Naciones Unidas, "Directrices para la Compilación de Estadísticas de Turismo", doc. TD/B/C.3/86. Secretaría de la UNCTAD, Nueva York, 1971.

(5) Apuntes de la Cátedra sobre "Teoría Turística", Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 1982.

comercio, la industria y los mercados y el perfeccionamiento de los medios de transporte".

Con esta definición es posible formarse una idea del turismo, misma que fue básica para el inicio del estudio "científico", del turismo de la denominada "Escuela Berlinese". Se han dado toda una serie de definiciones tendientes a describir este fenómeno, sin embargo no es sino hasta 1942 cuando los profesores suizos Walter Hunziker, y Krapf, logran una definición universalmente aceptada y es la que actualmente adopta la Asociación de Expertos Científicos en Turismo - AIST.

"Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos - por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dichos desplazamientos y permanencia, no están motivados por una actividad lucrativa principal, permanente o temporal".

Como se puede observar en la definición anterior; es amplia y no precisa la naturaleza del desplazamiento del cual hace mención, razón por la cual como muchas veces sucede, dicho desplazamiento no es inspirado por la voluntad y en este caso no define con precisión si se ha querido destacar el "carácter -- voluntario" del mismo, para diferenciarlo de aquel que obedece a otros motivos distintos a los del Turismo propiamente dicho. Tal sucede por ejemplo, con los desplazamientos a los cuales se ven obligados los exiliados y los refugiados políticos.

2.1.3. TURISMO PARA FINES JURIDICOS.

Mencionaremos algunos conceptos de los estudiosos que con más seriedad han definido al turismo dentro del ámbito legal:

El maestro José Ignacio de Arrillaga dice: "Que Turismo es to do desplazamiento temporal determinado por causas ajenas al -- lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar". (6)

La Academia Internacional del Turismo, de Montecarlo define al turismo como "Término que se refiere a los viajes de placer, conjunto de las actividades humanas que tienen el objeto de -- llevar a cabo esta clase de viajes. Industria que participa en la satisfacción de las necesidades del turista". (7)

Enseguida acotaremos la definición más significativa que sobre el concepto jurídico de turismo, se ha creado. El aporte en este sentido se debe al doctor Rafael González A. Alpuche, - quien con arreglo a los principios y disposiciones legales - definió al turismo, desde este punto de vista, como:

"El conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el individuo para emprender o al realizar un viaje y obtener - su estancia legal en lugar distinto al de su radica - ción." (8)

La contribución del doctor González Alpuche es tanto más signi ficativa, si se tiene en cuenta que es la primera vez, en la - historia del derecho, que se brinda una definición jurídica - sobre el fenómeno turístico. Sin embargo, debe decirse que - esta definición no ha logrado generalizarse, y es así como --

-
- (6) Ortuño Martínez Manuel, "Introducción al Estudio del Turismo". México 1966. Textos Universitarios. p. 38
 (7) Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. p.986
 (8) González A. Alpuche, Rafael, "Temática y Legislación Turística" Asociación Nacional de Abogados, México, 1978 pag. 459

para fines legales se le otorgan al término turismo distintas connotaciones. Incluso en México, la Ley Federal de Turismo, en su artículo 3, especifica:

"Para efectos de esta ley se entiende que el turismo comprende el conjunto de actividades que se originan por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, o cualquier otro similar." (9)

De lo expuesto anteriormente podemos darnos cuenta que aún -- cuando difieren en algunos aspectos los autores mencionados, -- llegan a la conclusión que con respecto al turismo, se comprenden aquellos viajes que se hacen por placer y ajenos al lucro, que además implican un desplazamiento temporal a un lugar distinto al de su radicación.

(9) Ley Federal de Turismo de México, promulgada el 29 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de enero de 1980.

2.1.4. TURISMO PARA DIVERSOS FINES.

Dada la variedad de definiciones existentes sobre el término - Turismo, hemos resumido en este apartado, los conceptos de algunos autores, que consideramos aportan elementos valiosos, - para la comprensión, intencionalidad y motivación, del fenómeno que nos ocupa.

En 1919, Glücksmann (10) define el turismo como:

"El vencimiento del espacio por otras personas que afluyen a un sitio donde no poseen lugar fijo de residencia"

Morgenroth, (11) quien dice al respecto:

"Tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar fijo de residencia, para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura, o para llevar a cabo - deseos de diversa índole, únicamente como consumidores de bienes económicos y culturales"

Para Bormann (Die Lehre von Fremdenverkehr, 1930) el concepto de turismo es:

"el conjunto de viajes cuyo objeto es el placer - o los motivos comerciales o profesionales, u -- otros análogos, y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. No son -- turismo los viajes realizados para trasladarse al lugar de trabajo"

-
- (10) Glücksmann, Robert, revista "Verkehr und Bader", 1929, p. 40
 (11) Morgenroth, "Diccionario manual de economía política".
 cit. por. Fernández. p. 30.

En la misma época, Josef Stradner aporta al concepto un nuevo elemento, al definir el turismo como:

"El tráfico de viajeros de lujo. (Aquellos que - motu proprio se detienen en un sitio, fuera de - su lugar fijo de residencia, y con su presencia - en ese país no persiguen ningún propósito econó - mico sino sólo buscan la satisfacción de una -- necesidad de lujo)"

Antes de la segunda Guerra Mundial, Glücksmann define al turis - mo nuevamente como:

"la suma de relaciones existentes entre personas que se encuentran pasajeraamente en un lugar de - estancia y los naturales de ese lugar".

Ese mismo año, el italiano Troisi(12) definió el turismo como:

"un conjunto de traslados temporales de personas, originados por necesidades de reposo, de cura, - espirituales o intelectuales".

El autor Oscar de la Torre nos propone la siguiente definición:

"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 múl - tiples interrelaciones de importancia social, -- económica y cultural." (13)

-
- (12) Troisi, Michele, "La rendita turística", Teoría e Fatti, 1942
 (13) De la Torre Padilla, Oscar: "El Turismo Fenómeno Social" Fondo de Cultura Económica. México 1984. 3a. reimp., p. 16 y s.

Como podemos apreciar, en este concepto se incluyen no sólo - los turistas, sino todas las relaciones que se derivan de este movimiento; los establecimientos de hospedaje y de alimentación, medios de transporte, guías, centros de recreación y espectáculos, y en general todos los atractivos, bienes y servicios que el turista requiere, muchos de los cuales, en determinados momentos, son utilizados y disfrutados por personas que viajan por motivos ajenos a los del propio turismo.

En cuanto al sujeto designado como turista, del cual hablaremos más ampliamente en párrafos posteriores, por ahora sólo nos limitaremos a anticipar que se acepta como tal "a la persona que practica el turismo", lo que hace que esa actividad alcance una proyección eminentemente humana, por encima de las consecuencias económicas o comerciales, por lo que ante todo debe concebirse como un medio idóneo y eficaz para procurar la comprensión, amistad y respeto, entre los hombres y entre los pueblos.

2.2. CONCEPTOS DEL TURISTA.

Algunos de estos conceptos, aunque no puedan considerarse realmente como definiciones, propiamente dichas, debe decirse que en la mayoría de los casos más de un país o autor se ha visto precisado a utilizar uno o más de estos conceptos con el propósito de aclarar la aplicación de dichos conceptos y darle la índole que se desea. Citaremos algunos de los conceptos sobre turista que hemos considerado conveniente plasmar en el presente trabajo.

2.2.1. DEFINICION DE TURISTA BAJO UN CRITERIO ESTADISTICO.

La definición para fines estadísticos surgió de la necesidad de establecer una unidad de medida que permitiera hacer comparables las cifras turísticas internacionales.

La primera definición surgida como consecuencia de esta necesidad data de 1937, y se originó en el Comité de Expertos en Estadística de la Sociedad de Naciones, el cual, con el objeto de facilitar la comparación entre las estadísticas internacionales, definió no al turismo propiamente dicho, sino a la persona que realiza esta actividad, de la siguiente manera:

"Turista debe ser interpretado, en principio, como significativo de toda persona que viaje durante veinticuatro horas o más por cualquier otro país que el de su residencia habitual."

En 1963 la entonces Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo - UIOOT (14) recomendó efectuar un cambio en la definición, a efecto de contemplar en ella a todas las personas que llegan a un país y propuso el cambio del término turista - por el de visitante, al que definió de la siguiente forma:

Para fines estadísticos, el término visitante describe a cualquier persona que visite un país distinto al de su residencia habitual, por razones distintas a la de ejercer una ocupación remunerada en el país visitado.

En la práctica esta definición cubre dos clases distintas de visitantes: turistas y excursionistas, los cuales, por su parte, fueron definidos en los siguientes términos:

Turista; visitante que permanece por lo menos veinticuatro horas en el país visitando y cuyos motivos de viaje pueden ser:

- a) Descanso (recreación, vacaciones, salud, estudios, religión y deportes)
- b) negocios, familiares, misión oficial, reuniones.,

Excursionista; visitante temporario cuya permanencia no sobrepasa las veinticuatro horas en el país visitado (comprenden a los viajeros en cruceros). (15)

La citada modificación fue aceptada por el Comité de Estadísticas de las Naciones Unidas en 1968, año en que también la UIOOT adoptó oficialmente la definición y que, desde entonces

(14) La UIOOT fue una organización no gubernamental integrada por los organismos oficiales de turismo de diferentes países, que se creó en el año 1930, a partir de la antigua Unión Internacional de Organismos Oficiales para la Propaganda Turística, fundada en 1924, y que el 2 de enero de 1975 se transformó en la Organización Mundial del Turismo, entidad intergubernamental llamada a ejecutar la política que en materia turística dicten las Naciones Unidas.

(15) Compendio sobre el Turismo, OMT, Madrid, 1977.

es la definición empleada en el nivel mundial para fines estadísticos.

2.2.2. DEFINICION DE TURISTA BAJO UN CRITERIO INTERNACIONAL.

Con motivo de la celebración en Roma de la "Conferencia Internacional de Turismo", los expertos austriacos propusieron la siguiente definición de turista: "Es el visitante temporal, proveniente de un país extranjero, que permanece en el país más de 24 hrs. y menos de 3 meses por cualquier razón, excepto la del empleo".

La Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (actualmente Organización Mundial de Turismo), acepta esta definición simplificada: "Es la suma de relaciones y de servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntario, no motivado por razones de negocios o profesionales". (16)

2.2.3. DEFINICION DE TURISTA BAJO UN CRITERIO ECONOMICO.

El economista Antonio Pulido, en su ponencia titulada "Aspectos Económicos del Turismo (1964)" define así al turista:

"Turista es aquella persona que con motivo de su desplazamiento, efectúa un gasto consuntivo de renta en lugar distinto de aquél en que se origina dicha renta y en el cual no reside habitualmente".(17)

(16) "Curso de Estudios Turísticos" de la UIOOT, Tomo I, 1967.

(17) op. cit. Ortuño. p. 54

Para efectos de las cuentas nacionales o de la balanza de pagos se estimó conveniente utilizar el concepto adoptado por el Fondo Monetario Internacional, entidad que en su Manual de Balanza de Pagos, al referirse al turista lo define como:

"...visitante (turista), o sea, persona que viva en la economía menos de un año, que se encuentren en ella por recreo, vacaciones, tratamiento médico, devociones religiosas, asuntos de familia, participación en encuentros deportivos Internacionales, conferencias u otras reuniones y viajes de estudio u otros programas estudiantiles." (18)

2.2.4. OTRAS DEFINICIONES SOBRE EL TERMINO TURISTA.

En The Shorter Oxford English Dictionary se citan, con fechas de 1800 y 1811, respectivamente, los términos tourist y tourism, a los cuales se daban las acepciones siguientes:

- a) Turista: persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación; alguien que viaja por placer o cultura, visitando varios lugares por sus objetos de interés, paisaje, etcétera.
- b) Turismo: la teoría y la práctica de viajar, viajando por placer.

La academia de la Lengua Española en su diccionario, se refiere a la palabra turista de la siguiente manera:

"Turista" (del inglés Tourist), persona que recorre un país por distracción y recreo" (19)

(18) Fondo Monetario Internacional, "Manual de balanza de pagos", cuarta edición Washington, D.C., 1977.

(19) Diccionario de la Lengua Española, Edición décimo octava. cit. por Fernández, Tomo I p. 25

El Profesor Jakibows, de la academia de Varsovia, considera -- como turista:

"Persona que con toda libertad hace cambio de lugar, no teniendo como fines: cambio de domicilio, ocupación profesional o mira de ventaja material cualquiera". (20)

No pueden considerarse como turista quienes lleguen a un país para ocupar un empleo, para ejercer una actividad profesional, ni tampoco los llamados "frontaliers", quienes viven a un lado de la frontera, pero ejercen sus actividades o prestan su trabajo al otro lado.

2.3. CONCEPTO JURIDICO DE TURISTA Y EL TRATAMIENTO QUE SE LE DA EN MEXICO.

Para una definición que consideramos, pueda adaptarse a la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos respectivos que se establecen con referencia al turista, consideramos que debe recurrirse al derecho; disciplina a cuya luz, quedan claramente definidas todas las instituciones con sus caracteres propios y sus diferencias específicas.

Si con criterio jurídico queremos definir al turista, encontramos bases para una conceptualización clara, precisa y sobre todo, universal.

En el Convenio Internacional sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo, celebrado en Nueva York el 4 de junio de 1954 y

(20) González A. Alpuche, Rafael. "En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales" México, Ed. A.N.A. 1972, p. 45 a 49.

ratificado por México; se dice, en el Artículo primero inciso "b", lo que sigue:

"El término "Turista" designa toda persona sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que éntre en el territorio de un Estado contratante, distinto de aquél, en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios sin propósito de inmigración". (21)

En la Ley Federal de Fomento al Turismo, nos dice con respecto al turista en su Artículo 3º:

"Turista. Es la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar". (22)

En nuestro concepto, el Doctor Rafael González A. Alpuche elabora una definición de turista en donde ya se señala el condicionante legal del viaje:

"Turista". Es el individuo que posee el atributo jurídico -- temporal que lo señala como persona de derecho turístico".

Y, ampliando, con sentido objetivo, la anterior definición, dice que: "El turista es el no inmigrante que con permiso del Estado, se interna al país temporalmente con fines de recreo, deporte, salud, estudios, negocios u otros similares. (23)

(21) op. cit. p. 69 y s.

(22) Ley Federal de Fomento al Turismo, México.

(23) Temática y Legislación Turística-Rafael González A. Alpuche. Asociación Nacional de Abogados. Passim.

Podemos extraer un consenso de definiciones anteriormente señaladas y elaborar una serie de atributos y elementos que hacen válido la concepción jurídica del turismo; como lo es por ejemplo, la persona que tenga capacidad para ser sujeta del Derecho, la internación a un territorio diferente al de su residencia habitual y la permanencia temporal.

En ambos conceptos, lo que tipifica al turista es la calidad de tal, (no inmigrantes) establecida y reconocida por la Ley, en los términos que señalamos a continuación, referidos ya en las leyes mexicanas, y que servirán de base para el estudio cualitativo del turista.

2.4. CALIDADES MIGRATORIAS DEL TURISTA.

Así como la ley crea la institución denominada adopción, que crea a padre e hijo y norma sus relaciones; así también la propia ley crea la institución turismo, que regula la situación y el proceder del individuo que cumpliendo determinados requisitos, que ella indica, le atribuye la calidad de turista.

En estos casos, "El secreto de las cosas está en la Ley. Es te es el objeto de saber, que es distinto al ver", según expresión de Francesco Carnelutti".

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley General de Población, el turista es considerado como "no inmigrante", y su permanencia en el país queda condicionada a un límite temporal y a determinadas finalidades. La disposición citada dice:

"Artículo 50.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente:

I. Como turista, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables, con fines de recreo o salud, o para actividades científicas, artísticas o deportivas, no remuneradas ni lucrativas".

Por lo que a las finalidades del viaje respecta, el artículo - anteriormente transcrito, queda modificado por la Ley Federal de Turismo, posterior a la de Población, en cuyo artículo 4o., se expresa:

"El turista, sea nacional o extranjero, que se interne al país o se traslade de una entidad a otra de la República, con fines de recreo, deporte, salud, estudio, negocios u otros similares, gozará por este sólo hecho de la protección que esta ley establece". (L.G. de P. Art. 5o. Fracc. I, 29 de diciembre de 1960, L.F. de T. Art. 4o. de marzo de 1961).

Las anteriores disposiciones delimitan claramente las características: calidad, atributos y obligaciones del turista, que - pueden concretarse así:

- a) No inmigrante.
- b) Requiere un permiso de la Secretaría de Gobernación.
- c) Temporalidad de su permanencia, hasta seis meses.
- d) Las finalidades de su viaje son: recreo, deporte, salud, estudio, negocios u otros similares.
- e) Su permanencia no puede ser prorrogada.

El turista nacional, en contraposición al extranjero, posee - el mismo atributo de persona de derecho Turístico en su especie de interno, con ciertas modalidades, tomando este nombre por realizarse el fenómeno en territorio enmarcado por fronteras y adquiriendo, dicha calidad por el hecho jurídico de pasar la línea límite de una entidad a otra o limite administrativo de un mismo Estado, con las finalidades que permite la Ley de lugar de estancia disfrutar. (art. 11 const. y 4o. L. F. de T.)

La Ley, al crear el ente llamado "Turista extranjero", que - bien pudo nombrar el legislador, viajero A o B., al formular la clasificación por calidades de los individuos que realizan movimiento migratorio, le imprimió a ésta, como característica fundamental, entre otras, la temporalidad de la estancia - legal improrrogables, por lo cual, cuando el acontecimiento - futuro e inevitable se hace presente (término extintivo) pone fin a la calidad de tal. Si continúa la estancia del individuo en el país, ésta ya no es legal y opera, no ya el acto jurídico respecto de ellas, pues ya no es turista, sino un -- hecho jurídico que por su naturaleza produce efectos de derecho como la detención, prisión, expulsión, Etc.

2.5. LAS FORMALIDADES MIGRATORIAS.

Dada la importancia socioeconómica, jurídica y cultural del turismo, nos referiremos en particular a los viajes internacionales, ya que su desarrollo guarda relación directa con la política que aplican los países respecto a los desplazamientos temporales de carácter internacional.

Por su autodeterminación y soberanía, cada Estado decide las condiciones que deben reunir sus propios súbditos para viajar al extranjero, así como aquellas a las que deben sujetarse -- los nacionales de otros países cuando deseen internarse en su territorio, y las obligaciones que adquieren durante su residencia en el país que visitan.

Estas condiciones, que son una manifestación de la libertad de acción del Estado, sólo pueden ser limitadas por la firma de tratados internacionales de carácter bilateral o multilateral. En consecuencia, un Estado puede por sí, adoptando medidas de orden interno, favorecer la internación de extranjeros, como turistas, o bien oponer a éstos una serie de obstáculos para su visita.

Por razones de tipo económico y político, los Estados han debido adoptar reglamentaciones restrictivas, y se han visto en la necesidad de legalizar las "formalidades migratorias", las cuales no deben ser consideradas sólo en el sentido estrecho de los actos a realizar y de formalidades a las que un viajero se ve sometido a su paso por una frontera. Su sentido es -- mucho más amplio, ya que corresponde aquellas condiciones, de forma y de fondo, a las que se puede sujetar a una persona -- para autorizarla a cruzar la frontera, las cuales suelen incluir: obtención de la visa correspondiente, cuando ésta es -- necesaria; control de divisas, en los casos específicos en --

que el país visitado lo exige; requisitos sanitarios; duración de la visita; obligaciones y derechos que adquiere por el solo hecho de encontrarse en el país visitado, etcétera.

La tendencia actual respecto a las "formalidades migratorias" es proporcionar las mayores facilidades durante la visita a otros países, reduciéndose en la mayoría de los casos solamente, la presentación del pasaporte, que identifica a su titular, y a la obtención de la visa, que a veces exige y expide el país que se desea visitar. En algunos casos, basta la simple obtención de una tarjeta de turista, que en forma gratuita expiden las autoridades del país por visitar o las empresas turísticas por ellas autorizadas, o simplemente la presentación de algún documento de identificación personal, expedido a su titular por las autoridades gubernamentales -- de su propio país. Estas facilidades se notan, sobre todo en el ámbito regional, entre países vecinos.

Dichas formalidades pueden resumirse como a continuación describimos:

2.5.1. PASAPORTES.

Pasaporte; es el documento que expiden las autoridades de un Estado para acreditar la identidad y la nacionalidad de su titular. Tal documento le facilita su derecho a viajar a determinados países extranjeros, o a todos, sin limitación, siempre y cuando tales países concedan la autorización correspondiente para su acceso.

El término pasaporte proviene del francés passeport, que a su vez tiene origen latino: las raíces pasa-portus -- denotan "pasar la puerta" o "puerta de entrada". El pasaporte apareció bajo la forma de una autorización o salvoconducto para abandonar el recinto de la ciudad en las --

repúblicas italianas de la Edad Media. Su uso se extendió en forma definitiva en el siglo XVIII, para asegurar al Estado el control de llegada y movimiento de extranjeros, así como la salida de nacionales. A principios del siglo XIX, el sistema de pasaporte obligatorio ya se aplicaba en toda Europa, excepto en Noruega, Suecia e Inglaterra.

Con el reconocimiento generalizado del derecho del hombre a expatriarse, a mediados del mismo siglo XIX se inicia una política menos rigurosa respecto a los pasaportes, y ya, a principios del XX, la obligación de portarlo para poder efectuar viajes internacionales había desaparecido. Pero al inicio de la primera Guerra Mundial, por razones obvias, se restableció como requisito, y desde entonces permanece su práctica hasta nuestros días.

2.5.2. VISADOS.

El término "visado" connota la autorización que concede un Estado a un extranjero, es decir, al súbdito de otro Estado, o a un apátrida, para entrar en su territorio y permanecer en él durante un tiempo determinado, o para atravesarlo con el objeto de dirigirse a otro. De esta forma, podemos determinar que se expiden dos tipos de visados: i) de entrada o de residencia; ii) de tránsito.

Estos últimos sólo autorizan a su titular a atravesar el territorio del Estado que lo concede, sin derecho a detenerse en el mismo, y en general su validez no sobrepasa un período de 72 horas. Existe una modalidad de este visado, y es la que algunos denominan de "tránsito turístico", caso en el cual su validez se prorroga hasta por siete días.

En cuanto a su forma, el visado consiste en una anotación que hacen las autoridades diplomáticas o consulares que corresponda en el pasaporte del viajero. Su otorgamiento, sin embargo, está normalmente sujeto a una serie de formularios, en extremo detallados; a pagos onerosos, y en ocasiones a esperas que llegan a ser de varios meses.

Diferentes conferencias internacionales, bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, se ocuparon de las formalidades relativas a los visados y formularon diferentes recomendaciones a fin de lograr su simplificación, pero desafortunadamente con muy poco éxito en la mayoría de los países participantes.

Poco antes de la segunda Guerra Mundial, de nuevo cobró impulso la tendencia a dar mayor flexibilidad a la tramitación de los visados, y al respecto se celebraron varios convenios bilaterales, que no llegaron a generalizarse. Hasta después de la segunda mitad del presente siglo esta tendencia no alcanzó proporciones más relevantes, y se celebraron acuerdos multinacionales en relación a la abolición del visado, llegando inclusive algunos Estados, en forma unilateral, ante la formidable expansión del turismo internacional, a suprimir su obligación. Finalmente, la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales, que se celebró en la ciudad de Roma en 1963, (24) destaca que "los gobiernos deberán extender al mayor número posible de países el uso que consiste en suprimir, por acuerdos bilaterales o por decisiones unilaterales, la exigencia del visado de entrada para los visitantes temporales".

(24) op. cit. De la Torre. p. 91.

Esta misma conferencia recomendó que los visados de salida para los turistas; fueran suprimidos en aquellos países donde todavía existieran.

En la actualidad, algunos países mantienen la obligatoriedad del visado, con el objeto de ejercer un control eficaz y de reglamentar, por razones de seguridad nacional, las llegadas de extranjeros, su permanencia en el país y su salida.

2.5.3. ADUANAS.

El término aduana proviene de los vocablos árabes *ad-diwana* ("registro") o *adayan*, que significa "libro de cuentas". En su acepción más amplia; es la institución que tiene a su cargo percibir los derechos de importación y exportación de mercaderías y, de modo general, ejecutar y vigilar que se cumplan las leyes y reglamentos de la política fiscal, en orden al tráfico fronterizo.

Generalmente, las aduanas funcionan en aquellos puertos de entrada y salida del país por donde se encauza el tráfico de viajeros y de mercaderías; pero el incremento de la transportación aérea ha determinado su instalación en los puntos del interior donde las aeronaves aterrizan en el país.

Estas oficinas de control existieron desde tiempos lejanos, y se mencionan ya en la antigua India, donde se cobraban impuestos de importación y exportación. Existen crónicas que señalan que los griegos cobraban un derecho del dos por ciento sobre mercancías importadas o exportadas. En el Imperio romano fueron famosas las aduanas establecidas por Anco Marcio y por César como instrumentos fiscales. (25)

Durante la Edad Media se incrementaron las restricciones aduaneras impuestas por los señores feudales, quienes -- a través de las aduanas interiores cobraban todo género de tributos.

El crecimiento del comercio internacional, después del descubrimiento de América, llevó a las naciones a encerrarse más en sí mismas, por medio de elevadas contribuciones aduaneras, a fin de impedir la entrada de mercancías extranjeras, que implicaban salida de divisas.

Estas restricciones fueron poco a poco en aumento, hasta convertirse en un impedimento serio para el viajero internacional, que debía erogar cuotas elevadas, por su internación en otros países, hasta sus efectos personales.

Las reacciones contra estas trabas comienzan a cobrar vigor a fines del siglo XVIII y toman mayor impulso en el siguiente, debido a las guerras napoleónicas y al bloqueo continental, cuando de nueva cuenta vuelven a obstaculizar el tráfico internacional de viajeros. Esta situación continuó acentuándose en ciertas épocas, principalmente durante el período comprendido entre las dos Guerras Mundiales y durante los primeros años que siguieron a la última.

La preocupación de los países por favorecer los viajes -- internacionales cristalizó al celebrarse en 1954, en la ciudad de Nueva York, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, la Conferencia General Aduanera (26), en la cual diversos gobiernos suscribieron -- dos convenios relativos a las facilidades aduaneras para el turismo, los cuales vinieron a beneficiar específicamente esta actividad, a nivel internacional.

(26) op. cit., Supra. 2.3

El primero de dichos convenios, con un protocolo adicional para la importación de documentos y material de propaganda turística, fue ratificado el 31 de julio de 1962 por 47 Estados, y el protocolo adicional por 42. El segundo, relativo a la importación temporal de vehículos de carretera privados, fue ratificado por 46 Estados, en la misma fecha que el anterior.

Las franquicias a que se refiere el primer convenio sobre facilidades aduaneras se relacionan sobre todo con:

1. Efectos personales que internen los turistas a condición de que sean para su uso exclusivo, que los lleven consigo o en el equipaje que los acompañe, que no existan motivos para temer que haya abuso, y que tales efectos sean nuevamente llevados por el turista al salir del país.
2. Recuerdos de viaje cuyo valor no exceda del equivalente a 50 dólares (USA), cuando aquéllos sean transportados en tránsito; o recuerdos de viaje que el turista haya comprado en el país y cuyo valor total no se exceda de 100 dólares, y no se destinen a fines comerciales.

El protocolo relativo al primer convenio establece una serie de franquicias, referidas a:

- a) La admisión de propaganda destinada a distribuirse gratuitamente para despertar el interés del público en visitar un país (volantes, folletos, libros, revistas, guías, carteles, fotografías, mapas e impresos), siempre que tales materiales no contengan más de 25% de publicidad comercial privada y que ese objetivo propagandístico sea de carácter general evidente;

- b) Las listas y los anuarios de hoteles extranjeros, publicados por los organismos oficiales de turismo o bajo sus auspicios, y los horarios de los servicios de transporte que funcionan en el extranjero, cuya distribución sea gratuita, y siempre que en ellos no exceda de 25% la publicidad comercial privada;
- c) Material técnico que se envía a los representantes de carácter oficial, acreditados, que no se destina a la distribución, como anuarios, guías de teléfono, catálogos de ferias, muestras (de escaso valor) de artesanías, documentación relativa a museos, universidades, etcétera; y
- d) Material que tenga por objeto principal interesar al público en visitar un país, principalmente para asistir a reuniones de carácter cultural, turístico, deportivo, religioso o profesional:

"Objetos tales como cuadros, dibujos, pinturas, esculturas, etc., cuando vayan a ser expuestos en las oficinas de las representaciones oficiales",

"Materiales de exposición tales como vitrinas, soportes y aparatos eléctricos o mecánicos, necesarios para su funcionamiento."

"Películas documentales, discos, cintas grabadas, etcétera."

"Banderas, maquetas, diapositivas",

"Indumentaria regional y objetos folklóricos".

En cuanto al segundo convenio, relativo a la importación temporal de vehículos de carreteras privadas, los Estados signatarios se obligan a eximir de todas las prohibiciones y restricciones la importación de vehículos propiedad de personas que residan fuera del Estado al que se dirigen. Así, por ejemplo, muchos países de Europa han suprimido la obligación de presentar en la aduana el título de importación temporal.

2.5.4. CONTROL DE DIVISAS.

La entrada de moneda extranjera y la salida de la nacional repercuten notablemente en la balanza de pagos de un país, lo que establece y de modo tácito conviene colateralmente la consolidación de su tipo de cambio. Por ello las naciones, con el fin de proteger su economía, han establecido una vigilancia e impuesto restricciones al ingreso de divisas (moneda extranjera), así como al egreso de su propia moneda.

Las restricciones mencionadas vienen a sumarse a las formalidades, también citadas ya, que se deben cubrir para llevar a cabo una migración internacional. Se caracterizan por la limitación que un Estado, en ejercicio de su soberanía, impone tanto a los extranjeros que se internan en su territorio como a sus nacionales que viajan fuera de él. Las fijan, por ejemplo, en cuanto a la cantidad de dinero que deban llevar consigo al cruzar la frontera, y se cumplen cuando se establece un límite mínimo para los extranjeros, y uno máximo para los nacionales, en cuanto a la cantidad de dinero, con el fin de cerciorarse de que, en el caso de los extranjeros, éstos pueden cubrir los gastos resultantes de su desplazamiento hacia el interior del país y consecuentemente de que-

no se conviertan en una carga para ese Estado, ni quiten oportunidades de trabajo a sus habitantes o adopten, por la carencia de recursos económicos, conductas antisociales en la localidad receptora. En el caso de los nacionales, el control del Estado tiene por objeto evitar que su balanza de pagos sobrevengan pasivos, que pudieran -- resultar difíciles de solventar.

Generalmente, el control de divisas se establece cuando la situación económica de un país es poco favorable, y tiene como finalidad impedir que se afecte su economía.

2.5.5. REQUISITOS SANITARIOS.

Las restricciones a la internación de las corrientes turísticas, que en este sentido han fijado los países, han sido motivadas por el interés de los gobiernos en proteger la salud de sus nacionales, seriamente temerosos -- ante el fantasma del contagio de enfermedades epidémicas provenientes principalmente de los continentes asiático y africano.

Desde tiempos muy remotos, la humanidad se ha visto asolada por una serie de epidemias, que proliferaban debido a las condiciones sanitarias poco favorables, con su consecuente resultado fatal para las poblaciones. El desarrollo de los medios de comunicación, que permitió el -- establecimiento de líneas marítimas regulares, llegó a -- aumentar los peligros del contagio, situación que provocó a fines del siglo XVI la generalización del sistema -- conocido como "cuarentena", instaurado para aminorar en parte el progreso de algunas epidemias. Indudablemente -- estas medidas se reflejaron en el tráfico de viajeros, -- quienes se veían afectados por este tipo de disposicio -- nes.

A partir del Congreso Internacional de París en 1851, y especialmente después de la apertura del Canal de Suez en 1869, surgió la idea de crear una organización internacional que regulara las formalidades sanitarias. Así nació en la ciudad de París, la Oficina Internacional de Higiene Pública; y posteriormente la Oficina de Ginebra, como organismo de la Sociedad de las Naciones, misma que hasta 1944 centró sus objetivos principalmente en el control de cinco de las grandes plagas epidémicas: peste, viruela, cólera, fiebre amarilla y tífus. Finalmente, en 1948, nace en el seno de las Naciones Unidas la "Organización Mundial de la Salud" (27), que entre sus cometidos tienen a su cargo elaborar los reglamentos sanitarios de ciertos países, principalmente los del sudeste de Asia. Una de estas medidas consiste en la vacunación, obligatoria contra ciertas enfermedades, de todas las personas que se dirigen a determinados países o provienen de ellos. Estos viajeros deben estar provistos de un certificado internacional de vacunación, que expiden las autoridades sanitarias nacionales al auspicio de la OMS, y que deben presentar en el momento de internarse en algún país.

La preocupación general por la higiene y las condiciones sanitarias cada día más favorables, han permitido prácticamente erradicar, en la mayoría de los países, las enfermedades contagiosas epidémicas, por lo que día a día aminoran las restricciones al respecto.

Para finalizar este capítulo, citaremos una definición personal de los conceptos; "Turismo" y "Turista", que hemos elaborado considerando elementos tales como: la intencionalidad, permanencia, el propósito y algunos otros principios.

(27) Dicha institución es integrante primordial de la Organización de las Naciones Unidas.

TURISMO: "Es el movimiento migratorio que realiza - voluntariamente el particular, para obtener su estancia legal y temporal en un lugar -- distinto al de su radicación; derivado de - las relaciones y fenómenos, originados del- acto o hecho jurídico realizado".

TURISTA: "Es el particular que voluntariamente reali- za una migración no permanente, fuera de su- domicilio legal por cualquier propósito dis- tinto al de obtener un fin económico".

TURISTA: "Es el no inmigrante que voluntariamente y con autorización del estado, realiza un mo- vimiento migratorio temporal fuera de su -- residencia habitual, con fines distintos al de obtener una ocupación lucrativa o remune- nerada".

Por lo que respecta a las dos definiciones sobre el término -- turista; la primera de ellas bien podría ubicarse al turista nacional y la segunda de ellas al turista extranjero.

CAPITULO III

CAP. III LEGISLACION TURISTICA.

- 3.1. Antecedentes y Evolución.
- 3.2. Antecedente Constitucional.
- 3.3. Ley Federal de Turismo.
- 3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.5. Ordenamientos sobre Disposiciones Jurídicas en Materia de Turismo.
 - 3.5.1. Código Aduanal.
 - 3.5.2. Ley de Impuesto de Migración.
 - 3.5.3. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 3.5.4. Ley General de Bienes Nacionales.
 - 3.5.5. Ley Federal de Estadística.
 - 3.5.6. Ley de Vías Generales de Comunicación.
 - 3.5.7. Ley de Registro Federal de Automóviles.
 - 3.5.8. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Reglamento de la Misma.
 - 3.5.9. Ley Federal de Protección al Consumidor.
 - 3.5.10. Ley General de Población.
 - 3.5.11. Reforma al Reglamento de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación.
 - 3.5.12. Reglamento de Guías de Turista, Guías-Choferes y Similares.

3.5.13. Reglamento de Agencias de Viajes.

3.5.14. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

3.5.15. Reglamento de la Ley General de Población en su Parte Relativa a Turismo.

3.6. Comentarios.

III. LEGISLACION TURISTICA.

La justicia y la libertad han sido, en todos los tiempos, -- fuente fundamental de valores y objetivos universales. Es -- muy difícil tener turismo sin libertad y libertad sin justii-- cia, de ahí que el ideal turístico de humanismo, sea de una - apertura de fronteras y caminos y la identificación del hombre con el hombre, sin barreras de raza, sexo, lengua, religión - o clase social.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948), establece que "toda persona tiene derecho a circular libremente, y a elegir su residencia en el territorio de un -- Estado", así como "a salir de cualquier país, incluso del pro-- pío, y a regresar al mismo", esa declaración establece que "la li-- bertad de viajar de un país a otro debe ser un derecho ---- inalienable de toda persona". Reconoció "que esa norma no se puede aplicar universalmente en este momento" y la Asamblea recomienda a los Gobiernos que impidan, siempre que sea facti-- ble, "toda clase de actividades hostiles al turismo, fundadas en motivos religiosos, raciales o políticos".

En los últimos 30 años la actividad turística universal ha ad-- quirido un auge tal que, sin excepción, los Estados modernos - han tenido que recurrir a la disciplina jurídica, para crear - una "Legislación Turística", a fin de mantener, acrecentar, -- proteger y regular esta actividad y procurar así su consisten-- cia, permanencia e institucionalidad.

Entre estos Estados modernos está el nuestro, en el que, ya -- hace 60 años, mucho antes que en las Naciones Unidas, se mani-- festó por primera vez en forma oficial, la preocupación del Go-- bierno por establecer bases jurídicas para la actividad turís

tica. (1)

A partir de esa fecha, en forma progresiva y constante, la --
"legislación Turística Mexicana" se ha venido constituyendo --
como una rama del derecho.

Lo anterior explica el hecho de que en atención al fenómeno -
turístico, que ha venido a cristalizar en la promulgación de-
la Ley Federal de Turismo de fecha 6 de Febrero de 1984 y que di-
cha historia legislativa como en todos los aspectos de cual--
quier reglamentación, tuvo que tener un origen; o sea tuvo que
tener una fuente del cual se desarrolló, este tan basto cuerpo
legislativo y es precisamente lo que pasaremos a analizar en -
el siguiente tema.

3.1. ANTECEDENTES Y EVOLUCION.

La libertad natural del hombre para transitar, está integrada
al "Derecho de Gentes". En todas las naciones se considera in-
debido tratar y recibir mal a huéspedes y peregrinos; a no ser
que los extranjeros ocasionaran daño a la Nación.

En el "fuero real" (cuya redacción data probablemente del año
1255) se recogió el derecho "al libre ir y venir y al libre --
asentamiento". En él se establecieron normas por las que se
aseguraba a los viajeros o peregrinos el derecho de tránsito -
y permanencia en las tierras de su jurisdicción. Este dere--
cho se hacía extensivo a los acompañantes y pertrechos o --
bagages, así como también al de adquirir lo que se apreciare y
a recibir la protección de la autoridad local. (2)

(1) Casparius R, Rodolfo, "Turismo ¡La opción!" México
Ed. Penélope, 1982. p. 101 y 102.

(2) Ibidem.

Posteriormente, ya en la época prehispanica, se dan una serie de antecedentes no formales de regulaciones, que a la postre serán la base o las raíces de nuestra historia, en la que -- después con el transcurso del tiempo se formó la reglamentación turística. En un orden cronológico presentamos dichos testimonios.

A.C.

- Tepexpan, los hombres primitivos persiguen a los animales salvajes. Son seres nómadas que no han encontrado asiento en ninguna población. (10000).
- Aparición de la artesanía de tejido de tule, con la creación de cestas y petates. México (6000)
- Los primeros mexicanos hacen metates (3000).
- El hombre se vuelve sedentario.
- Inicio de la artesanía de cerámica. (2300).
- Formación de los primeros pueblos. El Arbolillo, Zacatenco y Tlatilco. (1700) (Primer asentamiento primitivo).
- La cultura olmeca se extiende a Puebla, Morelos y el Valle de México, (1000).
- En Uaxactún se erige un centro ceremonial maya en el que se aprecian muestras de la influencia olmeca (700).
- Se erige la ciudad sagrada de Monte Albán, centro ceremonial de los zapotecas. En la Venta se registra el máximo esplendor de la cultura olmeca. (600).
- Los zapotecas construyen pirámides y un observatorio astronómico (300).
- Construcción del templo de la serpiente emplumada en Teotihuacan. (200).
- Empieza a desarrollarse el centro cultural de Teotihuacan - (100) (3)

D.C.

- Se desarrolla la cultura occidental en Nayarit, Jalisco y Colima. Aldeas de cultura preclásica. (100)
- Palenque, gran centro cívico y religioso con influencia teotihuacana y zapoteca. (200).
- Surge la civilización maya en el sur de México. Guatemala y Honduras. Primera federación de ciudades Estado. (300).

(3) Mac Donald Escobedo Eugenio, "Turismo: una Recapitulación" México, Ed. Bordoni, 1a. ed. 1983, p. 28 y s.

- Esplendor de Teotihuacan, ciudad de enormes pirámides y población urbana. Monte Albán clásico: grandes templos. (300).
- Nace Quetzalcóatl. (947).
- Los toltecas se apoderan del Valle de México y guiados por Quetzalcóatl, llegan a Tula donde establecen su capital (980).
- Quetzalcóatl emigra hacia los pueblos del Golfo. (999).
- Tula es invadida y destruida por los chichimecas. (1168).
- Xolótl, líder de los chichimecas, funda Tenayuca, Los toltecas abandonan Chichén Itzá. Mayapán se convierte en capital de Yucatán (1200).
- Los chichimecas fundan Texcoco. (1232)
- Llegan los aztecas al Valle de México y se establecen en Chapultepec. (1247).
- Guiados por su cacique tenoch, los aztecas fundan la ciudad de Tenochitlan en una isla de lago de Texcoco. (1325).
- Moctezuma I asegura la dominación azteca y extiende su poder hasta Veracruz y Morelos. Los pueblos conquistados son obligados a pagar tributo. (1440).
- Axayacatl extiende el dominio azteca hasta Oaxaca. En el occidente los aztecas son derrotados por los tarascos. (1469).
- Asume el poder Moctezuma II, a pesar de los augurios que presagiaban el fin de reino. (1502).
- Balboa descubre el Océano Pácifico. (1513).
- Cortés recibe a Malinche y otras mujeres. (1519)
- Fundación de Veracruz. Primer Ayuntamiento. (1519)
- Cortés llega a Tenochitlan y es recibido por Moctezuma (1519)
- Creación del Consejo de Castilla, (1519).
- Hernán Cortés funda Segura de la Frontera y es nombrado Gobernador y Capitán General construyendo el Hospital de Jesús. (1522).
- Se inicia la edificación de la capital de la Nueva España (1522).
- México recibe el título de ciudad y escudo de armas. (1523)
- Cortés parte a las Hibueras. Desembarcan los primeros misioneros. (1524)
- Se publica la "Gazeta de México" de Juan Ignacio María de Castorena y Ursúa (1722).
- Manuel de la Borda, construye el Jardín Balbuena en Cuernavaca, (1780).

- Hidalgo reúne a su gente y se lanza a la lucha. (1810).
- Inicia la publicación de la Gaceta el Gobierno de México.
- Termina la construcción de la catedral de México. (1813).
- Se firma y promulga en Apatzingán: Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. (1813) (4)

Podemos agregar algunos testimonios (que como los anteriores - acaso incipientes y aislados de los posibles antecedentes del turismo mexicano), durante la época colonial se multiplican y cobran un sentido más cercano a esta naturaleza, ya que se ocupan de una cierta actividad turística relativa por ejemplo; a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la seguridad de su persona y de sus bienes; otras relativas a la prestación de servicios, tales como el hospedaje y otras -- más que se ocupan de las instalaciones, la infraestructura y - los sistemas de transporte.

En 1554, se organiza en la ciudad de México la expedición que exploraría el "Mar del Sur" (Océano Pacífico), con el objeto - de investigar si era posible llegar a las islas Filipinas, -- nombrándose General de la Armada a López de Legaspi y mayoral - a Fray Andrés de Urdaneta. Esta empresa que "por el número de nativos de nuestro país y por haberse organizado en la ciudad de México con personal y elementos de ella..... se llamó desde aquellos mismos tiempos, mexicana" tuvo como resultado a la -- postre el obtener el Imperio Español, la soberanía sobre las -- islas Filipinas. Con esto, México se convirtió en "el cora - zón del mundo" ya que era paso obligado, entre Occidente y -- Oriente. A partir de entonces tuvo especial importancia la - vía que unía Veracruz y Acapulco, ya que a través de ella se - realizaba el comercio con el Oriente. La famosa Nao de China llegaba a Acapulco con preciada mercancía la que después de haber sido transportada por tierra hasta Veracruz, y posteriormente en-

(4) Anaya, Héctor "La Historia Comparada" Vol. 2 1a. parte p. 325 y 359, Vol. 2 2a. parte p. 704 y 725.

barco a través del Atlántico, tenía su destino final en España.

(5)

Por bando del 6 de Agosto de 1793 el conde de --- Revillagigedo concedió privilegio exclusivo a don Manuel Antonio Valdéz, impresor de gobierno y responsable de la Gaceta, para establecer una casa de alquiler de coches y "cupes decentes", que deberían situarse en parajes públicos para fletarlos por -- horas. Se llamaron "Coches de Providencia", --- precursores del moderno servicio de alquiler.

"En el punto tercero de su Reglamento se establecía que "Se situarán diariamente dos de estos coches -- en la calle del portal de Mercaderes con inmedia -- ción a la esquina del cartel de comedias; dos en la plazuela del convento de Santo Domingo; dos en la - calle del Palacio Arzobispal, y los restantes en la calle del Despacho principal, que es el número 12 -- de la calle de Zulueta: se mantendrán preparados en los tres primeros sitios, interinos estén fletados, - desde las siete de la mañana hasta la una, y desde las tres hasta las nueve de la noche, y a esta hora, en las que fueren de comedia, se reunirán todos --- seis en la plazuela del Colegio de Niñas hasta su - conclusión, para que puedan conducirse a sus casas - los que gusten".

"El punto catorce: "por ningún motivo pedirán grati ficación alguna los cocheros a las personas que los ocupen, aunque aleguen haberse mojado u otras incomo didades, pues con conocimiento de que esto no ha fal

(5) Mariano Cuevas, S.M., "Monje y Marino". La vida y los tiempos de Fray Andrés de Urdaneta. Edit. Galatea. México, 1943, p. 202 y siguientes.

tar, se les asignarán los correspondientes salarios; pero si voluntariamente los quisiesen gratificar prendados de su porte y buen proceder-- podrán asentir a ello; viviendo siempre entendidos, para que se manejen con la debida sumisión y cortesía, que cuantos tomen los coches, son - por aquel tiempo sus verdaderos amos". (6)

El interés que despertó nuestra nación entre propios y extraños desde tiempos inmemorables, cobra entonces un significado especial, y al lado de numerosos personajes nacionales, esta peculiar selecta corriente de visitantes extranjeros cruza el país en todas sus direcciones "atraído por el encanto de -- sus climas, paisajes y bellezas naturales, por el misterio de sus costumbres y sus leyendas, por el exotismo de su arte y - su vida social" (7), también por informar a los gobiernos de sus países sobre la situación de la nación mexicana y aún más, por intrigar y despertar la codicia hacia nuestro territorio.

Estos ilustres viajeros, visitan los más apartados rincones de nuestro territorio dejando muchos de ellos escritas las impresiones de sus viajes: de lo que vieron y admiraron; entregando trabajos y descripciones de inestimable valor para la historia del país y particularmente del movimiento turístico nacional; a través de sus obras es posible conocer y reconstruir -- también la historia de las comunicaciones, los servicios e instalaciones, las infraestructuras que sirvieron de base al turismo de nuestros días.

(6) op. cit. Mc. Donald p. 37.

(7) Secretaría de Obras Públicas, colección de suplementos de la Revista "Obras Públicas", Julio 1968 Diciembre -- 1970, suplemento No. 1 México, D.F. p.1.

Algunos de los nombres de estos ilustres visitantes son:

Poinsett, Frants Mayer, La Marquesa Calderón de la Barca, --
Augusto Comte, Bullock, Beltrami, Gilliam Albert, Frances --
Calderon de la Barca, Morelet, Ernest de Vigneaux, Fanny Cham
bers Gooch, Brilliana Harley de Tweedie, Irene Nicholson.

(8)

Las páginas de estos personajes constituyen importantísima ---
fuente para el estudioso de la historia del turismo mexicano -
estos viajeros, unidos a los que habían visitado la Nueva --
España, como Gemil Carreri, Tomás Gage y Humdoldt, son fuente-
obligada de consulta.

Un sólo caso de documentación histórica; el de los informes de
la Comisión Geográfica Exploradora, arroja miles de testimo -
nios que constituyen un tesoro incalculable sobre vida, usos y
costumbres de las diferentes regiones de México.

En esta época, el movimiento turístico nacional empieza a reu-
nir las piezas y a rodearse de medios, instrumentos, atención
y atmósfera que le permite levantarse para iniciar su trayecto-
ria definitiva dentro de las circunstancias y características-
que la definen hoy en día (9).

Dentro de sus límites y proporciones es justamente durante la-
época independiente cuando aparece, ya como un hecho consumado
el inicio del movimiento turístico nacional.

La mejor prueba que de ello podemos presentar es sin lugar ---
a dudas la recuperación de documentos que contienen la palabra
que los gobernantes mexicanos dedican llana y directamente a -
esta actividad.

(8) Diadiuk, Alicia. "Viajeras Anglosajonas en México". Sep.
setenta México (1973) (índice).

(9) S.O.P.-S.P. op. cit. p. 22

En tiempos de la primera República (1824) el Congreso Constituyente decretó que los "peajes" o contribuciones que se cobraban en las vías principales de comunicación a los vehículos -- que por ellas transitaban: carros y carretas para traslado de personas y mercancías, caballerías y aun caminantes a pie, se trasladaran al crédito público y se aplicaran a la "composición de caminos y pago de intereses y capitales". Los peajes se siguieron pagando hasta 1867 y sólo en el año de 1856 produjeron al erario 442 mil 796 pesos.

En 1825 don Francisco de Arrillaga realizó los estudios necesarios para localizar un camino de hierro entre la capital y --- Veracruz y en 1833 se publicó en Nueva York un libro, de autor anónimo, titulado, Observaciones Generales sobre el Establecimiento de Caminos de Hierro en los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente D. Guadalupe Victoria, al abrir las sesiones --- extraordinarias el 4 de Agosto de 1825.

"La curiosidad, el espíritu de industria, la suavidad de nuestras leyes y costumbres, la reputación de la opulencia mexicana, todos estos impulsos conducen á nuestros puertos un sinnúmero de extranjeros; para su admisión, libre tránsito y establecimiento en los Estados y territorios de la Federación, son urgentes leyes de policía que combinen nuestra seguridad con el buen trato de los que visiten nuestro suelo". (10)

Se publicó la Ley que establece las reglas para que el Gobierno proceda a la apertura o mejora de caminos. En la misma Ley se autorizaba el cobro de peajes. (Gobierno de Valentín Gómez Farías, marzo 24 de 1834).

(10) (Gaceta extraordinaria de México, del jueves 4 de Agosto de 1825); XLVI Legislatura op. cit. Tomo I p.45

Francisco de Arrillaga publicó, en 1837, su Proyecto del primer camino de hierro de la República, ponderando la importancia del Ferrocarril, hasta el grado de considerarlo factor decisivo en el progreso nacional y en la felicidad humana.

A mediados del pasado siglo, se crean en la ciudad de México - los primeros hoteles con ese nombre. El de Iturbide que abrió sus puertas en 1855; el Hotel del Bazar; el Hotel de la Gran - Sociedad, el del Jardín, el Guardiola, el Regis, cuyas histo-- rias más notables y ubicación nos relata con su ameno decir -- don Lucas de Palacio.

En Itinerarios y derroteros (*), por primera vez los "caminos reales" recibieron el nombre de carreteras y quedaron consigna-- das las vías de comunicación del país y las distancias, en -- leguas; entre ciudades y pueblos.

Se anotaban, por ejemplo, las 69 leguas existentes entre Méxi-- co y Morelia, que el camino carretero entre México y Tacubaya-- estaba en buen estado, que Cuajimalpa era lugar de almuerzo-- que había hotel en Toluca y 30 postas entre México y Veracruz.

Un Bando de Policía dado en la ciudad de México el 25 de octu-- bre de 1856 prohibía "elevar globos con aguardiente o cualquier otra materia resinosa". Todas las ascensiones públicas debían recabar licencia del gobierno para realizarse, bajo pena de 25 pesos de multa o un mes de prisión.

Palabras del Lic. D. Benito Juárez, al abrir las sesiones or-- dinarias el 9 de Mayo y 16 de Septiembre de 1861.

(*) En 1856, Rafael Durán publicó "Itinerarios y derroteros".

"Los extranjeros disfrutaban en el país de toda clase de garantías y encuentran fraternal acogida".

"La sociedad anhela con la libertad grandes mejoras materiales: ellas han ocupado la atención preferente del Ejecutivo, que ha podido en un corto período decretar las medidas necesarias -- para la construcción del Ferrocarril entre México y Veracruz - y la de otra vía férrea entre Chalco y México".

"Quedan ya expeditas las principales vías de comunicación, la estafeta comienza de nuevo su servicio regular y la policía -- puede velar más eficazmente sobre la seguridad de las personas y las propiedades en los campos y en las poblaciones".

Para 1867 casi todos los países europeos y los Estados Unidos -- disponían de una vasta red de caminos de fierro; México, en -- cambio, no tenía prácticamente nada: era un país comunicado -- por rutas de polvo.

El primer ferrocarril que, tras de muchos trabajos y proyectos comienza a funcionar es el que recorría la distancia que hay - entre las ciudades de México y Puebla. El 16 de Septiembre - de 1869 el Presidente Don Benito Juárez inaugura el servicio. Paralelamente al ferrocarril que poco a poco va incrementando sus vías, continúa el servicio público organizado por diligen -- cias, cubriendo determinadas rutas y siguiendo un horario -- más o menos fijo. Ellas son el antecedente de los actuales -- autobúses.

El gobierno de Juárez expidió una ley el 13 de abril de 1869, mediante la cual se establecía el modo de juzgar y punir a -- los salteadores de caminos, pues los cuerpos de policía rura -- les (normalmente rancheros armados), eran insuficientes para conjurar el bandolerismo.

El Lic. Benito Juárez, en la apertura de sesiones extraordinarias, el 10 de Marzo de 1871.

En cuanto al exterior, nuestras relaciones con las Potencias - amigas siguen en el mejor estado; y aunque algunas naciones -- no han reanudado aún sus relaciones oficiales con la nuestra, esta circunstancia no ha podido impedir que el Ejecutivo haya cuidado y cuide empeñosamente, cual corresponde al buen nombre de la República, de que todo extranjero, sea cual fuere su -- nacionalidad, disfrute de las garantías y de la protección -- que nuestra leyes concedan á cuantos pisan el territorio nacional.....

En el Archivo General de la Nación existe constancia de que -- por el año de 1874, había alrededor de 50 mesones abiertos en -- el Territorio Nacional sin contar los asentados en la calle -- de Mesones de la capital de la República, censo de imposicio-- nes sobre actividades comerciales (11).

El 30 de Diciembre de 1878 se otorgó el 1er. permiso oficial para que el servicio telefónico se estableciera en la Cd. de México.

En 1885 se inauguró el alumbrado de la Cd. de México y se instalan las primeras líneas telefónicas.

Se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con 12 ramos: Correos Internos; Vías marítimas de comunicaciones o vapores; Faros; Unión Postal Universal; Telégrafos; Teléfonos; Ferrocarriles; Monumentos; Carreteras, Calzadas y Puentes Lagos y Canales; Conserjería y obras en el Palacio Nacional -- y de Chapultepec y Desagüe del Valle de México. (1891)

(11) Mac Donald, Eugenio. op. cit. p. 75 y 84.

En 1902 la red ferroviaria tenía 15.135 kilómetros. En ese -- año para mejorar su eficiencia y obtener ventajas de financiamiento se fusionaron varias líneas del sureste para constituir la empresa Ferrocarriles Unidos de Yucatán.

Se vivían los prolegómenos del México moderno; desde hacía ya algunos años -1903- había hecho su aparición en México un invento de la ingeniería francesa, perfeccionado por los alemanes e industrializado por los norteamericanos: el automóvil; su evolución fue paralela a la de los caminos de asfalto. Llegan a México los primeros automóviles y cambian los caminos.

El Gral. Porfirio Díaz, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 1º, de abril de 1909, dijo:

"...Se expidió el reglamento del servicio de inspección de inmigrantes; se han dictado en el orden administrativo las medidas necesarias para el cumplimiento de la Ley de Inmigración - que comenzó a regir el 1º de marzo. Desde julio último se -- organizó la recolección de datos relativos a la entrada de -- pasajeros, y sus resultados se están publicando en boletines - mensuales. Las noticias de julio a diciembre pueden resumirse diciendo que entraron veinticuatro mil quinientas personas, de las cuales cerca de 13,600 lo hicieron por la frontera norte, siete mil setecientas por los puertos del Golfo y mar de las Antillas, mil doscientas por las del Pacífico y cincuenta por la frontera sur. Algo más de once mil fueron norteame-ricanos, y cerca de tres mil setecientos mexicanos que regresaron al país. Estos datos no tienen otro carácter que el - de ensayo para trabajos más serios, y su recolección ha sido un medio para preparar la inspección de los inmigrantes...."

Don Venustiano Carranza, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso. el 30. de septiembre de 1919.

La estadística del movimiento migratorio denota la más halagadora confianza en las condiciones de la República, pues habiendo emigrado en diez meses 47,978 personas, el número de inmigrantes llegó a 60.048, de los cuales son extranjeros 13.077.- Bastará decir que el exceso de la inmigración extranjera sobre la emigración es de 4.258, para avalorar la convicción favorable que no solamente en los repatriados sino también en los -- ciudadanos y súbditos de otros países, existe sobre las Instituciones de México y los procedimientos del Gobierno. (12)

En los años de la Revolución es de creerse que decayó la incipiente industria hotelera en todo el país. La continua y prolongada guerra civil, con todas sus consecuencias de inestabilidad política y económica, incertidumbre e inseguridad, propiciaba la carencia del clima favorable para atraer a nuestro -- país turismo extranjero. En cuanto al nacional tampoco se -- desarrolló por las mismas poderosas razones. Llegada la paz surgen nuevos hoteles, algunos de los cuales -"Geneve", "Ritz" "Regis", "Mancera"- todavía existen. Con ello se abre propiamente nuestro país al turismo. El lapso comprendido entre -- 1920 y 1930 señala el nacimiento de la nueva industria turística, con todas las actividades conexas que trae consigo, entre ellas, ocupando un primerísimo lugar, la hotelera, y no sólo -- se va a distinguir la etapa turística en este aspecto por la -- creación de numerosos hoteles, sino también porque cada vez -- más, ofrecen al usuario una serie compleja de servicios.

El 30 de Marzo de 1925 fue expedida la Ley -(publicada en el Diario Oficial el 6 de Abril de ese año)- mediante la cual -- se establecía el impuesto sobre Gasolina (3 cts. por litro)- que se destinarán a la construcción y mejoramiento de los -- caminos federales.

(12) XLVI Legislatura op.cit. T. III. p. 308.

Para el año de 1926 aparece por primera vez, consignada en -- nuestras leyes, una disposición encaminada a reglamentar la -- categoría de "turista" en la Ley General de Población.

Acuerdo Presidencial de 6 de julio de 1929 (creado la Comisión mixta Pro-Turismo).

Por acuerdo de la Secretaría de Gobernación de 6 de julio de -- 1929 publicado el 11 de ese mes, se creó la Comisión Mixta -- Pro-Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, inte-- grada, con representantes de algunas dependencias del Ejecuti-- vo Federal, de la banca, del comercio, de la industria, en espe-- cial de la hotelera, de los Ferrocarriles de México, etc., para que propusiera y ejecutara todos los sistemas y procedimien-- tos tendientes a fomentar y desarrollar el turismo en el país y exhortara a las empresas privadas a cooperar con el gobierno para el incremento de la industria turística.

Por Ley de 13 de enero de 1930, publicada el 7 del mes siguien-- te, se formó la Comisión Nacional de Turismo que sustituyó -- a la Comisión Mixta ya citada. La Ley Orgánica de dicha Comi-- sión le otorgó personalidad jurídica para que pudiera actuar -- con cierta flexibilidad económica y administrativa; se señaló que el presidente de la misma sería el Secretario de Goberna-- ción, y además se integró el organismo por los titulares de -- otras dependencias del Poder Ejecutivo y por representantes -- del sector privado, relacionado con el turismo. De acuerdo -- con la Ley citada y su Reglamento, de 30 de enero de 1930, pu-- blicado el 10 de febrero siguiente, se fijaron las bases para la formación de las Comisiones Locales de Turismo, en los ---- Estados, con representantes de autoridades locales, Cámaras -- de Comercio, empresas hoteleras y empresas que tuvieran cone-- xión con el turismo. La Comisión se estructuró en la forma -- siguiente: Asamblea, como órgano supremo; Comité Ejecutivo,

como ejecutor; Sub-Comisiones de: Administración, Propaganda y Prensa, Vigilancia y Seguridad, Comunicaciones y Transportes, Mejoramiento de ciudades, Turismo Local y Coordinación de actividades nacional Pro-Turismo, Trámite, Estadística, e Investigación e Integración. El objeto de su actividad fue el fomento, por los medios oficiales y privados a su alcance, del turismo nacional e internacional, eliminando obstáculos para el desarrollo de la industria turística; así como servir de coordinador y orientador de las comisiones locales de turismo y esfuerzos oficiales y privados que tendieran a impulsarlo. (13)

El H. Congreso de la Unión, por Decreto de 30 de noviembre de 1932, publicado el 15 de diciembre de ese mismo año, cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por Secretaría de Economía Nacional y dispuso que las atribuciones que había tenido el encargado del despacho de la Secretaría de Gobernación, conforme a la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo de 13 de enero de 1930 y su Reglamento corresponderían, a partir del 1° de enero de 1933, al encargado del despacho de la Secretaría de Economía Nacional.

La Secretaría de la Economía Nacional creó una "Oficina de Turismo", como una de sus dependencias, y por Acuerdo Presidencial del 8 de marzo de 1933, publicado el 27 de ese mes, organizó la "Comisión de Turismo", que estuvo integrada por el Jefe de la Oficina de Turismo de dicha Secretaría de Economía Nacional y los representantes de las actividades industriales y comerciales conectados con el turismo; asimismo, se instituyó el "Comité Oficial", presidido por el Secretario de Economía e integrado además por el Director General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Director de Caminos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el Jefe del Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación, el Jefe del Departamento Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Jefe de los Servicios de

(13) op. cit. p. 14 y s.

Inspección General de Sanidad del Departamento de Salubridad Pública, a efecto de que estudiara los problemas relacionados con el turismo, propusiera soluciones concretas a los mismos y mejorara las condiciones para los turistas; igualmente se instituyó el "Patronato de Turismo" con los titulares de las Secretarías de la Economía Nacional, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas y el Jefe del Departamento de Salubridad, para orientar las actividades necesarias en materia de turismo y decidir las medidas que hubieran de adoptarse.

Este Acuerdo, en sus considerandos, establecía que el organismo se creaba sin perjuicio de reformar la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo.

Para recargar el acento de que el turismo era competencia de la Secretaría de Economía, en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 22 de marzo de 1934, se señaló como atribución de dicha Dependencia, los asuntos relacionados con el turismo.

Desde la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, realizada el 3 de mayo de 1935, se confirió como atribución de la Secretaría de Gobernación, la materia de turismo. En la Ley de fecha 30 de diciembre de 1935 se reafirmó esta facultad, regresando dicha atribución administrativa a esa Dependencia y suprimiéndose la anterior organización, por la que enseguida se expresará.

Corresponde a esta época, el Decreto expedido el 13 de mayo de 1935 y publicado el día 18, que formó la Comisión Nacional de Turismo, integrada por: a) Consejo Patrocinador, formado por los titulares de diversas Secretarías de Estado (Gobernación - Relaciones, Hacienda, Economía, Comunicaciones) y el Departamento de Salubridad; b) Consejo Consultivo, compuesto por

representantes de empresas, bancos, comercios; c) Comité --
Ejecutivo, compuesto por un Presidente, un Secretario y un --
Asesor, designados por el Secretario de Gobernación . Este -
último tendría a sus órdenes al personal de la Oficina de Tu--
rismo, dependiente administrativamente de la propia Secretaría
de Gobernación. Las funciones de esta nueva organización --
eran las de hacer propaganda de las atracciones turísticas, -
educar el medio en favor del turismo, perfeccionar los servi--
cios de turismo, proponer las disposiciones legales en la mate
ria, establecer en el país y en el extranjero agencias de turis
mo y proponer las medidas para el desarrollo del turismo en -
México.

Debemos agregar que, por Decreto de 20 de abril de 1936, la --
Oficina de Turismo se transformó en Departamento, vislumbrándo
se la atribución estatal que más tarde se llevaría al cabo.

La Ley General de Población, de 24 de agosto de 1936, publica
da el 29 de ese mes, señaló como competencia de la Secretaría
de Gobernación el fomento del turismo en el exterior y en el -
interior, como un elemento de cultura, coadyuvante indirecto -
al desarrollo de la política demográfica y medio de conocimien
to de los recursos que ofrece el territorio nacional. Esta -
función se encargó en esa Ley, a la Dirección General de Poblac
ción, dependencia de la Secretaría de Gobernación. Por vez -
primera se regularon normativamente las prestaciones turísticas
de los particulares (guías y agencias de turismo), sujetando
su actividad a autorización estatal.

El 10 de mayo de 1937, publicado el 7 de junio de ese año, se
expide el Reglamento de la Ley General de Población en su parte
relativa a turismo, ordenamiento que disponía que el Departamen
to de Turismo, como una de las dependencias de la Secretaría --
de Gobernación, era el encargado de desarrollar las actividades
relativas a turismo señaladas a la Dirección de Población, de -

acuerdo con la Ley. Las Oficinas de Turismo de las entidades federativas colaborarían con el Departamento de Turismo, y -- éste constituirá Comités Pro-Turismo y Centros de Atracción - en los lugares convenientes, valiéndose de autoridades y de - la iniciativa privada. Las Agencias de Turismo serían ----- también dependencias del Departamento y se establecerían en - puertos fronterizos y marítimos de mayor corriente turística- y en el extranjero o en poblaciones del país en donde se esti- me conveniente. Se señalaron disposiciones para regular la - actividad de los prestadores de servicio turísticos, siguiéndo- se el criterio de la Ley que se reglamentaba, abarcando restau- rantes, hoteles, alojamientos, transportes, guías de turistas, agencias de viajes, etc., fijando sanciones por la violación - de sus disposiciones.

Acuerdo Presidencial del 9 de diciembre de 1939, creando el - Consejo Nacional de Turismo, compuesto por Patronato Oficial, Comisión Nacional de Turismo y Comisiones Locales. (*).

Acuerdo relacionado con el fomento y desarrollo del turismo -- nacional e internacional del 21 de mayo de 1940.

Ley de 25 de noviembre de 1947 que crea la Comisión Nacional - de Turismo, compuesto por un Consejo Nacional y un Comité Eje- cutivo.

Reglamento de 29 de marzo de 1949, de la Ley que creó la Comi- sión Nacional de Turismo.

Ley Federal de Turismo de 15 de diciembre de 1949, que estable- ce como facultad de la Secretaría de Gobernación el estudio -- y resolución de la materia de turismo en la República, suprimi- endo la Comisión Nacional creada en 1947.

(*) ver referencia 4.4.5.2.

Decreto del H. Consejo de la Unión de 14 de noviembre de 1956 - que creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a la Nacional Financiera, S.A.

Al presentarse el Proyecto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de diciembre de 1958, que entró en vigor el 1° de enero de 1959, se señaló:

"El turismo ha sido considerado en el Proyecto como una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiendo destinarse a ello los recursos que le correspondan. De ahí que se haya juzgado pertinente crear un Departamento específico, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen"

Bajo esos auspicios fue creado el Departamento de Turismo, -- órgano auxiliar del Ejecutivo Federal, que reemplazó la estructura administrativa de 1949, para establecer una Dependencia directa del C. Presidente de la República. Desempeñó actividades estatales fijadas en la Ley Federal de Fomento al Turismo, de 7 de enero de 1974, publicada en el Diario Oficial de 28 de ese mes y año. Este organismo fue sustituido por la Secretaría de Turismo.

Ley Federal de Turismo de enero de 1961.

Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 1961, que creó el Consejo Nacional de Turismo.

Ley Federal de Fomento al Turismo de 29 de diciembre de 1973.

Decreto de 29 de diciembre de 1974 que creó la Secretaría de Turismo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de -- diciembre de 1976 que señala las atribuciones de la Secretaría de Turismo formando parte de la Administración Pública Federal Centralizada. (en vigor el 1° de Enero de 1977).

Ley Federal de Turismo, Diario Oficial 15 de enero de 1980. Está Ley se reformó el 29 de Diciembre de 1981 y las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de 8 de Enero de 1982. Decreto que aprueba el Plan Nacional de Turismo y dispone su - Ejecución, Diario Oficial 4 de Febrero de 1980.

A través de todos esos años, en las leyes de disposiciones -- que se han relacionado con el turismo, se observan los inten-- tos por dotar a la actividad turística nacional del cauce --- jurídico que la ordene y organice.

Este proceso, culminó con la "Ley Federal de Turismo" que rige actualmente la actividad, y que fue publicada en el Diario -- Oficial de 6 de Febrero de 1984.

3.2. ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL.

México es un estado de derecho perfectamente estructurado, de ahí que las actividades tendientes a desarrollar cualquier -- aspecto de nuestra realidad social o económica, requieran -- siempre de un claro y objetivo apoyo jurídico para poder rea-- lizarse, que en última instancia encuentran siempre su base, - en las directrices marcadas por la Constitución Mexicana.

Es por ello, que citaremos una serie de disposiciones constitu-- cionales, para tener un marco legal de donde se va a desarro-- llar toda actividad turística.

ARTICULO 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Consti-- tución, las cuales no podrán restringirse ni - suspenderse, sino en los casos y con las condi-- ciones que ella misma establece.

- Nos señala el goce para todo individuo de las garantías constitucionales, en los Estados -- Unidos Mexicanos.

ARTICULO 5°. A ninguna persona podrá impedirse que se dedi-- que a la profesión, industria, comercio o tra-- bajo que le acomode, siendo lícitos. El ejer-- cicio de esta libertad sólo podrá vedarse por-- determinación judicial, cuando se ataquen los-- derechos de tercero, o por resolución guberna-- tiva, dictada en los términos que marque la -- ley, cuando se ofendan los derechos de la -- sociedad. Nadie puede ser privado del produc-- to de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son - las profesiones que necesitan título para su - ejercicio, las condiciones que deban llenarse - para obtenerlo y las autoridades que han de ex - pedirlo.

- Se refiere a la libertad de comercio, siendo - lícita. (esto con relación a los Prestadores - de Servicios Turísticos)

ARTICULO 11°. Todo hombre tiene derecho para entrar en la -- República, salir de ella, viajar por su terri- torio y mudar de residencia, sin necesidad de - carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto - y otros requisitos semejantes. El ejercicio - de este derecho estará subordinado a las facul - tades de la autoridad judicial, en los casos-- de responsabilidad criminal o civil, y a las - de la autoridad administrativa, por lo que -- toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad ge- neral de la República, o sobre extranjeros per - niciosos residentes en el país.

- Que establece la libertad de entrar en la Repú - blica y salir de ella, viajar por su territo- - rio, con las limitaciones judiciales admini- - strativas y legales.

ARTICULO 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendi- das dentro de los límites del territorio --- nacional, corresponde originariamente a la -- Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho - de transmitir el dominio de ellas a los particu

lares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

- Procura la salvaguarda de tierras y aguas -- dentro de los límites del territorio nacional (esto con respecto a la Planeación y Desarrollo Turístico Nacional).

ARTICULO 33.

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin -- necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del -- país.

- Regula las actividades de los extranjeros -- que se internan al país (sean o no turistas).

ARTICULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República.
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.

Las que presentaren los diputados a los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

- Nos habla de la iniciativa y formación de las leyes y quienes son los facultados para ese motivo (esto con respecto al procedimiento de donde saldrán, todos los ordenamientos que regularán al turismo en concreto).

ARTICULO 73. Fracciones X, XVI, XVII, XXV, XXX.

El congreso tiene facultad:

FRACCION X.

Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo -- reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

- Facultad del H. congreso de la Unión para legislar en materia de Comercio.

FRACCION XVI.

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

- 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligroso de invasión de enfermedades en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
- 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones, serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancia que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

- Facultad del H.-Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización y emigración.

FRACCION XVII.

Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

- Facultad del H. Congreso de la Unión para legislar sobre Vías Generales de Comunicación.

FRACCION XXV.

Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementos superiores, secundarios y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos-

que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

- Facultad del H. Congreso de la Unión, para legislar en materia de Educación y Difusión Cultural.

FRACCION XXX

Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta -- Constitución, a los Poderes de la Unión.

- Facultad para expedir las leyes necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que con--signa dicho precepto y todas las otras concedi--das por la Constitución a los Poderes de la --- Unión.

Gracias a las anteriores disposiciones emanadas de nuestra Ley fundamental ha sido posible lograr óptimos resultados y rendimientos de tipo Económico, Político y Social y a ser del turismo, un vehículo de paz y solidaridad internacional.

3.3. LEY FEDERAL DE TURISMO.

Para la existencia de la Ley que lleva este nombre, ha tenido como antecedente, cuatro leyes (que mencionamos en la pasada - referencia 3.1.) anteriores:

- 1a. "La Ley Federal de Turismo" de diciembre 1949.
- 2a. "La Ley Federal de Turismo" de 3 enero de 1961 publicada en el Diario Oficial del 1º de Mayo de 1961.
- 3a. "La Ley Federal de Fomento al Turismo" de 29 de diciembre de 1973, publicada en el Diario Oficial el 28 de enero - 1974 y reformada el 30 de diciembre de 1974.
- 4a. "La Ley de Turismo" de 15 de Enero de 1980.

Sobre la primera Ley hablaremos muy poco, ya que nos referiremos en forma más amplia en la referencia 4.4.5.2; cuando de esa ley, se establece la solución sobre los problemas en la Dirección General de Turismo y el Consejo Nacional de Turismo, todos ellos pertenecientes a la Secretaría de Gobernación.

La Dirección General, se encargaba del estudio y resolución de los problemas relativos al turismo en la República Mexicana; y el Consejo para la fijación de la Política General sobre la materia. (14)

Sobre la segunda ley, en su original anteproyecto, nos encontramos que constaba de 7 capítulos en el siguiente orden:

I. DISPOSICIONES GENERALES.

Además de expresar el objeto y características, de la Ley, define los recursos y los servicios turísticos y el turista; declaraba de interés público la conservación y protección de los recursos turísticos del país y fomento de la industria.

II. DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO, DE LAS COMISIONES LOCALES DE TURISMO Y DE LOS AUXILIARES.

Aquí se expresan las atribuciones del Departamento, comisiones locales y organismos auxiliares; otorgando al primero facultades tendientes a la planeación, regulación y control de las actividades turísticas, a manera de proteger y coordinar los intereses sociales con los particulares. Las comisiones locales son creadas con atribuciones similares a las del Departamento de Turismo, teniendo participación los gobiernos de los estados, como las organizaciones privadas de esa entidad.

III. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TURISTA.

Se establecen las normas para asegurar al turista el fiel cumplimiento de los servicios contratados, así como las medidas de seguridad y protección del mismo.

IV. DEL CATALOGO TURISTICO NACIONAL.

Dicho Catálogo Turístico Nacional, viene a ser indispensable para que los visitantes nacionales o extranjeros tengan la certeza de la autenticidad de los lugares o bienes que atraen su atención.

V. DE LOS SERVICIOS TURISTICOS.

Como su nombre lo indica, se refiere en relación a los servicios turísticos, establece medios para facilitar al usuario, el conocimiento de sus relaciones con los prestadores de los servicios turísticos.

VI. FOMENTO DE LA INDUSTRIA TURISTICA.

En este capítulo se señalaban los lineamientos para una planeación de la Industria relativa.

VII. SANCIONES.

En este último capítulo se establecen las sanciones, relacionando la magnitud de éstos con la magnitud de las infracciones.

Después de los estudios pertinentes del anteproyecto citado anteriormente se hizo una reordenación de los artículos quedando en seis títulos, que se describen de la manera siguiente:

El título primero, señala el carácter federal de la ley; considera de interés la conservación, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos nacionales y el fomento del turismo prohíbe las discriminaciones y afirma las garantías de todo turista, nacional o extranjero.

El Título segundo, considera como autoridades de turismo, además del Departamento, las Delegaciones que éste establezca en los Estados, y estima como autoridades auxiliares a los funcionarios de orden federal y local que intervengan en el proceso turístico. Previene la creación de Comisiones de Turismo, que se han proyectado como órganos fundamentales de consejo y consulta y que serán el medio más idóneo para enlazar en bien del turismo, las actividades de la Federación y de las autoridades locales, en sus respectivas competencias, así como los intereses legítimos del sector privado. Dentro de este título, el capítulo correspondiente a la Confederación de Cámaras de Turismo crea normas que se estima producirán benéficos efectos, por cuanto permitirán a la iniciativa privada coordinarse y contribuir, en forma global, al desarrollo del turismo. Finalmente, este título fija las atribuciones de las autoridades del turismo.

El título tercero establece la Organización Nacional del Turismo. Se considera que a través de ella ha de lograrse una más estrecha colaboración de todos los interesados con las autoridades, con vista a los intereses nacionales, y respetando los legítimos intereses de los particulares. Pretende la ley que esa organización sea el centro de la actividad turística nacional, que alcance la calidad y eficacia que demanda tan importante renglón de la economía del país.

El propósito de la ley es que la prestación de servicio al turismo nacional no se desarrolle en forma anárquica, sino que se organice para mejorarlo, pues esa mejoría y elevación del rendimiento en beneficio del turista dará satisfacción a dos intereses paralelos: el interés nacional de fomento del turis

mo, y el interés particular de lograr, a través de ese fomento ventajas lícitas. Las personas o empresas que no deseen figurar dentro de la organización no sufrirán restricción de su libertad de asociarse de otro modo, y al manifestarlo así, quedan simplemente sujetas a las reglas sobre vigilancia motivada por el orden público y el interés nacional.

El título cuarto establece que el Catálogo Turístico Nacional será un inventario de todos aquellos bienes que interesan y puedan servir a la actividad turística para proyectar y fomentar la creación de nuevas zonas turísticas en el país.

El título quinto detalla las formas de promoción y fomento del turismo, y el título sexto establece las sanciones, que puedan aplicarse en esta materia, correspondientes al incumplimiento de las normas que contiene el proyecto. (15)

Sobre la Tercera Ley, diremos que fue promulgada el 7 de Enero de 1974 y publicada en el Diario Oficial el 28 de Enero del mismo año, sufriendo reformas con fecha de 30 de Diciembre del mismo año; y siendo publicadas en el Diario Oficial el 3 de enero de 1975; compuesto de diez capítulos que contienen la regulación de las siguientes materias:

- I. Disposiciones Generales.
- II. De la Jurisdicción y Competencia.
- III. De la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo.
- IV. Del Fomento de Turismo.
- V. De los Prestadores de Servicios Turísticos.
- VI. Del Turismo Social.
- VII. De las Empresas Turísticas y Ejidales.
- VIII. De las Zonas de Desarrollo Turístico Nacional.
- IX. Del Fondo Nacional del Fomento al Turismo.
- X. De las Infracciones.

(15) Diario de los debates No. 12, de Oct. 20 de 1960 y el No. 21, de Nov. 24 de 1960.

Y un apartado de disposiciones transitorias.

El primero le da el carácter de interés público y observación general en toda la nación, teniendo como objeto el fomento del turismo y la protección de la actividad por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo; la creación, conservación, mejoramiento y aprovechamiento de los servicios turísticos; la definición de Turista y de la persona considerada como prestadora de servicios Turísticos; así como los requisitos en sus establecimientos.

En el segundo capítulo se fijan las atribuciones de la Secretaría de Turismo; como por ejemplo autorizar los proyectos turísticos que pretendan realizar otras entidades federales del sector público, así como su promoción de las zonas de desarrollo turístico y la formulación de la declaratoria respectiva; el registro a los prestadores de servicios turísticos, el otorgamiento de estímulos y franquicias de dichos prestadores de servicios turísticos, la autorización de los precios y tarifas de los servicios, con excepción de las tarifas de transporte de pasajeros; estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística, promover y estimular la creación de empresas turísticas y comunales o ejidales; la promoción y funcionamiento de servicios turísticos con los gobiernos de los Estados, Territorios y Municipios, así como la publicidad e informaciones oficiales en materia de Turismo; dar a conocer las políticas generales a las autoridades competentes que deban observarse en esta materia.

En el capítulo tercero nos habla de la creación de la comisión intersecretarial ejecutiva de turismo, con el objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal; la integración de dicha comisión por secretarios y

subsecretarios de las diferentes Secretarías de Estado, la resolución correspondiente a las cuestiones que afecten a esta actividad, así también la manera como deberá funcionar dicha comisión.

Capítulo cuarto; se refiere al estímulo de los programas en la que se incluye la participación de los prestadores de servicios para el mejor fomento de las actividades; la elaboración de directorios y guías por la Secretaría de Turismo; efectuar campañas oficiales de publicidad para fomentar el turismo en el país y la intervención de la Comisión de Radio Difusión y Televisión para la elaboración de los programas de publicidad que en esa materia se refieren.

En el quinto nos habla del registro de los prestadores de servicios turísticos en sus diversos giros, así como también de los derechos y obligaciones; la constitución de un fondo de ahorro y la obtención de un seguro de vida de guías y guías choferes por medio de sobrecuotas en las tarifas de los servicios que prestan; la Secretaría de Turismo se encargará del Registro Nacional de Turismo con respecto a los particulares que realizan actividades turísticas; contando previamente con su registro, tendrán derecho a la expedición de la cédula turística.

En el sexto; la promoción de las medidas necesarias para impulsar el turismo social interior, para que la mayoría de los habitantes del país puedan participar de sus programas, resultando de ello la creación de planes o paquetes familiares o de grupos con cuotas reducidas; la formulación, coordinación y aprobación por parte de la Secretaría del Ramo de programas especiales para estudiantes, profesores, empleados públicos, trabajadores, pequeños propietarios y ejidatarios, proporcionando los albergues para los mismos, con el objeto de contribuir al esparcimiento y estudio de aquellas zonas del país, contribuyendo a una mejor formación cultural.

Por lo que respecta al capítulo séptimo, se promoverá la constitución de empresas turísticas ejidales y comunales, en zonas de desarrollo contando con la asistencia técnica y financiera que corresponda a las entidades federales del sector público; la creación de centros de capacitación de ejidatarios y comuneros en dichas empresas; todo lo anterior, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria y la creación del llamado Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El capítulo ocho, nos dice que la Secretaría de Turismo promoverá las zonas de desarrollo, considerando a éstas por sus diversas cualidades, para constituirse en atractivo turístico; formulando los programas a efecto de lograr su mejoramiento a través de estímulos y facilidades, substanciándola en coordinación con las entidades federativas; por otro lado formará y mantendrá actualizado el catálogo de las zonas de desarrollo turístico nacional, que no es otra cosa que un inventario de bienes y recursos naturales, organismos, servicios, facilidades y eventos que sirvan para el desarrollo turístico.

El capítulo noveno se constituye como uno de los más importantes de esta Ley, ya que se crea el Fondo Nacional al Turismo siendo el objeto de la misma asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo; constituido con aportaciones del Gobierno Federal estatales y municipales organismos y empresas públicas y los particulares; teniendo un comité técnico y de distribución de fondos, la concretación de créditos ya sea de fuentes nacionales o internacionales.

El capítulo diez establece las infracciones, a través de visitas de inspección a las personas que operen y tengan su establecimiento dentro del registro de la Secretaría de Turismo; a falta del debido cumplimiento de todas las disposiciones antes citadas

se harán acredores desde las multas de tipo pecuniario, ---- duplicando y triplicandose en caso de reincidencia; (tomando en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones económicas del infractor) hasta la clausura definitiva del establecimiento.

Al entrar en vigor la presente Ley, se abrogó la del 3 de enero de 1961 y el decreto que creó el Fondo de Garantía y Fomento -- de Turismo (FOGATUR) absorviendo también al fideicomiso que se denominó Fondo de Promoción de Infraestructura Turística ----- (INFRATUR).

En la cuarta "Ley Federal de Turismo" del martes 15 de enero de 1980 y reformada el 8 de enero de 1982; se conforma por siete títulos conteniendo lo siguiente:

- TITULO I De las Disposiciones Preliminares.
 - Capítulo I Disposiciones Generales.
 - Capítulo II De la Competencia.

- TITULO II Planificación y Programación del Turismo.
 - Capítulo I Sistema Nacional de Planificación Turística.
 - Capítulo II Zonas de Interés y de Desarrollo Turístico.

- TITULO III De la Promoción de la Demanda.

- TITULO IV Del Fondo y Desarrollo de la Oferta.
 - Capítulo I De la Oferta.
 - Capítulo II Del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

- TITULO V De los Organismos Especiales.
- Capítulo I De la Comisión Intersecretarial
Ejecutiva de Turismo.
- Capítulo II De los Consejos de Fomento Turístico.
- TITULO VI De la Regulación y Operación de los Servicios
Turísticos.
- Capítulo I De los prestadores de Servicios --
Turísticos.
- Capítulo II Del Registro Nacional de Turismo.
- Capítulo III Sistema Nacional de Reservaciones.
- TITULO VII Del Turismo Social.
- TITULO VIII De las Infracciones, Sanciones y del Recurso de
Revisión.

TRANSITORIOS.

Entre los puntos más importantes que establece la Ley, en su capitulado mencionado con anterioridad, podemos mencionar que se establece la participación de la Secretaría de Turismo en la planeación y programación, fomento y desarrollo de la demanda y oferta turística.

Señala también su participación en la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la nación, para lo cual puntualiza sus atribuciones en la regulación y control de los servicios turísticos --- conexos.

Establece la regulación en general del desarrollo de toda clase de actividades que tiendan a favorecer, acrecentar las corrientes turísticas nacionales y extranjeras y la actividad.

Por lo que respecta al apartado de los artículos "transitorios" abroga la Ley Federal de Fomento al Turismo (29 de Diciembre de 1973) publicada en el Diario Oficial el 28 de Enero de 1974 y -- derogando las demás disposiciones que se opongan a la Ley anterior.

Enmarca el término de 90 días para solicitar el registro respectivo a los prestadores de servicios turísticos, que carecen de él, cuando entró en vigor esa Ley; así como a los prestadores de servicios que contarán con ello; la obligación de actualizar lo dentro del mismo plazo.

Faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para -- efectuar modificaciones necesarias al contrato de fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Y por último, la vigente "Ley Federal de Turismo" de 6 de Febrero de 1984, la cual se estructura de los ordenamientos que se mencionan:

CAPITULO I

Disposiciones Generales (6 Artículos)
Del Art. 1 al 6.

CAPITULO II

Programación Turística (7 Artículos)
Del Art. 7 al 13.

CAPITULO III

Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo (4 Artículos)
Del Art. 14 al 17.

CAPITULO IV

Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario (5 Artículos)
Del Art. 18 al 22.

CAPITULO V

Capacitación Turística (6 Artículos)
Del Art. 23 al 28.

CAPITULO VI
Fomento al Turismo (14 Artículos).
Del Art. 29 al 42.

CAPITULO VII
Turismo Social (8 Artículos).
Del Art. 43 al 50

CAPITULO VIII
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (6 Artículos).
Del Art. 51 al 56

CAPITULO IX
Prestadores de Servicios Turísticos (16 Artículos).
Del Art. 57 al 72.

CAPITULO X
Registro Nacional de Turismo (4 Artículos).
Del Art. 73 al 76

CAPITULO XI
Protección al Fondo (7 Artículos).
Del Art. 77 al 76.

CAPITULO XII
Vigilancia y Verificación (8 Artículos).
Del Art. 84 al 91.

CAPITULO XIII
Sanciones y Recursos de Revisión (17 Artículos).
Del Art. 92 al 108

TRANSITORIOS (10 Artículos).

Esta Ley entró en vigor siendo Presidente de la República el -- Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el 6 de Febrero de 1984 abrogando la Ley Federal de Turismo del 15 de Enero de 1980 y "derogando todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley". Así mismo se abroga la Ley que crea el Banco Nacional de Turismo, S.A. publicada en el Diario Oficial con fecha del 8 de Enero de 1982. (Programación y Presupuesto y Hacienda vigilarán la liquidación y extinción de dicho Banco).

Sintetizaremos diciendo que la Ley tiene por objeto programar, proteger, crear, conservar y mejorar el aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos; la protección y auxilio a los turistas, así como la regulación y control de los servicios turísticos. (16)

Resultado de lo anterior que los sujetos principales del derecho turístico, son por un lado los "Turistas" y por el otro "los prestadores de servicios turísticos". La Ley considera como turista ".....a la persona que viaja trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice algunos de los servicios turísticos....". Sujeto a la temporalidad de seis meses fijada por la Ley General de Población. Los términos de la Ley de Población son más claros y precisos y la situación jurídica del turista, en la Ley Federal de Turismo, se circunscribe a dichos preceptos.

Por "prestadores de servicios", la Ley de Turismo, considera, "a la persona física o moral que proporcione o contrate la prestación de dichos servicios turísticos", esta prevención se completa con lo dispuesto por el capítulo IX que habla de "prestadores de servicios turísticos" y dice que las personas físicas que no operen en un establecimiento, deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, para la obtención de su credencial que será expedida por la Secretaría del Ramo, estando sujetas a las normas que fije la Secretaría.

Obteniendo el registro, la Secretaría fija o modifica según el caso, la clasificación y la categoría de los establecimientos. La Ley autoriza a la Secretaría a otorgar una concesión en el caso que así se solicite, previo dictamen emitido por dicha dependencia. (*)

(16) Palacios, Luna Manuel R. "El Derecho Económico en México" la. ed. México, Ed. Porrúa, 1985, p. 236 y s.
(*) Apud: Palacios.

Cabe mencionar que la Ley considera como servicios turísticos:

- a) Los diversos establecimientos destinados al hospedaje.
- b) Las agencias de viajes turísticos.
- c) Las negociaciones dedicadas a la transportación de turistas, agrupados.
- d) Establecimiento para proporcionar alimentos, centros de diversión y de recreo.

3.4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Por lo que respecta a ésta Ley, no describiremos la totalidad del articulado, sino que solamente nos referiremos exclusivamente a lo relacionado con la materia del presente trabajo -- que se analiza.

Citaremos que fue expedida el 22 de Diciembre de 1976 y entró en vigor el 1° de Enero de 1977 y estableció como dependencia de la administración pública centralizada, para el estudio, - planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, también a la Secretaría de Turismo, y en su artículo 42, - le señala competencia de los siguientes asuntos: (*)

"I. Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo; II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico -- nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la declaratoria respectiva; III. Participar con voz y voto en las comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica -----

(*) Reforma, Diario Oficial, 29 Diciembre de 1982.

Consultiva de Vías Generales de Comunicación; IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados -- por las leyes; V. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de -- los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados; VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que se establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los -- precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal; VII. Vigilar con el apoyo de -- las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en -- que se hayan contratado; VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto de naturaleza turística; IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos; X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales; XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; XII. Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística; XIII. Formular y difundir la información oficial en -- materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia -- efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades -- estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado; XIV. Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter

ter oficial, para atracción turística ; XV. Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas; XVI. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo; XVII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto; XVIII. Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios -- turísticos; XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de -- la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado; XX. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Los artículos 50 y 51 de dicha Ley establecen:

Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las -- entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de -- planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la -- forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las -- Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y -- Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin -- perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras -- de sector.

Artículo 51.- Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y -- evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatales que determine el Ejecutivo Federal" (17)

(17) El Art. 51 fue derogado por Reforma en el Diario Oficial de 14 de Mayo de 1986.

A manera de conclusión comentaremos que esta Ley sirve para la debida programación y desarrollo del turismo y coordina esta actividad con las demás Secretarías de Estado, con las Entidades Federativas; los municipios que la conforman. (18)

Correspondiendo a las Secretarías del Estado o Departamento -- Administrativo la evaluación de las operaciones de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Muy importante es la función de estimular la creación de asociaciones, comités, patronatos de carácter turísticos; emitir opinión en los casos de inversión extranjeras en actividades turísticas y con los Secretarios de Estado y organismos administrativos; en general participar en actividades de programación y ejecución de medidas de protección y vigilancia turística.

3.5. ORDENAMIENTOS SOBRE DISPOSICIONES JURIDICAS EN MATERIA DE TURISMO.

En este capítulo, reseñaremos en forma muy breve algunos ordenamientos que contienen disposiciones legales sobre turismo, tema de éste título. La la. norma a tratar será el Código Aduanero:

(18) Palacios Luna, Manuel R. "El Derecho Económico en México" p. 231 y 232.

3.5.1. CODIGO ADUANAL.

El Código Aduanero, publicado en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1951, contiene disposiciones relacionadas con el movimiento turístico. El Artículo 291 determina quiénes deben ser considerados como pasajeros con condiciones especiales y entre ellos a los turistas. El numeral 296 fija la libre exportación de objetos o prendas que los turistas hayan dejado olvidados en el país. El artículo 303 establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la dependencia respectiva, queda facultada para la fijación de normas especiales para la revisión de equipajes, así como para documentar vehículos de importación temporal. El artículo 307 determina cuándo proceden los impuestos aduaneros. En términos generales, existen diversos preceptos aplicables para la migración turística.

3.5.2. LEY DE IMPUESTO DE MIGRACION.

La Ley de Impuestos de Migración de 29 de Diciembre de 1973, establece exención para la internación del turista (Artículo 2°).

3.5.3. CODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Código Sanitario, publicado el 13 de marzo de 1973 regula, entre otras, el servicio de sanidad internacional sujetándolo (Artículo 338) a los tratados y convenios internacionales, en los que México sea parte, a las disposiciones del Código, sus reglamentos y las normas técnicas y administrativas de la Secretaría de Salud, la cual administra los servicios de sanidad internacional, los servicios sanitarios de migración y los demás en los puertos de altura, poblaciones fronterizas

de tránsito y tráfico internacional y en los aeropuertos internacionales.

Contiene disposiciones de sanidad en materia de migración, tales como la facultad para someter a examen médico a toda persona que pretenda entrar al territorio nacional (Artículo 357 y 359) y la necesidad de acreditar haber sido vacunado contra la viruela, dentro de los tres años anteriores, de lo contrario -- serán vacunados. En general las prevenciones de salud pública.

3.5.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

La Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 30 de enero de 1969, señala como bienes de dominio público, entre otros, -- los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, las -- piezas artísticas e históricas de los museos, las pinturas -- murales, esculturas, y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o -- del Patrimonio de los organismos descentralizados cuya conservación sea de interés nacional (Artículo 2°).

3.5.5. LEY FEDERAL DE ESTADISTICA.

Expedida el 30 de diciembre de 1947; y publicada al día siguiente, autoriza la formación de estadísticas especializadas en las dependencias del Ejecutivo Federal, mediante el acuerdo correspondiente.

3.5.6. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, establece el Servicio Exclusivo de Turismo, para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios --

públicos de autotransporte, sujetándolo a concesión y en casos especiales a permisos (Artículos del 152 al 156), otorgados -- por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

3.5.7. LEY DE REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES.

Esta Ley, contiene diversas disposiciones relativas a los auto móviles en tránsito propiedad de turistas.

3.5.8. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, REGLAMENTO DE LA MISMA.

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 1972, establece que a los ex-- tranjeros sólo les podrá autorizar la portación de armas cuan-- do acreditan su calidad de inmigrados, salvo el caso del permi-- so de licencia temporal para turistas con fines deportivos - (Artículo 27). El Reglamento de la citada Ley, expedida el 4 de mayo de 1972 y publicado el 6 de mayo del propio año, -- previene que la licencia temporal para turistas con fines -- deportivos, se sujetará a las condiciones que determine la -- Secretaría, sin perjuicio del cumplimiento de las demás dispo-- siciones legales (Artículo 27).

3.5.9. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

El poder público, expidió el 22 de diciembre de 1975 la "Ley - Federal de Protección al Consumidor". Teniendo como objetivo - primordial, salvaguardar los intereses de la población de esca-- sos recursos y ser un instrumento activo para beneficio de los consumidores.

El contenido se conforma por 9 capítulos, entre los cuales re-glamenta las relaciones entre los proveedores de Bienes y Servi-
cios y los consumidores; incluyendo como proveedores a los --
Industriales, empresas de participación estatal y los organig--
mos del Estado cuando desarrollen actividades de producción, --
distribución de bienes o prestación de servicios.

En la mayoría de los Artículos se plasma las medidas para la -
protección del consumidor. Así como las limitaciones para -
los prestadores de Servicios. En cuanto a los productos; (no -
condicionandolo a la adquisición de otro) las promociones y --
ofertas; las garantías, la regulación y vigilancia de los pre--
cios pactados con los consumidores; la fijación de los intere--
ses en compras a crédito; mecanismos de rescisión de contratos -
de compraventa en abonos, etc.

El turista, ya sea nacional o extranjero por el simple hecho de ad-
quirir bienes o servicios, se convierte automáticamente en -
"consumidor" y por tanto es acogido bajo el amparo de esta Ley
siempre y cuando el consumidor lo solicite.

Decimos esto, porque la Ley establece como autoridades:

- a) A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
(SECOFI)
- b) Todas la autoridades federales, estatales y municipales,
como órganos auxiliares.
- c) La Procuraduría Federal del Consumidor.
- d) El Instituto Nacional del Consumidor con funciones de
orientación del consumidor.

En caso de que haya controversia entre el turista consumidor
y el prestador de servicios, el primero tiene la opción de re-
currir a la "Procuraduría Federal del Consumidor", para el --

arreglo de su diferencia; porque a pesar de que la función de la procuraduría es el promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores, la misma Ley lo limita, ya que su naturaleza es conciliatoria o arbitral si las partes en conflicto lo aceptan; o sea que no se constituye como una obligación el recurrir a la procuraduría para la solución del conflicto, ya que en el inciso "f" del artículo 59 (19) se indica a las partes su derecho de acudir a los tribunales, una vez que "se agotó el procedimiento conciliatorio".

(19) Diario Oficial de la Federación de 22 de Diciembre de 1975.

3.5.10. LEY GENERAL DE POBLACION.

Para efectos migratorios, al referirse a los inmigrantes extranjeros que se internan al país, define que no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna temporalmente en el país, y entre ellos, considera al turista, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables, con fines de recreo o salud, o para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, (aquí se destacan 2 condiciones; la no remuneración de las actividades y la temporalidad máxima establecida, de 6 meses). (20) El Reglamento de esa Ley, expedido el 12 de noviembre de 1976, contiene disposiciones aplicables a visitantes locales (Artículo 104); a facultades de revisión de documentos, negativa de entrada sin documentación migratoria, o con impedimento para ser admitido, importación de bienes personales, etc. (Artículos 66, 69, 72, 73, 74 y 77); a facultades para autorizar la internación de los no inmigrantes (Artículo 96) y el Artículo 97 dispone que tratándose de la internación de turistas, la autorización se concederá por seis meses, no susceptible de prórroga, salvo caso de enfermedad u otra causa de fuerza mayor, así como se les recogerá su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país en forma definitiva y se remitirá al Servicio Central. (*)

3.5.11. REFORMA AL REGLAMENTO DE EXPLOTACION DE CAMINOS DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

En virtud de que la Ley de Vías Generales de Comunicación, establece el servicio exclusivo de turismo para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal, en la explotación de servicios públicos de autotransporte y a efecto de actualizar la normación reglamentaria; con fecha de 15 de noviembre -

(20) op. cit. Palacios L. p. 235 y s.

(*) Para mayor información, remitirse al objetivo 2.4.

de 1966, publicado en el Diario Oficial del 17 de ese mismo mes y año, se expidió el Decreto que reformó diversos artículos del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, especialmente el Capítulo V, -- estableciendo que las rutas de servicios exclusivos se determinarán teniendo en cuenta el catálogo de puntos de interés turístico que formule el Departamento de Turismo; se regula el transporte de turistas procedentes del extranjero y la combinación de servicios con otras empresas de transporte, para estimular el turismo internacional; la forma de hacer la declaración de necesidades y la formulación del pliego de condiciones para este -- servicio exclusivo de turismo: se establecen las reglas para el servicio regular en los circuitos turísticos; las obligaciones de operadores y ayudantes; la regulación para los permisos de frecuencia variable; el otorgamiento de permisos para los choferes guías y se prevé la satisfacción de dicho servicio por insuficiencia o inexistencia del mismo.

3.5.12. REGLAMENTO DE GUIAS DE TURISTA, GUIAS-CHOFERES Y SIMILARES.

Este Reglamento fue expedido el 31 de julio de 1967, publicado el 14 de Agosto de ese año. Determina el concepto de guía de turista, autorización para desarrollar su actividad y clasificación de ellos; igualmente define el guía-chofer; fija los requisitos para ser guía de turista; prevé la formación de escuelas y centros de capacitación para los guías y guías-choferes; fija las obligaciones de estos prestadores de servicios turísticos; las garantías que deben otorgar, la devolución de la garantía y señala las sanciones por violación de las disposiciones de la Ley y del Reglamento.

3.5.13. REGLAMENTO DE AGENCIA DE VIAJES.

El Reglamento de Agencias de Viajes, de fecha 5 de septiembre -

de 1968, fue publicado en el Diario Oficial el 20 del mismo mes y año y su fe de erratas apareció el 2 de octubre de ese año. Regula la actividad de las Agencias de Viajes; establece la necesidad de obtener autorización para su funcionamiento; clasifica a las Agencias de Viajes; previene la posibilidad de establecer Subagencias; fija los requisitos para obtener la autorización; señala las garantías para el desempeño de sus actividades; regula el procedimiento administrativo para la afectación de la garantía; establece las sanciones aplicables en caso de infracción a sus disposiciones y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.

3.5.14. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

Este reglamento se forma con base a nueve capítulos y nos habla del ámbito de competencia de la Secretaría del Ramo; la conformación de sus unidades administrativas (para su mejor observación remitirse a la referencia 4.4.5.1.) de las atribuciones no delegables del Secretario; de las atribuciones de los Secretarios; de las funciones del Oficial Mayor; de las funciones genéricas de los directores, así también como de las funciones específicas de las Direcciones; de la suplencia de los funcionarios de la Secretaría; de la desconcentración Administrativa; de la comisión interna de administración y programación y de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados.

3.5.15. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION EN SU PARTE RELATIVA A TURISMO.

Dicho reglamento se publicó en el Diario Oficial el 7 de Junio de 1937 conteniendo 56 artículos y 3 transitorios divididos en apartados.

En el primer apartado le da facultades al Departamento de -- Turismo, (en ese entonces dependiente de la Secretaría de Gober-- nación), desarrollar actividades relativas al turismo, señala-- das a la Dirección General de Población; determinando los linea-- mientos Generales, para el fomento del turismo exterior e inte-- rior a través de la oficina de turismo.

Constituyó comités pro-turismo y centros de atracción, creó -- también las agencias de turismo como dependencias del Departam-- ento de Turismo.

Nombrando agentes honorarios de turismo, a los jefes de servicio y agentes de migración.

En el segundo apartado para la propaganda de los atractivos --- turísticos se divide el territorio nacional en 15 zonas; señala-- do como objeto de propaganda a los centros arqueológicos, los -- lugares de belleza naturales y museos. Faculta al Departamento para la celebración de convenciones y congresos, conferencias y - reuniones de turismo.

En el apartado tres, faculta al departamento para la vigilancia de los centros de recreación para que no se explote ni denigre-- al turista extranjero; prohíbe la violación de los precios a -- los lugares de alojamiento hoteles, restaurantes y bares; esta-- bleciendo las sanciones para el sobrecupo en los barcos, ferro-- carriles, camiones etc., así mismo vigilando los servicios de - transportes terrestres, aéreos, marítimos.

En el cuarto apartado, impone una serie de requisitos para los particulares que se dediquen a ser guía de turistas; como por - ejemplo la obtención de la credencial (por medio de una solici-- tud) requisitos de salud, examen de competencia, otorgar una - fianza; y limitando a los guías ya autorizados, cobrar a los - turistas como honorarios por sus servicios, una cantidad mayor-- de la cuota fijada para cada zona y servicio.

En el quinto y último apartado, señala los requisitos y a la vez señala lo que serán las agencias de turismo y las agencias privadas de turismo, señalando en este último una serie de obligaciones como son; una fianza, el pago de indemnizaciones a turistas o excursionistas cuando se presentare queja justificada; tener oficinas propias con dirección definida; en caso de que sean radicados en el extranjero, nombrar un representante con oficina y dirección en la República Mexicana; requisitos de los contratos de prestación de servicios; así como la imposición a los infractores del reglamento, sanciones como extrañamiento, suspensión provicional, y multas y de la resolución de cualquier caso no previsto en el citado reglamento.

3.6. COMENTARIOS.

Haciendo un somero análisis sobre la legislación turística existente, encontramos que en lo general presentan fallas, contradicciones, lagunas, improcedencias y limitaciones como:

- Duplicidad y enfrentamiento de funciones en leyes estatales.
- Mención a hechos, situaciones y organismos que ya no existen.
- No confronta ni contempla realidades y tendencias en el campo de lo consultivo y lo contencioso.
- Transpone múltiples acciones del servicio jurídico en el ámbito Nacional e Internacional.
- Crea desajuste, debilidad y decadencia de las coordinaciones y oficinas estatales de turismo.

Lo ideal sería que se llegara a recoger la totalidad de las disposiciones relativas al Sector, contenidas o dispersas en diferentes ordenamientos a fin de facilitar así su aplicación y estudio.

Organizar, tutelar y desarrollar la actividad turística en una

sola Ley (que deberá ser lo más completa posible y abarcando todos los aspectos que se involucren con la materia) otorgando le facultad real (de facto) para poder ser aplicada racionalmente y en su totalidad.

En el campo de lo contencioso, la Ley tendrá que afinar los procedimientos para que a todos aquellos asuntos relacionados con la Secretaría o cuestiones que se plantean ante las coordinaciones estatales, se les dé la relevancia debida, anteponiendo el criterio correctivo a la aplicación de sanciones que actualmente son aplicables por la Secretaría de Comercio.

Esta, por su misma estructura, no puede decir cuál problema es importante y no puede buscar la avenencia entre las partes en el caso de quejas, reclamaciones o faltas a la Ley. Esta conciliación es más importante para la imagen turística de México que una sanción aplicada, que castiga, pero no concilia y de la que el quejoso casi nunca se entera.

Ahora afortunadamente hay reglamentos, pero habrá que ir ajustándolos conforme estamos empezando a ver los problemas de su aplicación.

En general, tendremos que mejorar y actualizar, con sentido realista, las disposiciones vigentes, de acuerdo con el interés de proteger al turista, a la actividad y a la sociedad.

Para ello es necesario revisar minuciosamente todas las Leyes, Reglamentos, Decretos en general y toda la Legislación que contienen disposiciones relativas al turismo, para actualizarlas con el criterio de servicio que debe prevalecer en las normas jurídicas del Turismo. Y para hacer un sólo ordenamiento claro y concreto que permita una organización sana y una coordinación efectiva.

CAPITULO IV

CAP. IV ESTRUCTURAS JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DEL TURISMO
(DERECHO COMPARADO)

- 4.1. Países estructurados por medio de organismos públicos.
- 4.2. Países estructurados por medio de organismos privados.
- 4.3. Países estructurados por medio de ambos organismos.
- 4.4. Estructura Jurídico-Administrativa en México.
 - 4.4.1. Posición del Turismo en la estructura Jurídico-Administrativa del Sector -- Público.
 - 4.4.1.1. Definición y Características del Organismo Nacional de Turismo.
 - 4.4.2. Formas jurídicas adoptadas por los - Organismos Nacionales de Turismo.
 - 4.4.3. Competencia Administrativa y Jurisdiccional de los Organismos Nacionales - de Turismo.
 - 4.4.3.1. Competencia Administrativa.
 - 4.4.3.2. Competencia Jurisdiccional.
 - 4.4.4. Marco de Normatividad del Organismo - Nacional de Turismo.
 - 4.4.4.1. Normas y Procedimientos -- Aplicables al Sector.

- 4.4.4.2. Desarrollo.
- 4.4.4.3. Servicios Turísticos.
- 4.4.4.4. Protección y Asistencia al Turista.
- 4.4.4.5. Recursos Humanos.
- 4.4.4.6. Otros Aspectos Relacionados con el Turismo.
- 4.4.5. Organismos Oficiales del Sector -- Público.
 - 4.4.5.1. Secretaría de Turismo.
 - 4.4.5.2. Consejo Nacional de Turismo.
- 4.4.6. Posición del Turismo en el Sector -- Privado.
 - 4.4.6.1. Asociaciones - Sindicatos - Camaras - Confederaciones.
 - 4.4.6.2. Institutos - Patronatos - Asociaciones - Clubs.
 - 4.4.6.3. Fondos de Garantía y Fomento - Fideicomisos - Bancos.

4.1. PAISES ESTRUCTURADOS POR MEDIO DE ORGANISMOS PUBLICOS.

La preocupación de los gobiernos en materia de turismo no es nada nuevo. Los movimientos de personas, los intereses en juego cada vez más importantes, las actividades que se iban creando y sus consecuencias económicas y sociales, la repercusión del renglón turismo en las balanzas de pagos de los países, los problemas laborales que se han sucedido, la defensa del Patrimonio Nacional etc. no podían escapar a la atención de los Gobiernos en todo el mundo, y por eso, unos antes y otros después, se han ido interesando en esta materia, que se ha convertido plenamente en uno de los aspectos decisivos de la acción administrativa de cualquier Estado.

La evolución de la actitud oficial respecto del turismo ha seguido la línea de la evolución general de las teorías y de las prácticas administrativas del Estado moderno. Sin embargo, con el paso del tiempo y por muchas razones, la Administración, en la mayoría de los países, se ha visto en la obligación de tomar parte en actividades de todo tipo. De mero espectador, el Estado ha pasado a ser un miembro interesado; un elemento importante y decisivo en el conjunto de las actividades económicas de cada país.

El sector público de la economía en decenas de países representa valores similares y en ciertos casos superiores a los del sector privado. Es una tendencia natural, lógica, irreversible, que va a la par con la evolución social y con la evolución política. Los Estados tienden a dejar de ser representantes exclusivos de un grupo o de una clase, para convertirse en expresión de una estructura, de un conjunto de intereses distintos, de la totalidad o de la mayoría de los grupos, de las fuerzas y de los intereses de los países. (1)

(1) Ortuño Martínez, Manuel. "Introducción al Estudio del Turismo", Textos Univeritarios, Mex. 1976 p. 195, 198 y s. 2a. ed.

Los Estados que adoptan esta postura, son los que tratan de planificar y dirigir el movimiento turístico dentro de su organización estatal.

A este grupo de países pertenece Italia, República Dominicana, España, Canadá, Francia, Perú, Portugal, Chile, E.U.A., ---- Bahamas, Grecia, El Bloque Socialista etc. en virtud de la -- cantidad de países citados, solamente analizaremos en forma - muy breve algunos de ellos.

En España el primer antecedente relativo a turismo es el Real Decreto de 6 de octubre de 1905 por el cual se creaba una ---- Comisión Nacional para el desarrollo del Turismo. Esta Comi -- sión estuvo presidida por el ministro de Fomento. Las activi -- dades de esa Comisión tenían que consistieren formar y divul -- gar por el extranjero, itinerarios de viaje para la más fácil y mejor visita de los monumentos y bellezas de España, al par que concertar con las compañías ferroviarias tarifas reducidas y trenes cómodos y rápidos, y con las Diputaciones, Ayunta -- mientos y otras entidades; la mejora de los alojamientos.

Poco después, por Real Decreto de 19 de Julio de 1911 esa Co -- misión era sustituida por la Comisaría Regia del Turismo, de -- pendiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. El - Comisario prestaba sus servicios en forma gratuita y estaba - asistido por una Junta Superior de Turismo. En realidad - muy poco es lo que se hizo en estos años, debido sobre todo a la inexperiencia absoluta en la materia.

En 1926 se constituye el Patronato Nacional del Turismo, sin facultades resolutivas pero con funciones asesoras y consulti -- vas, destinadas a proponer al Gobierno aquellas medidas que - fuesen más adecuadas para conservar e incrementar la afluen -- cia de extranjeros hacia España. Con el advenimiento de la -- II República, el Patronato se convirtió en Dirección General,

y siguió profundizando en su labor de echar las bases del turismo español. Por esos años habían ido naciendo en algunas regiones los Centros de Iniciativas y Turismo y en 1931 se constituyó la FESIT (Federación Española de Sindicatos de Iniciativa y Turismo). La S se convirtió en C (Centros) varios años después de la Guerra Civil. Durante la República, la FESIT fue uno de los centros rectores del desarrollo turístico español, colaborando íntimamente con la Dirección General. Llegó a contar con más de 75 Sindicatos, cifra que al terminar la guerra civil se había reducido a una docena.

Durante la guerra civil, el gobierno nacionalista, al organizar una Administración civil propia, según decreto de 30 de enero de 1938, creó dentro del Ministerio del Interior el llamado Servicio de Turismo, que poco después se convirtió en Dirección General, dependiente del Ministerio de la Gobernación. Durante más de dos años funcionó a base de ir creando diversos instrumentos de acción, de acuerdo con sus necesidades. La reforma administrativa más importante es la que ocurrió en 1951, ya que a través del Decreto-Ley de 19 de julio de 1951, se crea un nuevo ministerio, de Información y Turismo. El decreto de 15 de febrero de 1952, orgánico de ese Ministerio, delimita las funciones de la Dirección General del Turismo y sus relaciones con los demás servicios del Ministerio.

La Dirección General consta de una serie de Secciones: Técnica, Servicio Exterior, Actividades Turísticas privadas Hostelería, Propaganda y Publicaciones, Información y Documentación, Inspección, reclamaciones y Obras. En el ámbito provincial y local funcionan, dependientes del Ministerio; las Delegaciones Provinciales y Locales y las llamadas Oficinas de Información Turística. En el extranjero se han ido creando oficinas de Información en gran número de países. Al reorga-

nizarse el Ministerio en 1961, la Dirección de Turismo adquirió el rango de Subsecretaría (esto sucedió por decreto el 8 de Septiembre de 1962), paralela a la de Información y Propaganda.

Este organismo, llámese Dirección General o Subsecretaría, -- según la época, está compuesta por dos Direcciones Generales; -- La Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas y; -- la Dirección General de Promoción y del Turismo y sigue teniendo las siguientes funciones: la inspección, gestión, promoción y fomento de las actividades relacionadas con la organización de viajes, industria hotelera, información turística, atracción de forasteros, propaganda, etc. Lo más característico de la organización española es su nota de exclusividad; es decir, ningún otro organismo puede contener la mención de "turismo", que en la mentalidad del legislador debe referirse siempre a las actividades de carácter oficial y no lucrativo. Todo lo demás será comercio o actividad no oficial, pero no podrá contener esa palabra. Otras actividades del organismo oficial son: atender al fomento de la hotelería, a través del Crédito Hotelero, la información gráfica -- y de cualquier otro orden, la vigilancia y control de las -- actividades de las agencias de viajes, etc.

Concretamente, a la Subsecretaría le compete: la clasificación de los hoteles, residencias, fondas y hospedajes en general; -- estimular la creación de nuevos hoteles; instalar oficinas de información turística en el país o en el extranjero; construir y administrar albergues y paradores de turismo; autorizar el funcionamiento de las agencias de viajes e inspeccionarlas; -- divulgar por todos los medios a su alcance las bellezas y los valores turísticos del país, y finalmente, vigilar y capacitar a los guías e intérpretes libres que ejerzan esa profesión, -- reglamentando su actividad. Como era de esperar esa multiplicidad de funciones ha dado lugar a una legislación variadísima,

complicada y muy compleja, que no deja ningún rincón sin explorar y que determina, regula, organiza, establece y especifica todos los detalles de funcionamiento de cualquier tipo de actividad.

Actualmente existe la Junta Central de Información y Educación Popular (de orden 28 de febrero de 1963) y la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional de Turismo. (orden de 17 de junio de 1964).

En Italia las normas dadas en octubre de 1919 y el 7 de abril de 1921 crean el Ente Nacional para la Industria Turística, que tenía por finalidades estatutarias el estudiar los problemas del turismo, la propaganda al extranjero, los datos estadísticos, el sector hotelero, etc.

Con el régimen fascista la organización estatal turística se centraliza y se funda un órgano llamado "Comisariado para el Turismo", creado por Decreto de 23 de Marzo de 1931 quien asume todas las atribuciones del E.N.I.T. (Ente Nacional para la Industria Turística).

Por Decreto de 12 de septiembre de 1947 se vuelve el Comisariado para el Turismo, un órgano de control estatal auxiliado por el "Consejo Central para el Turismo" cuyas funciones son de Dirección Política de las actividades públicas y privadas en materia de turismo; la realización de estas actividades corresponde a dos entes públicos: el E.N.I.T. (2) y las Entidades Provinciales para el Turismo.

La Ordenación Regional esta basada en la Ley de 1° de julio de 1926; con respecto a las localidades interesadas en el turismo termal o climático; la ley del 4 de marzo de 1958, crea

(2) E.N.I.T. Castelli, "Organización Turística Central" Genova 1947, Montessi, "Órgano Central y Periférico del Turismo" Genova 1947. cit. por. Fernández Tomo II p. 617 a 619.

la Ordenación Provincial y establece el financiamiento de las entidades provinciales para el turismo a cargo del estado.

(3)

Respecto a las asociaciones privadas existe la Asociación --- Italiana de Haciendas Autónomas de Estancia, Cura y Turismo.

En Grecia se crea en 1951 la Oficina Nacional de Turismo Helé nico, pero el primer plan de desarrollo fue elaborado en 1948 proveniente de la misión Americana de ayuda a Grecia conjunta mente con el Ministerio de Coordinación. El segundo plan, - fue creado en el año de 1953 por un Comité de Miembros del -- Consejo de Administración de la Oficina Nacional de Turismo - Helénico.

El Ministerio de Coordinación crea en 1957 un Comité para es tudiar la planeación y organización económica del turismo a - través de estudios científicos y estadísticas. (4)

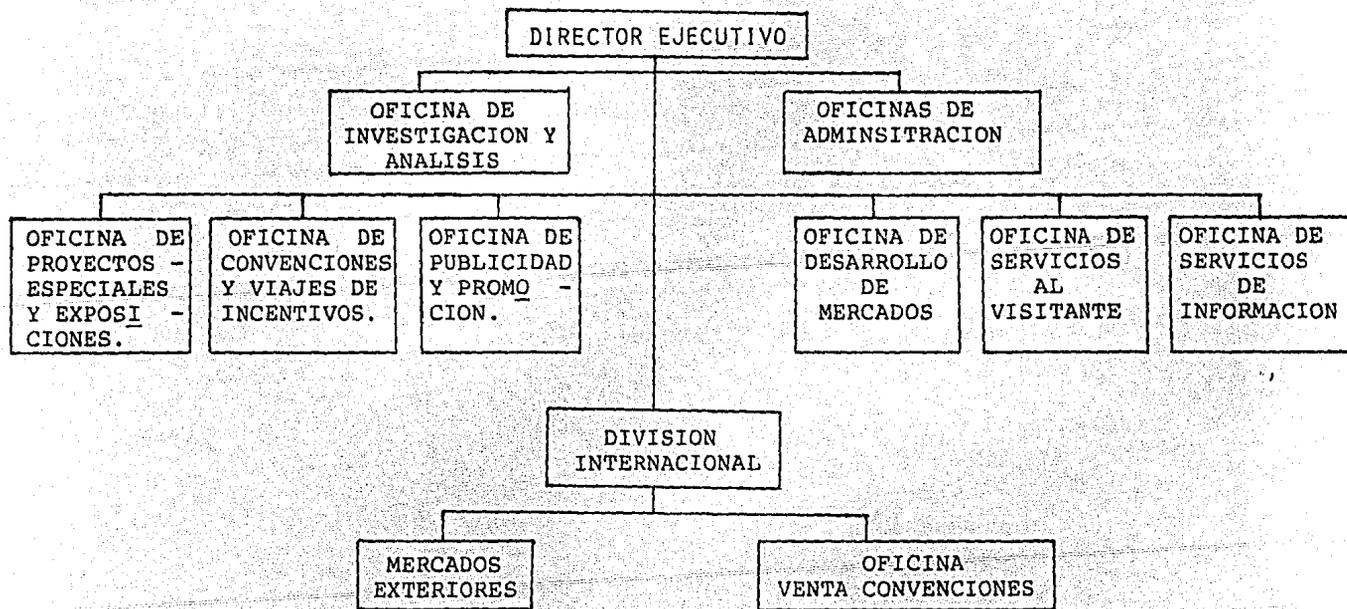
En los Estados Unidos Americanos se creó el "Servicio de Via jes de Estados Unidos de Norteamérica", que es un organismo -- de carácter público, con características de desarrollo de su industria, de servicios, promoción y desarrollo.

Presentaremos el organigrama básico del mencionado organismo - en la siguiente página, ORGANIGRAMA NO. IV.1

(3) op.cit. idem.

(4) Bonet Correa, José "Legislación Turística comparada y su Evolución Actual." Instituto de Estudios Turísti cos. Madrid, 1965

ORGANIGRAMA IV.1 SERVICIO DE VIAJES DE NORTEAMERICA.



En los Estados Unidos dos organismos privados se han dado; -- fundamentalmente, en algunos estados que vale la pena mencionar como son los casos de Las Vegas, en el Estado de Nevada y Sun Valley, en el Estado de Idaho.

Por lo general este tipo de organizaciones, surge cuando existen zonas turísticas desarrolladas e impulsadas totalmente -- por la iniciativa privada y su función es exclusivamente promocional, con el fin de incrementar las corrientes turísticas hacia el lugar. (5)

En Portugal por Ley de 4 Julio de 1956, atribuyó al Estado la realización de los servicios de turismo, cuyo organismo gubernamental es el Consejo Nacional de Turismo.

Es un organismo estatal consultivo y de coordinación en el que están representados organismos locales de turismo, la industria hotelera, las empresas de transporte etc.

Preside el Consejo, el Ministro de la Presidencia de Gobierno y en su defecto; el Secretario Nacional de Información de Cultura Popular y de Turismo.

El Gobierno dirige la propaganda turística a través de los -- servicios de turismo que además, fija los precios, se preocupa de la educación y ambientación turística. (6)

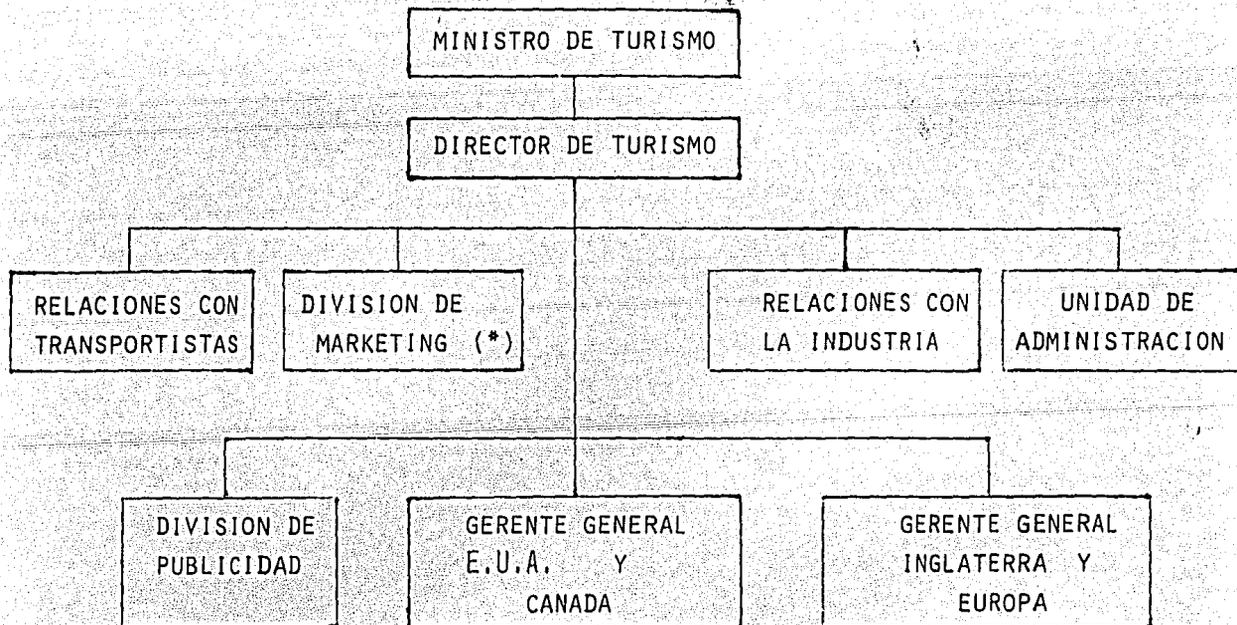
Caso interesante es el de Bahamas, ya que su organismo a pesar de que es público tiene correlación directa con otros países -- dentro de su estructura, dado que por su situación geográfica y su dimensión territorial uno de sus principales Ingresos de Divisa lo representa el Turismo. (7) (ver organigrama IV.2).

(5) Acerenza, Miguel A. "Administración del Turismo" México 1983, Ed. Trillas, p. 25

(6) op. cit. Bonet y Fernández. p. 596.

(7) op. cit. Acerenza p. 225

ORGANIGRAMA IV.2. MINISTERIO DE TURISMO DE BAHAMÁS: ORGANIGRAMA BÁSICO.



(*) MARKETING: Por marketing turístico se entiende la adaptación sistemática y coordinada de las políticas de los que emprenden negocios turísticos, privados o estatales, sobre el plano local, regional, nacional e internacional; para satisfacción óptima de ciertos grupos determinados de consumidores, de esta forma, en beneficio apropiado.

Dentro de los países socialistas, todos los organismos nacionales de turismo, son propiedad del Estado y por tanto corresponde al Estado, su Planificación, Desarrollo, Fomento y -- Explotación.

Su organización esta integrada por 2 entes; el nacional (regido por el Estado) y el regional (regido por entidades gubernativas locales).

En Cuba existe el ente turístico llamado "Cubatur" que es el encargado de planear todo lo relacionado con la actividad -- turística tanto a nivel Internacional como Nacional.

Por lo que toca al nacional, el Estado planea las vacaciones de los trabajadores y estudiantes contando para ello, con infraestructura (deficiente) de Centros Recreativos a bajos costos o en su caso, de entrada libre.

A nivel Internacional es el Estado el encargado, de la recepción del turista extranjero, de su estancia, diversión y --- transporte interior (en el transporte exterior existe una -- Línea Aérea llamada "Cubana de Aviación"). (8)

También existe el organismo gubernamental llamado "Instituto Nacional de Turismo" (INTUR), precisamente dicho instituto -- como órgano rector del turismo en la Isla, dio la pauta, para la creación del citado organismo Cubatur. INTUR implementa programas de investigación, análisis y desarrollo del turismo, la formación de técnicos especializados, la emisión de la moneda turística de diferente valor que el peso cubano, la edición de folletos, programas, y toda clase de bibliografía que se -- refiera a la materia.

(8) Günter Grau, "La Habana". Instituto Nacional de Turismo Ediciones Turísticas, República Democrática Alemana - 1982. p. 63 y s.

La agencia oficial de viajes llamada "Havanatur" tiene como propósito incrementar las corrientes del turista extranjero -- para la captación de divisas, ya que el turismo es el segundo en orden de importancia en la economía nacional atrás de la producción de azúcar.

Dicha agencia cuenta con representantes en ciudades como; -- Canada, Japón, Francia, México, Venezuela, España etc. (9)

En Polonia las autoridades del órgano nacional de turismo se -- constituyen a través de la Asociación Polonesa de Turismo, la -- Asociación Sindical de nombre "Fondos de vacaciones de los tra bajadores" y por su Agencia de Viajes llamada "Orbis"

La Planificación turística en Yugoslavia se realiza por medio -- de la Secretaría de Estado para el tráfico de mercancías, que -- dentro de su estructura existe el Departamento de Turismo y -- Hotelería cuyo fin es la coordinación del Sector Económico y -- Social ejercidos por los otros departamentos; otro organismo -- es Secretariado para la República, el cual vigila el tráfico -- de mercancías y también tiene una sección de turismo y hoteler ría. (10)

El órgano encargado de las organizaciones y planificación del -- turismo en Checoslovaquia es el Ministerio de Comercio (obviam ente su estructura se encuentra enclavada dentro del sector -- económico), que sólo tiene funciones de coordinación con las -- Comisiones de Coordinación Turística, formadas en todas la --- Provincias Regionales o locales.

(9) op. cit. vid. Günter 1982. p. 82

(10) op. cit. Bonet Correa, I.E.T.M., Madrid, 1965. y -- Fernández Fuster, Tomo II p. 620.

En Francia, la primera medida concerniente al turismo, consistió en la creación de una Oficina Nacional de Turismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, según Ley del 8 de abril de 1910. Esta oficina tenía que centralizar y poner a la disposición del público las informaciones de todo tipo relativas a turismo, al mismo tiempo que trataba de desarrollarlo por todos los medios. Estaba compuesta de un Consejo Superior (50 miembros); un Consejo de Administración y un Director. Teniendo en cuenta que sus recursos económicos fueron muy pobres, no cabía esperar muchas realizaciones de esta oficina.

Según Ley del 24 de septiembre de 1919, se reorganizó el Consejo Superior y el Consejo de Administración, pero lo más importante fue que se le afectaran los productos de la tasa de estancia y una contribución especial sobre los juegos. Esta oficina funcionó, sin lograr tampoco gran brillantez, hasta mediados de 1935. El 25 de julio de 1935 se publicó un decreto-ley, creando en lugar de la oficina, un Comisariado General de Turismo; a él se unían un Comité Consultivo compuesto de 50 miembros, procedentes de la administración y de la profesión y un Centro Nacional del Turismo. Tenía carácter semiprivado y provocó una dualidad de intereses entre el Comisariado y el Centro. Aunque sus finanzas tampoco fueron suficientes, consiguió llevar a cabo ciertas realizaciones interesantes: a) Coordinación de las actividades privadas en presencia. b) Creación de un Departamento general. c) Constitución de una cinemateca y de una biblioteca. d) Edición de documentos destinados a hacer publicidad en el extranjero, de las riquezas turísticas, monumentales y termales de Francia. e) Institución de la tarjeta turística, que permitía obtener una reducción en el precio de la gasolina y en los billetes de tren. f) Creación de oficinas de recepción en las fronteras y en los puertos. g) Organización de viajes a personalidades extranjeras importantes. h) Ordenación de

los precios de los hoteles y de las actividades de las Agencias de viajes. i) Iniciación de la estadística (calculada sobre la que se llevaba en Suiza) la cual se inició a comienzos de -- 1939. (*)

Después de la guerra, la ley del 27 de abril de 1946 restableció el Comisariado General del Turismo. El Decreto del 31 de marzo de 1948 lo transformó en Dirección General del Turismo. Poco después reanudó sus actividades el Centro Nacional de Turismo, con dos objetivos concretos: 1) La realización de un plan de equipamiento y de modernización. 2) La distribución de los créditos que se ponían a la disposición de las asociaciones y de los organismos de interés turístico.

Por fin, el decreto del 18 de junio de 1952, suprime el Centro Nacional de Turismo y crea la Dirección General de Turismo, en el seno del Ministerio de Obras Públicas. Esa dirección es el órgano administrativo que tiene por función coordinar todas las actividades relacionadas con el turismo, proporcionándole cuanto pueda necesitar. La Dirección además de estar capacitada para tomar cualquier iniciativa que mejore la organización de la industria turística del país, ejerce un primerísimo papel, como propagandista y promotor del turismo francés. Además, existe un Consejo Superior del Turismo, de carácter -- consultivo, compuesto por personalidades conocidas de la industria y de la profesión es decir; provenientes de la Hotelería, de las finanzas, de los transportes, de los Sindicatos de Iniciativa, de las Cámaras de Comercio, de las Asociaciones de -- turismo, etc. Tiene dos secciones; una de actividades profesionales (por ejemplo informar sobre la creación de nuevas -- agencias), y otra dedicada a la organización de los centros -- turísticos.

La organización local está a cargo de los Comités Regionales de turismo, los cuales están compuestos por 19 miembros nombra-

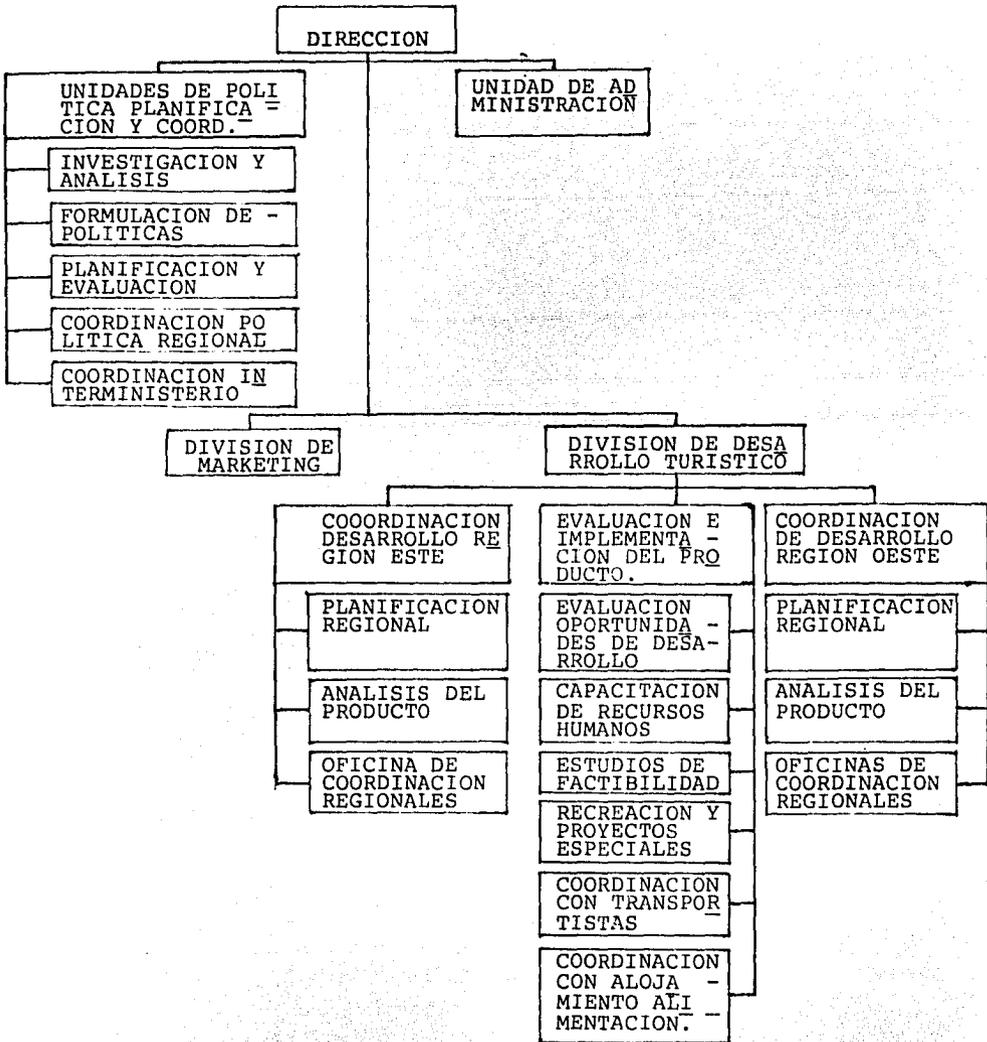
(*) Apud: Ortuño.

dos por el Ministerio y tienen a su cargo coordinar el campo de su circunscripción. (11)

Quizá en Canada sea la estructura del organismo nacional de turismo más completa; existe una organización muy concreta -- y funcional tanto a nivel Dirección, como planeación y estrategias de desarrollo, existiendo una coordinación operativa eficaz entre los sectores de su organismo dada tanto a nivel regional, a lo largo del territorio, como a nivel Industrial con el fin de implementar el desarrollo de las facilidades y de mantener un alto nivel de calidad del producto turístico.

Pero pasemos a describir su Organigrama de Planificación, el cual lo tenemos marcado con el número IV.3.

(11) Rondepierre, El Turismo, "La Reglamentación Administrativa". París, 1952.



ORGANIGRAMA IV.3. OFICINA DE TURISMO DEL CANADA.

4.2. PAISES ESTRUCTURADOS POR MEDIO DE ORGANISMOS PRIVADOS.

Existen dentro del ámbito universal turístico los países que organizan el turismo a través de organismos privados. Dichos organismos son los encargados de la regulación, fomento y (o) coordinación de la actividad turística. Ya sea por medio -- de empresas, Asociaciones, Sindicatos etc. (constituidas -- como personas morales) o bien por medio de particulares, cuya actividad se relaciona con la prestación de servicios turísticos (constituidos como personas físicas o morales sujetas -- de Derecho Privado). Todos en conjunto, forman la organización que permite armonizar tanto la producción y venta de servicios, como las relaciones resultantes de la práctica del -- turismo.

Dentro de éstos países, se encuentran los que a continuación mencionamos:

Dinamarca; existe el órgano turístico llamado "Asociación Nacional de Turismo de Dinamarca" y se ocupa del desarrollo, financiamiento y publicidad del turismo. La intervención del Estado consiste en proporcionar a las asociaciones, recursos de tipo económico (créditos) y también condiciona los requisitos mínimos para la constitución de las Agencias de viajes. Por otro lado cuenta con una capacidad hotelera respetable, - que rinde beneficios económicos importantes. (12)

En la Gran Bretaña la "British Travel and Holiday Association" se constituye como la más importante asociación turística, ya que tiene nexos con el Ministerio de Comercio. La finalidad de la asociación es desarrollar las corrientes turísticas y - fomentar la costumbre de pasar las vacaciones de los ingleses, en su propio país.

(12) Bollerup, "El Estado y las Agencias de Viajes"
Dinamarca 1962. cit. por Fernández p. 611.

La Asociación desarrolla su actividad en todas las ramas del turismo, cooperando con el gobierno para aquellos sectores más idóneos, particularmente en el municipal y relacionándose con la Comisión Interparlamentaria del Turismo de la Cámara de los Comunes.

El turismo popular tiene un gran desarrollo tanto desde el punto de vista cultural como social.

La organización hotelera es muy eficaz y si bien se desarrolla puramente en el plano privado, el Estado dicta las medidas para su protección.

Posee una gran red de oficinas informativas, encargándose de la investigación de mercados en el sector turístico; publica revistas y elabora la propaganda para el fomento de la actividad turística. (13)

En Holanda, la "Asociación Nacional Holandesa del Turismo" (A.N.V.V.), tiene como misión coordinar y supervisar a nivel nacional, la propaganda y las actividades promotoras del turismo receptivo.

La organización local está dirigida por asociaciones privadas, llamadas "Asociaciones de Desarrollo Turístico" y por los "Sindicatos de Iniciativa". La actividad turística a pesar de ello, está respaldada por el Estado en el aspecto financiero, dada la importancia económica que reporta.

Entre otros organismos colaboradores que tienen como finalidad la promoción del turismo, existen la "Comisión Interparlamentaria para la Coordinación del recreo al aire libre y el turismo", el "Despacho del servicio estatal para el Plan Nacional"

(13) op. cit. Bonet Correa, José I.E.T.M. 1965. y Fernández Fuster, Tomo II. p. 603.

"El Consejo de la Industria de la Construcción" y la "Fundación de Recreo". (14)

Las organizaciones privadas en Noruega tienen su constitución jurídica con el tipo de Cooperativas. Destacan la "Asociación de Albergues Noruegos" y la "Nocks Folke Feire".

El Estado se encarga de organizar el turismo popular por medio del "Consejo Estatal de Vacaciones".

Por lo que respecta a Suecia, en 1885 se funda la "Asociación Sueca de Turismo" que es la encargada de resolver los problemas en materia turística y elabora los planes de propaganda; además tiene oficinas y delegados en todo el país.

Entre otras asociaciones, se encuentran la "Organización de Viajes Populares", El "Fomento del Ciclismo", El "Real Automóvil Club", El "Fomento del Esquí" y la "Unión Nacional de Motoristas".

Dada la importancia económica del fenómeno turístico, la "Unión Sueca de Tráfico", desarrolla actividades turísticas internas y en el exterior del Estado." (15)

En Finlandia la "Asociación Finlandesa de Turismo" es la de mayor importancia; cuenta con 25 filiales a nivel regional o local. Entre otros organismos privados se cuentan con la "Asociación Finlandesa de Albergues y Acapadores", la "Asociación Finlandesa de Campismo" y el "Automóvil Club de Finlandia".

Y por último tenemos al país de Alemania Federal. Las asociaciones privadas que intervienen en la actividad turística,

(14) op.cit. Bonet y Fernández, Tomo II, p. 612.

(15) Ibid. p. 606 y 608.

tienen como órgano común la llamada "Deutsche Zentrale Für -- Fremdenverkehr" que en español quiere decir "Central Alemana- para el Turismo"

Esta asociación como lo dijimos anteriormente reúne a todas - las demás asociaciones, carece de fines lucrativos, coordina- en forma unilateral los trabajos de organización, propaganda y comprende principalmente los Sectores Ferroviarios, el de -- Correos, las Asociaciones de Hoteleros, las Asociaciones de - los lugares de cura y reposo, las Asociaciones turísticas y - otras.

Los órganos que la componen son:

- Un Presidente.
- El Consejo de Administración.
- y la Asamblea de socios.

El Estado interviene únicamente con las contribuciones de los organismos miembros de la Central Alemana para el Turismo y - el Ministerio Federal de Comunicaciones, concede una contribu- ción de tipo económico para el fomento exterior.

La importancia del turismo en sus aspectos sociológico, econó- mico y cultural influyen para la creación de dos centros de in- vestigación sobre la materia, como son los Institutos de la - Universidad de Munich y de la Unversidad de Frankfurt. (16)

(16) González A. Lutteroth. "El Turismo Popular en Diversos Países" Instituto Mexicano de Cultura 3a. Ed. 1976 México, p. 81 y s. y op. cit. Fernández, Tomo II p. 613

4.3. PAISES ESTRUCTURADOS POR MEDIO DE AMBOS ORGANISMOS.

La organización es hoy día mas necesaria que nunca, sin ella nada se puede hacer de eficaz. Los gobiernos, además de realizar una acción intensa y permanente en favor del turismo, alienta a la iniciativa privada en todos sus ramos, a preocuparse de este asunto cuyo favorable desenvolvimiento ha de redundar en beneficio económico, político y social de los países involucrados.

Por desgracia pocos son los países cuya estructura confluyen por su postura político-administrativa los organismos gubernamentales y los de la iniciativa privada.

Por tal motivo señalaremos dos casos a guisa de ejemplo:

En Suiza la más alta jerarquía a la que le compete la compleja organización turística es la "Oficina Central de Turismo" que fue creada por Decreto del Consejo Federal; se ocupa de todo lo relacionado con el movimiento de extranjeros, el desarrollo de la propaganda turística interna y externa y coordina los diversos servicios regionales, cantonales y locales.

La oficina central de turismo esta financiada por el gobierno y pueden participar en calidad de socios las corporaciones cantonales, la administración ferroviaria, las sociedades, las asociaciones, las empresas y personas físicas de derecho privado. (17)

La administración local esta a cargo de 22 cantones que se agrupan en 9 regiones turísticas; existen organismos privados así como sociedades de desarrollo o de iniciativa para la defensa de los intereses de la localidad turística.

(17) González A. Lutteroth Vicente, "Turismo Popular en diversos países" I.M.C. 1976. p. 124 y Fernández p. 619.

La Federación Suiza para el Turismo, es una organización -- privada que depende de la oficina central y colabora con los -- órganos estatales para la definición de las políticas a seguir por ese país.

Tanto las sociedades de iniciativa como los Sindicatos de In*ni*ciativa son de carácter mixto, o sea integrados por organismos públicos y privados.

En el país de Austria, después de la segunda guerra mundial, - el país adquiere la forma de República Federal y recibe ayuda económica para su reestructuración a través del llamado -- "Plan Marshall", (propuesto por los Estados Unidos Americanos y como lo dijimos al principio de este trabajo fue la políti- ca seguida de ese país para la activación económica de los -- países que como Austria habían quedado con un déficit en su - economía) del cual la esfera turística se beneficia tanto -- en su equipo como en sus medios para su reordenación y desa-- rrollo.

La organización Turística es fundamentalmente local y mientras algunas regiones dependen directamente del Gobierno ----- Regional (Bundeslander), en otras regiones es de libre asocia- ción.

En un principio, el Ministerio Federal de Comercio y Recons-- trucción creó la llamada "Stellar Fur del Wiederaupbau del Oesterreichischen Fremdenverkehrswirtschaft" que se convirtió más tarde, en el "Oesterreichischen Fremdenverkehrswerbung"* debido a las exigencias de coordinación entre las diversas -- regiones, y especialmente, en el terreno de la promoción y de la propaganda.

(*) Ver pag. siguiente.

En la Cámara Federal de Comercio cuentan con una sección para representar los intereses de los empresarios turísticos y colabora al incremento de la economía en éste sector.

Las asociaciones privadas que realizan actividades en el campo del turismo, con carácter autónomo e independiente son la -- "Asociación Hotelera", la asociación de los lugares termales -- y de cura y algunas otras que se reúnen en una entidad supe---rior; la "Oesterreichischer Fremdenverkehrsverband" y que tie--ne por competencia la elaboración de planes de promoción y --sobre todo coordinación apoyando los estudios y trabajos que --provienen de la investigación científica de las escuelas profe--sionales de turismo. (18) (**)

-
- (*) La traducción idiomática de los organismos citados en página anterior serían los siguientes:
El primero, "Lugar para la reconstrucción del turismo Austriaco de Economía. La segunda, "Asociación Austriaca para la publicidad y propaganda del Turismo"
- (**) La traducción al español de la entidad superior arriba citada es la "Federación de Turismo Austriaco".
- (18) op. cit. González A. Lutteroth Vicente. p. 87 y Fernández p. 616.

4.4. ESTRUCTURA JURIDICO-ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

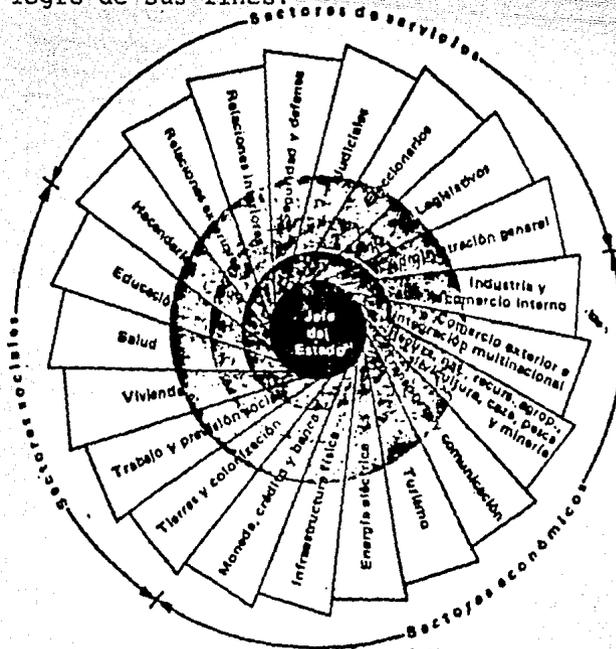
En razón de la organización administrativa nacional, y en razón de que la realidad turística es sumamente compleja;-- y se interfiere con otros múltiples aspectos de la realidad socioeconómica mexicana, la organización jurídico-adminis-- trativa del turismo se apoya también en otros organismos de carácter público, de carácter privado, o finalmente en -- instituciones en las que en forma armónica y positiva concu rran los esfuerzos del sector público y privado, que son de vital importancia para el turismo.

Esta es la razón por la cual para exponer sistemáticamente - la estructura jurídico-administrativa en México se haga una- convencional subdivisión.

- * Organismos Públicos.
- * Organismos de iniciativa privada y de servicios.
- * Organismos técnicos y de Servicio Social.
- * Organismos financieros.

La administración pública, en la misma forma como lo hace la administración de empresas, o de negocios, para el logro de sus fines debe llevar a cabo, por lo menos, tres funciones básicas: la de planificación; la de ejecución; y la de supervisión de las actividades que desarrolla.

Indudablemente que para poder llevar a cabo estas funciones se requiere contar con una estructura organizacional que haga posible la formulación, ejecución y supervisión de los planes y programas correspondientes a cada una de las actividades a las cuales debe abocarse. El turismo, precisamente, es una de estas tantas actividades a las cuales debe abocarse el Estado para el logro de sus fines.



- | | |
|---|---|
|  Ámbito político y de coordinación |  Ámbito descentralizado funcionalmente |
|  Ámbito ministerial y de dependencias |  Ámbito descentralizado geográficamente |

CUADRO IV.1 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: POR FUNCIONES Y SECTORES.

TOMADO DE: Jiménez Castro, W., "Administración Pública para el desarrollo integral". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 324.

A pesar de que, por ejemplo, en la organización administrativa del Estado (por funciones y sectores) que realiza W. Jiménez - Castro en su obra; al turismo lo incluye entre los sectores -- económicos (ver el cuadro IV.1. en la página anterior), en la práctica esto no siempre es así.

El hecho de tratarse de una actividad que no puede identificar se claramente como un sector económico diferenciado, o en --- otras palabras -el hecho de no ser una rama de la producción que pueda definirse con arreglo a la "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas",- (19) puesto que los bienes y servicios vendidos a los visitan tes, y a los turistas nacionales, se originan en varias ramas de la producción; y que en algunas de ellas sólo se vende a - los turistas una parte de la misma y el resto se destina a --- otras formas de demanda final o usos intermediarios, contribu ye a esta situación.

En relación con este particular un estudio llevado a cabo por el entonces Programa de Desarrollo Turístico de la OEA indica ba que en los análisis estadísticos realizados en las cuentas- nacionales de distintos países americanos, era muy común que - no se pudiera identificar al rubro turismo, y que los datos re lacionados con esta actividad figuraban en clasificaciones muy dispares, tales como: servicios, comercio, industria, viajes y obviamente, en algunos casos, bajo el rubro turismo. Esto - sucedía, incluso, hasta en aquellos países en los cuales sin - necesidad de estudios muy profundos, era posible observar el im pacto del turismo en la economía (20).

Como se ha visto, el turismo es eminentemente un "fenómeno --

(19) "Informes Estadísticos, Documento de las Naciones Uni-- das E. 68 XVII.8, Serie M, número 4, rev. 2

(20) OEA, "El turismo; sus efectos económicos en la América Central". Serie de Informes y Estudios, núm.41, año 1980 pag. 19.

social" que da origen a toda una serie de actividades, tales como las de transportes, alojamiento, alimentación, amenidades y diversión, etc., las cuales a su vez generan toda una serie de efectos sobre el medio ambiente en el cual se desarrollan; efectos que pueden ser tanto de índole económica, como de índole jurídica, como de índole social, cultural e incluso, de carácter ecológico.

Sin embargo, con frecuencia se hace mención a que el turismo es un "fenómeno económico"; basado, tal vez, en el hecho de que los efectos económicos son los más evidentes y, por ende, han sido los más estudiados. Lo cierto es que, fenómeno social o económico, por lo general el turismo no constituye todavía un campo de estudio en el nivel universitario ni para la economía, la sociología, el derecho, la psicología, la geografía o para la propia arquitectura, a pesar de que las implicaciones espaciales de este fenómeno son muy importantes y que el ordenamiento del territorio constituye un elemento básico para el desarrollo de la actividad.

Tampoco el turismo ha sido objeto de estudios muy profundos en lo que respecta a las ciencias administrativas y, como es lógico suponer, todo esto se refleja en la posición y jerarquía que se le asigna dentro de la estructura Jurídica-Administrativa del sector público.

4.4.1. POSICION DEL TURISMO EN LA ESTRUCTURA JURIDICO - ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO.

Si se analiza el Compendio sobre el Turismo, de la Organización Mundial del Turismo, correspondiente a 1975; es posible observar la jerarquía que se le otorga al turismo en los distintos países miembros de la Organización, y además la disparidad de-

criterios imperantes en lo que respecta a su dependencia administrativa.

Este último aspecto es, tal vez, el más interesante, por cuanto la jerarquía, de una manera u otra, está dada por la importancia que, en un momento dado, el turismo pudiera tener frente a los otros sectores de la economía nacional. En lo que concierne a la dependencia administrativa la disparidad de -- criterios demuestra que, desde el punto de vista de la administración pública, no existe una idea muy clara en cuanto -- a la ubicación dentro de la organización administrativa del -- sector público.

Del estudio del citado documento surge que el turismo puede -- tener, de acuerdo a la importancia que revista en el país, -- la jerarquía de:

- a) Ministerio.
- b) Secretaría de Estado. (*)
- c) Departamento.
- d) Dirección.
- e) Oficina.
- f) Comisión.
- g) Servicio de viajes (como sucede en el caso de Estados Unidos de Norteamérica)

En cuanto a su ubicación dentro de la organización administrativa del Estado, el turismo puede estar localizado en diferentes ministerios, o secretaría de estado, a saber:

- a) Ministerio de Industria y Comercio.
- b) Ministerio de Industria y Energía.
- c) Ministerio de Economía.
- d) Ministerio de Urbanismo, Hábitat, Turismo y Medio ambiente.

(*) Jerarquía que se le otorga en nuestro país a partir de 1974.

- e) Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Turismo.
- f) Ministerio de Aviación Civil y Turismo.
- g) Ministerio de Comunicación Social.
- h) Ministerio de Información y Turismo.
- i) Secretaría de Bienestar Social.
- j) Secretaría de Cultura y Turismo.
- l) Departamento de Comercio.
- m) Un "sector" independiente, tal como ocurre en varios países del continente. (*)

Posiblemente contribuye a esta situación, el hecho de que el -- turismo pueda constituir un medio eficaz para el logro de obje-
tivos de distintos campos de la actividad nacional. En efec-
to, no debe olvidarse que el turismo puede ser empleado para -
fines tan diversos como son:

- a) El logro de objetivos en el campo económico (desarro-
llo nacional y regional).
- b) En el social (generación de empleos, redistribución
del ingreso y el descanso y esparcimiento de los asa-
lariados).
- c) En el cultural (ampliar el conocimiento de la pobla-
ción sobre hechos históricos y culturales.
- d) En el campo político (integración nacional, salva --
guarda de la seguridad nacional, proyección de la --
imágen del país en el exterior, etc.)

Lo cierto es que la ubicación del turismo en la estructura ---
administrativa del sector público, en definitiva, dependerá de
la orientación que a esta actividad le brinde el gobierno de -
nuestro país. Lógicamente, y como la experiencia lo indica, al
cambiar el gobierno de un país puede cambiar la orientación del
turismo y, por consiguiente, puede cambiar también tanto su --
posición jerárquica como su dependencia administrativa, lo que
provoca alteraciones en la denominada organización institu---

(*) En México se le ubica, como cabeza de Sector.

cional del "sector"; entendida como tal en un sentido amplio-toda la estructura organizacional, que comprende: la estructura orgánico y funcional del organismo nacional de turismo - con competencia sobre la actividad y los aspectos normativos, a través de los cuales este organismo orienta los esfuerzos, - tanto público como privados. hacia un desarrollo armónico de la actividad turística en el nivel nacional.

Sobre este particular, y a modo de ilustración, en el cuadro-IV.2, se muestra la evolución que ha ido experimentando el organismo nacional de turismo en México, cuadro que permite -- observar las características que, a través del tiempo fue -- adoptando esta entidad gubernamental, así como los cambios -- que se han ido verificando en su relación de dependencia dentro de la estructura administrativa del sector público.

Comenzaremos, entonces, por definir qué se entiende por organismo nacional de turismo, por ver las distintas formas jurídicas que éstos pueden adoptar y por tratar de clarificar lo referente a su competencia administrativa y jurisdiccional.

4.4.1.1. DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL ORGANISMO NACIONAL DE TURISMO.

Por organismo nacional de turismo, identificado normalmente -- por la sigla ONT, se entiende:

"La organización estructurada por el Estado, con responsabilidades en materia turística a nivel-nacional, y cuyo principal propósito es optimizar el crecimiento del turismo, para maximizar-de este modo, su contribución al desarrollo económico y social del país. "

CUADRO IV.2 EVOLUCION DEL ORGANISMO NACIONAL DE TURISMO EN MEXICO.

AÑO	JERARQUIA DEL ORGANISMO NACIONAL DE TURISMO.	POSICION EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO
1929	Comisión Mixta Pro-Turismo.	Secretaría de Gobernación
1930	Comisión Nacional de Turismo.	Secretaría de Gobernación
1933	Oficina de Turismo.	Secretaría de Economía
1935	Comisión Nacional de Turismo	Secretaría de Gobernación
1936	Oficina de Turismo.	Secretaría de Gobernación
1937	Departamento de Turismo.	Secretaría de Gobernación
1947	Comisión Nacional de Turismo.	Secretaría de Gobernación
1959	Departamento de Turismo.	Autónomo (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 1 de enero de 1959)
1974	Secretaría de Turismo.	Secretaría de Estado (Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 31 de enero de 1974)

FUENTE: Secretaría de Turismo de México.

Desde el punto de vista de su constitución los organismos nacionales de turismo pueden adoptar cualquiera de las siguientes formas jurídicas que se detallan a continuación:

A. ORGANISMOS NACIONALES DE TURISMO DE CARACTER PUBLICO.

Cuando un organismo nacional de turismo adopta la forma de una entidad oficial, ésta puede ser de dos tipos a saber:

a) UN ORGANISMO CENTRALIZADO.

Creado por el Estado dentro de su propia estructura administrativa; el organismo puede ocupar, tal como se ha visto, diferentes posiciones y jerarquías en la estructura organizacional.

Este tipo de organismos, lógicamente, tiene la ventaja de permitir una mejor adaptación de las políticas de conducción del "sector" a las políticas generales de desarrollo económico y social del país. Pero en contrapartida debe decirse que la propia -- centralización lleva implícito el riesgo de la -- influencia burocrática a la cual están expuestos -- todos los organismos públicos y puede tender a disminuir su eficiencia, como consecuencia de la lentitud que caracteriza el proceso de toma de decisiones dentro del aparato administrativo del sector -- público.

Las formas que frecuentemente adoptan los organismos nacionales de turismo centralizados son las -- siguientes:

- Ministerio o Secretaría de Estado. (*)
- Dirección Nacional de Turismo.
- Oficina Nacional de Turismo.
- Servicio Nacional de Turismo.
- Servicio de Viajes.

b) UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Constituido por una ley emanada por el propio Estado; dicho organismo es poseedor de personalidad jurídica y goza de autonomía técnica y administrativa, aunque mantiene un vínculo de dependencia con un ministerio o una Secretaría de Estado.

Estos organismos pueden adoptar cualquiera de las siguientes formas:

- Comisión de Turismo.
- Instituto de Turismo.
- Empresa de Turismo.
- Corporación de Turismo.

Independientemente de la forma que adopten, estos tipos de organismos son netamente operativos. Es decir, ejecutan las políticas que, en materia turística, dicta el Estado a través del órgano competente, que como se indicara, puede ser un ministerio o una Secretaría de Estado, (Secretaría de Turismo).

La autonomía de que gozan, entendida como tal; la libertad de que disponen para actuar dentro de ciertos límites establecidos en su ley orgánica les brinda una mayor flexibilidad operacional y, una mayor eficiencia en el ejercicio de sus actividades.

(*) En México, al organismo nacional se le denomina "Secretaría de Turismo", y para la formación de sus dependencias veamos la referencia 4.4.5

La diferencia entre las distintas formas que pueden adoptar estos organismos está relacionada con el fin para el cual han sido creados y con su ámbito de actuación. Así, por ejemplo, una comisión de turismo tiene normalmente como fin la promoción turística y su ámbito de actuación se circunscribe únicamente a esta actividad, por otra parte, este organismo es de carácter temporal.

Un instituto de turismo tiene ya un campo de acción más amplio y, por consiguiente, un mayor ámbito de actuación. No sólo tiene las funciones de promoción sino además de investigación y apoyo para el desarrollo de la actividad. Al igual que sucede con la comisión de turismo se trata de una entidad sin fines de lucro, pero a diferencia de ésta última tiene una vigencia que podría catalogarse como "permanente".

En lo que respecta a la empresa de turismo prácticamente tiene un ámbito de actuación similar al del instituto, pero se diferencia de ésta en que la empresa tiene ya un fin de costo-beneficio social.

Por último debe decirse que la corporación de turismo es la que tiene un mayor ámbito de actuación; por cuanto incorpora a todo lo anterior, el aspecto financiero. En efecto; puede otorgar créditos directos, realizar inversiones, emitir y colocar bonos de desarrollo turístico y aplicar incentivos para fomentar la inversión en el "sector".

En ocasiones, a las empresas de turismo también se les asignan estas funciones, y de hecho existen algunos casos en el continente; pero debe decirse que,

normalmente, cuando al organismo nacional de turismo se le incorporen estas funciones, el mismo adopta la forma de una corporación.

Los organismos mencionados son dirigidos por un director ejecutivo; un presidente o un gerente general y, por lo general, cuentan con un comité, o una junta directiva que, en suma, tiene como finalidad vigilar el interés social de la entidad y el apego de sus actividades a la política del gobierno.

B. ORGANISMOS NACIONALES DE TURISMO DE ECONOMIA MIXTA.

En este caso, y como su nombre lo indica, se trata de una entidad de economía, con participación oficial y privada en la constitución de su capital social, que cuenta con personalidad y capacidad jurídica propia.

Lógicamente, también cumplen una función netamente operativa, dado que, como es sabido, el aspecto normativo del "sector", es una facultad exclusiva del Estado.

Mantienen un vínculo de dependencia con la Secretaría de Turismo. Son dirigidos por un presidente* y cuentan con un consejo de administración designado por la asamblea de accionistas. El Estado se encuentra representado en el consejo de administración por un delegado, cuya finalidad, como en los casos anteriores, es vigilar el interés social y el apego de sus actividades a la política nacional.

* Que deberá ser el titular de la Secretaría del Ramo; y en los casos de ausencia a las juntas de accionistas; el mismo tiene facultad de nombrar a su representante.

Cuando la participación oficial es minoritaria en la constitución del capital social, el Estado se reserva el derecho al veto.

C. ORGANISMOS NACIONALES DE TURISMO DE CARACTER PRIVADO

El organismo nacional de turismo puede ser una entidad privada reconocida por el Estado, a cuyo cargo se encuentre la conducción, de las actividades de promoción turística en el nivel operativo. (ver referencia 4.2.)

4.4.2. FORMAS JURIDICAS ADOPTADAS POR LOS ORGANISMOS NACIONALES DE TURISMO.

Por lo general el organismo nacional de turismo es una entidad de carácter público. En efecto, un estudio sobre este particular, realizado por la Organización Mundial de Turismo en 1975, mostraba que de un total de 95 países analizados sólo seis de ellos tenían una constitución jurídica no gubernamental.

En América se da el caso de la existencia de organismos nacionales de turismo de distintos tipos: centralizados, descentralizados, (y dentro de esta modalidad, distintas formas) e, incluso, es posible observar la existencia, en algunos casos, de organismos privados.

Seguidamente, y a título de ejemplo, se relacionan algunos de ellos, según su constitución: (*)

(*) Es necesario hacer notar que, eventualmente, pueden producirse cambios en la constitución de los organismos relacionados, incluso, en su rango jerárquico.

a) Organismos centralizados.

- Secretaría de Estado de Turismo del Perú.
- Secretaría de Estado de Turismo de la República Dominicana.
- Subsecretaría de Argentina.
- Dirección Nacional de Turismo del Uruguay.
- Dirección Nacional de Turismo de Honduras.
- Dirección General de Turismo del Paraguay.
- Oficina de Turismo del Canadá.
- Servicio Nacional de Turismo de Chile.
- Servicio de Viajes de los Estados Unidos de Norteamérica.

b) Organismos descentralizados.

i) Institutos

- Instituto Boliviano de Turismo.
- Instituto Panameño de Turismo.
- Instituto Costarricense de Turismo.
- Instituto Salvadoreño de Turismo.
- Instituto Guatemalteco de Turismo.

ii) Empresas

- Empresa Brasileira de Turismo.

iii) Corporaciones.

- Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

En algunos casos es posible observar una combinación de ambos: un organismo centralizado, de carácter normativo, y uno o --- dos organismos descentralizados, con funciones eminentemente - operativos. Tal como sucede en Venezuela, y sucedía en México.

En México, por ejemplo, existe una Secretaría de Turismo y - existían dos entidades descentralizadas de carácter operativo: el Fondo Nacional de Turismo, dedicado a promover el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento turístico, y el - Consejo Nacional de Turismo, encargado de llevar a cabo las - actividades de promoción turística con miras a incrementar la afluencia de visitantes al país.

En Venezuela, el Ministerio de Información y Turismo se encarga del aspecto normativo y la Corporación de Turismo, de ejecutar la política turística.

Es interesante destacar que en el continente ha habido algunos intentos por estructurar organismos nacionales de turismo de - economía mixta, pero que los mismos no han prosperado. Por - ejemplo en Columbia, (E.U.) el organismo nacional de turismo se - inició como una empresa de economía mixta, para posteriormente adoptar la forma de una corporación de turismo de carácter -- público.

4.4.3. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DE LOS ORGANISMOS NACIONALES DE TURISMO.

En lo que respecta a la competencia de los organismos nacionales de turismo, debe decirse que ésta presenta dos aspectos - distintos; la competencia administrativa, por un lado, y la - jurisdiccional, por otro.

Se entiende por competencia administrativa a la facultad que - tiene el organismo nacional de turismo para conocer en materia turística, en relación con los otros órganos administrativos - del Estado y por competencia jurisdiccional, al ámbito espacial en el cual aplica sus actos de autoridad.

A continuación se pasa a hacer referencia a cada uno de estos dos aspectos.

4.4.3.1. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.

La competencia administrativa del organismo nacional de turismo, cuando se trata de una entidad pública, tiene su fundamento en la ley orgánica que le da origen. Eventualmente, si se trata de un organismo de carácter mixto o privado, en este último caso, con reconocimiento oficial, su competencia queda establecida en el acta constitutiva correspondiente. (21)

Lógicamente, para ejercer sus actos de autoridad es necesario reglamentar los distintos aspectos de la ley que le da origen, pero lo cierto es que, en ella, por lo general queda perfectamente delimitado el campo de acción del organismo nacional de turismo, en relación con los otros órganos de la administración pública.

Ahora bien, por norma general y de acuerdo con la definición que se diera del organismo nacional de turismo, a éste le concierne fundamentalmente la realización de los esfuerzos más efectivos en el campo de la promoción turística, así como en el campo del dictado de políticas destinadas al estímulo de la actividad.

Precisamente, por esta razón, si se analiza el campo de competencia específico de los organismos nacionales de turismo es posible observar que normalmente su principal ámbito de acción es la promoción, a efecto de poder dar cumplimiento así, con el propósito que justifica su existencia: el crecimiento de la actividad turística.

(21) En nuestro país; al tratarse de una entidad pública, su fundamento lo encontramos perfectamente definido en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Sin embargo, y como se indicara, a los organismos nacionales de turismo también les compete dictar políticas destinadas - al desarrollo del "sector". En este caso y en función de - que en un momento dado el desarrollo del turismo puede reque- rir de acciones en otros campos dentro de los cuales el orga- nismo no tiene competencia administrativa, necesariamente -- debe llevar a cabo una intensa labor de coordinación con -- otros sectores. Especialmente con aquellos íntimamente li- gados a la actividad turística y cuyas decisiones puedan te- ner repercusiones directas sobre el desarrollo de la misma.

Con el objeto de una mejor comprensión sobre este aspecto, - en el cuadro IV.3, se detallan las actividades que mantienen una estrecha relación con el turismo y sobre las cuales el - organismo nacional de turismo no tiene competencia adminis- trativa. Se indican, así mismo, los organismos o entida-- des públicas y privadas sobre las cuales recae la responsabi- lidad directa por la ejecución de las mismas.

Como se puede observar, no hay ninguna duda de que las acti- vidades relacionadas en el cuadro IV.3, están directamente - vinculadas con la actividad turística, pero también es cierto que tampoco existe duda en cuanto a que la responsabilidad - sobre el aspecto normativo de las mismas no recae sobre el - organismo nacional de turismo, sino sobre una serie de entida- des a las cuales el propio Estado les ha conferido tal facul- tad, incluso en aquellas que tienen un gran contenido turísti- co como es el caso concreto de la prestación de servicios al- visitante. (pasar a la página posterior)

Tal vez este último aspecto llame la atención, pero no debe - olvidarse que las empresas prestadoras de servicios turísti-- cos, si bien es cierto que en cuanto a la prestación de sus - servicios al turista normalmente son supervisadas por el orga- nismo nacional de turismo, en lo que se refiere a su funcio--

CUADRO IV.3 ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL TURISMO Y ENTIDADES INVOLUCRADAS EN SU EJECUCION.

ACTIVIDADES RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON EL TURISMO	ORGANISMOS O ENTIDADES RESPONSABLES
a) Facilitación	Migración, Gobernación, Policía Sanidad, Aduana, Dirección de aeronáutica civil, Relaciones-- Exteriores, Secretaría de Ha - cienda, Secretaría de Defensa - (o la entidad relacionada con - los asuntos de caza y pesca)
b) Desarrollo infraestructura (desarrollo de ca rreteras, puertos, ae - ropuertos, obras viales, suministro de servicios básicos: luz, agua, al cantarillado, etc.)	Ministerio o Secretarías de -- Obras Públicas. Direcciones de urbanismos de -- los municipios. Ministerios o Secretarías de - energía. Organismos encargados de las - Obras Sanitarias. Otros (Comisiones de Aeropuer - tos, Puertos, etc.)
c) Transportes y comunica ciones (Transportación terrestre, aérea, marí tima, servicio de tele comunicaciones)	Ministerios o Secretarías de - Transportes y Comunicaciones. Dirección General de Aviación - Civil. Dirección General de Marina -- Mercante. Otros (Dirección General de Co - municaciones, Empresas de Te - léfonos, etc.)
d) Educación y capacita - ción (formación de re - cursos humanos para el sector, en distintos - niveles.)	Ministerios o Secretarías de -- Educación Pública. Organismos relacionados con la - formación técnico profesional.
e) Prestación de servi -- cios (al turista)	Empresas prestadoras de servi - cios turísticos: <ul style="list-style-type: none"> - hoteles y establecimientos similares. - transportistas. - restaurantes - empresas de diversión y - amenidades. - agencias de viajes, etc.

namiento como persona jurídica, están regidas por el Código de Comercio y, por tanto, sujetas a todas y cada una de las disposiciones que de él emanen. Así como de otras disposiciones nacionales, estatales o municipales.

Lo anterior, sin embargo, no impide que en un momento dado el Estado le confiera al organismo nacional de turismo facultades para actuar en algunos de los campos señalados (esto sucede con frecuencia en lo que concierne al desarrollo de la infraestructura básica para fines turísticos). En ese caso tales facultades le son otorgadas por medio de una disposición gubernamental de carácter especial.

4.4.3.2. COMPETENCIA JURISDICCIONAL.

El organismo nacional de turismo puede tener competencia para conocer en materia turística, pero carecer de facultad para aplicar sus actos de autoridad en un determinado territorio. Cosa que, por otra parte, es lo más frecuente.

El desarrollo del turismo está muy relacionado con los problemas urbanos, ya que normalmente la actividad turística tiene lugar en un espacio físico determinado y, por tanto, para que ésta pueda llevarse a cabo, es necesario proceder al ordenamiento del territorio para fines turísticos.

Eventualmente este hecho puede dar origen a problemas de índole político y administrativo, por cuanto que estos aspectos indudablemente son de exclusiva competencia de las autoridades municipales.

En efecto, los municipios constituyen unidades autónomas dentro de la estructura jurídica-administrativa del Estado y fa

cultades en materia de urbanización y prestación de servicios públicos a la comunidad, por lo general no admiten ninguna duda.

No obstante, y al igual que en el caso anterior, al organismo nacional de turismo se le pueden otorgar facultades de carácter transitorios, para que, bien en forma directa, o a través de una entidad descentralizada, se ocupe de los aspectos del ordenamiento del territorio, exclusivamente para fines turísticos, en aquellas zonas que se hayan declarado de interés turístico.

En este último caso, es necesario destacar el carácter transitorio de estas facultades, por cuanto que una vez finalizado su cometido, el organismo nacional de turismo, o la entidad descentralizada a la que se le haya encomendado tal función, debe transferir la administración del centro, al municipio en el cual esté asentado el desarrollo.

4.4.4. MARCO DE NORMATIVIDAD DEL ORGANISMO NACIONAL DE TURISMO.

El último punto por considerar, es el que se refiere a los aspectos normativos a través de los cuales el organismo nacional de turismo fomenta y regula el desarrollo de la actividad.

Por medio de la Ley Orgánica el Estado fija los objetivos, o sea, la razón de ser del organismo nacional de turismo, determina las funciones que debe desarrollar para el cumplimiento de estos objetivos y precisa la responsabilidad de los funcionarios bajo cuya autoridad se llevará a cabo estas actividades.

La Ley Orgánica, por tanto, se ocupa normalmente de los aspectos orgánicos y funcionales del ente ejecutor, pero por lo general no determina los aspectos específicos relacionados -- con las actividades que éste tipo tiene que realizar.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que las acciones tendientes al desarrollo del turismo pueden en un momento dado invadir el campo de acción de otros sectores, sobre los cuales el organismo nacional de turismo puede no tener jurisdicción, se hace necesario entonces precisar con claridad el marco de referencia que sirva de base para que éste pueda dar cumplimiento a los propósitos por los cuales fue creado.

El marco legal, que constituye la base del desarrollo del -- "sector", está delimitado, en una ley nacional de turismo. En México, esta ley se denomina "Ley Federal de Fomento al -- Turismo". (22)

En términos generales, en esta ley se define la política gubernamental en materia de turismo, se establecen los objetivos y se brinda al organismo competente las facultades necesarias -- para el cumplimiento de sus cometidos.

Es en el marco de esta ley, entonces, en que el ONT lleva a -- cabo las acciones tendientes a la conducción de la actividad -- turística en el nivel nacional.

Ahora bien, la ley, en realidad, faculta al organismo nacional de turismo para actuar; pero le corresponde a este último, establecer los procedimientos que normarán el desarrollo del --- "sector". Es decir, reglamentar los diversos aspectos de la misma.

(22) Ibid. p. 229 al 233.

4.4.4.1. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS APLICABLES AL SECTOR.

La reglamentación cubre diferentes campos relacionados con el desarrollo del turismo: el desarrollo propiamente dicho, es decir, el desarrollo de la infraestructura y las facilidades turísticas; la prestación de los servicios turísticos; lo inherente a los recursos humanos afectados al "sector"; y algún otro aspecto que, eventualmente, pueda tener una relación directa con la actividad turística.

Seguidamente se hará una breve referencia a los aspectos normativos relacionados con cada uno de estos campos.

4.4.4.2. DESARROLLO.

El organismo nacional de turismo puede reglamentar en el campo del desarrollo si así se requiere, y si para ello está debidamente facultado por la Ley, lo que se refiere a:

a) Zonas de interés turístico.

En ocasiones se puede facultar al citado organismo para que, en función de la calidad de recursos naturales, o de los valores históricos y culturales disponibles, declare como zonas de interés turístico determinados espacios geográficos del territorio nacional y reglamente, por consiguiente, lo relativo al uso turístico de los recursos allí existentes.

b) Planes maestros.

Son aquellos en los cuales se especifica todo lo que tiene que ver con el desarrollo urbanístico de las zonas de interés turístico.

Estos planes se refieren, básicamente, al uso del suelo y a la delimitación de las áreas de reserva, así como a la protección del medio ambiente natural en el cual se llevará a cabo la actividad turística.

En algunos casos, estos planes pueden especificar también las normas relativas a la edificación de las instalaciones y a las facilidades turísticas por desarrollar.

c) Planes reguladores de crecimiento.

Estos planes son aplicables normalmente a los centros poblados ya existentes que revistan un indudable interés turístico, con el propósito de asegurar que el crecimiento futuro de los mismos, se encauce dentro de ciertas normas previamente establecidas a fin de evitar el crecimiento desordenado y cuidar la armonía del conjunto.

d) Aplicación de incentivos.

La aplicación de incentivos para el desarrollo de las facilidades y el equipamiento de las zonas de interés turístico es otra de las políticas que, con frecuencia, emplea el organismo nacional de turismo con el fin de canalizar recursos del sector privado hacia la construcción de establecimientos de hospedaje y de otras instalaciones requeridas para el desarrollo de la actividad turística.

La aplicación de estos incentivos exige lógicamente una perfecta reglamentación de la forma como serán otorgados, así como del tiempo durante el cual estos estímulos tendrán vigencia, puesto que los mismos generalmente tienen un carácter temporal.

4.4.4.3. SERVICIOS TURISTICOS.

La normalización de los servicios turísticos es, sin duda, -- otra importante función a la cual debe abocarse el organismo nacional de turismo, con el propósito de lograr y mantener un alto nivel de calidad en las facilidades y servicios ofrecidos al visitante. Esta tarea incluye:

- * La reglamentación de todas las instalaciones, las facilidades y los servicios desarrollados con fines turísticos.
- ** Su certificación , es decir, la declaración de la calidad turística de los mismos.
- *** La autorización de los precios y de las tarifas de los servicios que ha certificado como de calidad turística, en algunos casos.

Las disposiciones a las cuales se ha hecho mención en los apartados anteriores, son aplicables fundamentalmente a los establecimientos de hospedaje en todas sus modalidades, a las agencias de viajes y a los operadores turísticos, así como a un sector del transporte: aquel que se relaciona exclusivamente con la transportación turística.

4.4.4.4. PROTECCION Y ASISTENCIA AL TURISTA.

En lo que se refiere al turista, en su condición de usuario de las facilidades y de los servicios con fines turísticos; el organismo nacional de turismo debe encargarse de establecer, en primer lugar, las condiciones generales a las cuales deben ajustarse los contratos de prestación de los servicios y, en --

segundo, lo relativo a la asistencia por brindar al turista, - en los conflictos que eventualmente pudieran originarse entre las partes contratantes.

En el primer caso, dichas condiciones generales son con el fin de disminuir el riesgo de abusos y fraudes a los cuales puede estar expuesto el turista por el desconocimiento de las normas que rigen la prestación de los servicios, así como de las -- obligaciones recíprocas entre las partes contratantes; condi-- ciones particulares (precios, modificaciones o anulaciones), o con respecto a lo que tiene que ver con las reclamaciones. Y en el segundo, se crea con el fin, precisamente, de orientar lo y ayudarlo en los aspectos administrativos o legales a que pudieran dar lugar el incumplimiento de los servicios contrata dos.

En algunos casos, incluso, el organismo nacional de turismo se ve obligado a establecer las normas relativas al arrendamiento de las casas y condominios destinados a fines turísticos, con el fin de proteger no sólo al turista, sino también al propie-- tario, a efecto de evitar que el arrendatario, bajo un pretext-- o vacacional, ocupe la propiedad, y luego se acoja a las -- leyes y la utilice como vivienda con carácter permanente.

4.4.4.5. RECURSOS HUMANOS.

La formación de los recursos humanos para el turismo no es de hecho una función que le compete al multicitado organismo pero la poca atención que, por lo general, se le ha brindado a este aspecto específico dentro de los programas educativos, ha lle-- vado a que esta entidad se vea obligada a intervenir, con la -- finalidad de fomentar la formación y la capacitación de los -- recursos humanos afectados al "sector". Especialmente por -

la responsabilidad que éste ha asumido, de velar por un alto nivel de calidad y eficiencia, en la prestación de servicios al turista.

El organismo nacional de turismo, por tanto, no forma el personal, pero sí, interviene para que tanto los programas de estudio, como la orientación de los centros educativos se adecúen a las verdaderas necesidades del "sector", en los tres niveles en los cuales éste requiere de personal capacitado: básico, medio y superior.

No obstante, debe decirse que existen ciertas profesiones que son eminentemente turísticas las cuales para prestar sus servicios al visitante, deben necesariamente ser certificadas -- por el organismo nacional de turismo, puesto que para ello, -- por lo general, está debidamente facultado por la ley. Cita mos como caso concreto; el de los guías de turismo, en todas sus modalidades.

Los guías de turismo constituyen uno de los tantos servicios que el organismo nacional de turismo debe reglamentar y certificar, a través de la extensión de una licencia profesional, aunque la formación y capacitación de los mismos, se efectúen en instituciones educativas de carácter público o privado.

Se trata de un caso exactamente igual al que sucede con los profesionales que prestan sus servicios en el campo de la aeronáutica civil, donde todos aquellos involucrados en los aspectos operacionales deben poseer la licencia profesional que otorga la autoridad competente.

En algunos países en los cuales se ha reglamentado la profesión, se exige, por tanto, que al frente de toda empresa turística esté un profesional calificado en turismo, como es el caso concreto de España, por ejemplo, donde el organismo nacio-

nal de turismo, como entidad rectora y, por consiguiente, responsable del "sector", debe extender la habilitación profesional correspondiente.

4.4.4.6. OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL TURISMO.

Según las características particulares que presente la actividad turística puede darse el caso, también, de que el organismo nacional de turismo deba actuar en otros campos que, si bien no son netamente turísticos, están estrechamente ligados con esta actividad.

Es así que, en algunas ocasiones, los organismos se ven obligados a actuar en el campo de las artesanías, por ejemplo; no sólo para proteger al visitante, sino, y lo que es más importante, para proteger al propio artesano, para quien los objetos que produce manualmente constituyen su principal medio de vida.

En estos casos normalmente la actuación del organismo nacional de turismo se contrae a autentizar las piezas elaboradas por los artesanos a fin de evitar de esta manera la acción de las empresas de carácter industrial y, por tanto, la producción en gran escala de artesanías estandarizadas. Especialmente cuando se trata de campesinos o de grupos étnicos para los cuales gran parte de su sustento depende de esta actividad.

No hay ninguna duda del alto contenido político que conlleva el desempeño de los más altos cargos en los organismos nacionales de turismo, especialmente en lo que se refiere a la máxima autoridad del "sector" lo cual incluso en algunos casos-

llega a ser hasta deseable. Pero tampoco existe duda en -- cuanto a la alta especialización en el campo del turismo que exige el desempeño de algunas funciones básicas que tiene que llevar a cabo esta entidad oficial. (23)

De lo expuesto en los puntos anteriores se concluye, que --- además de las funciones que le son propias, las actividades de los organismos nacionales de turismo se caracterizan por - una intensa labor de coordinación, tanto a nivel interministerial con los otros ministerios o secretarías de Estado, como a nivel intergubernamental, con los gobiernos estatales, y de los municipios, a efecto de la ejecución de las políticas y - medidas tendientes a impulsar el desarrollo de la actividad turística a lo largo del territorio nacional.

(23) Es lo ideal por consiguiente, que recursos humanos alta mente calificados y especializados (en áreas técnicas) - deban de realizar las funciones Administrativas y opera tivas que lleva a efecto la Secretaría de Turismo.

ORGANISMOS PUBLICOS

4.4.5. ORGANISMOS OFICIALES DEL SECTOR PUBLICO.

Como último punto a tratar en lo que se refiere a los Organismos Nacionales en el Sector Público, presentaremos de manera ilustrativa los dos organismos reconocidos por el Estado, para llevar a cabo los planes y metas con el objetivo de lograr que el turismo sea una fuente de desarrollo y bienestar para la nación.

4.4.5.1. SECRETARIA DE TURISMO.

En la iniciativa de Ley de Reformas a la Ley de Secretarías de Estado, de fecha 30 de diciembre de 1974, que entraron en vigor el 31 del mismo mes y año, el entonces Presidente de la República dijo:

"...las funciones de la administración pública han ido en aumento y en consecuencia el número y las modalidades de las dependencias creadas para cumplirla..."

"...los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo han visto ampliadas sus funciones y transformadas sus estructuras a través de instrumentos jurídicos, que han reforzado y diversificado su capacidad de acción..."

"...Todo lo anterior indica que la administración pública mexicana ha evolucionado hacia la identificación entre la naturaleza de estos dos Departamentos y la de las Secretarías de Estado y que es necesario, por tanto, efectuar las adecuaciones pertinentes..."

"...Por lo que hace a la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría, se funda en la necesidad de fortalecer las actividades turísticas al igual que en otros países en de-

sarrollo, como forma de contrarrestar efectos negativos de los mecanismos sistemáticamente empobrecedores que arrojan en el comercio entre países, relaciones desfavorables de intercambio y ventajas comparativas, anulando los beneficios para las naciones débiles.

El turismo como fuente para captar divisas que tiendan a equilibrar las balanzas comerciales y consoliden la autonomía económica de los países en desventaja, se presenta como una de las alternativas más importantes en el momento actual de las relaciones internacionales.

La actividad turística en nuestro país contribuye a la redistribución del ingreso, aumenta la demanda de artículos nacionales, anima e impulsa la inversión en obras de infraestructura, fomenta las industrias tradicionales y promueve el desarrollo de áreas rurales.

Este importante renglón económico es uno de los que menor inversión requiere para la generación de fuentes de trabajo para los mexicanos, y en el contexto de nuestras actividades productivas, reporta mayores beneficios reales.

El turismo interno concurre a la integración del ser nacional. A través del mejor conocimiento de nuestras actividades culturales, sociales y artísticas, afinamos nuestra memoria histórica, localizamos las regiones y costumbres de nuestro mosaico geográfico y definimos nuestra fisonomía, comunidad de intereses y sentimientos de identidad y solidaridad.

El turismo, tanto el nacional como el internacional que va a la provincia, contribuye a elevar los niveles de vida en el campo al diversificar las actividades que en él se realizan. Es así como para aprovechar la riqueza turística de la Nación.

los campesinos han creado empresas ejidales y comunales en --
coincidencia plena con los programas de desarrollo agropecua--
rio. La explotación de estos recursos beneficia considerable
mente a grandes núcleos de mexicanos marginados del progreso -
general.

La creciente importancia del turismo como vehículo de integra--
ción nacional y factor clave de desarrollo económico y social--
ha determinado que el legislador y el Ejecutivo Federal hayan
creado, a lo largo de los últimos cuarenta años, diversas for--
mas de organización administrativa para el fomento de dichos -
servicios, con el objetivo de lograr una mejor coordinación de
los esfuerzos, la eficacia de la acción integral y concretar -
la visión democrática en su desempeño.

Existe un cúmulo de realizaciones positivas que los organismos
responsables de la industria turística han aportado para el --
desarrollo del país. Su coordinación ha permitido concretar--
la participación entusiasta de las entidades estatales y de --
los sectores privados; la importancia de la función se ha en--
tendido cabalmente.

Un amplio y vigoroso apoyo institucional ha hecho posible sen--
tar las bases para la estructuración de vastos proyectos turís--
ticos, el impulso a numerosas regiones geográficas y la dinami--
zación del desarrollo económico y social.

Con la Ley Federal de Fomento al Turismo, de 28 de enero de --
1974, el Gobierno de la República se propone perfeccionar las--
normas que regulan esa actividad, lograr su mayor desarrollo y
aprovechar de manera más adecuada los recursos destinados a --
los fines turísticos.

La necesidad de fortalecer en lo interno y externo las actividades del estado mexicano en materia de turismo, de participar con mayor amplitud en la orientación y fomento de este trascendental renglón de la economía, aunada a la reiterada petición de los sectores interesados, hace conveniente transformar el Departamento de Turismo en Secretaría..."

Esto viene a indicar la necesidad del Ejecutivo por impulsar el desarrollo de esta actividad y la importancia concedida a esta materia. De la siguiente forma presentaremos enseguida las diferentes dependencias que conforman a la fecha, la Secretaría de Turismo. (24)

SECRETARIA DE TURISMO

Secretaría Privada
 Secretaría Particular
 Ayudantía
 Asesorías
 Oficina de Relaciones Públicas
 Comisión Interna de Administración.

Unidad de Evaluación
 Secretario Técnico.

Subsecretaría A
 Secretaría Particular
 Ayudantía
 Secretaría Auxiliar

(24) Olivera Toro, Jorge. "Legislación y Organización Turística Mexicana" México, Ed. Porrúa, 1977. 2a. ed. p. 198

Subsecretaría B
Secretaría Particular
Ayudantía
Secretaría Auxiliar

Oficialía Mayor
Secretaría Particular
Secretaría Auxiliar de Presupuesto
Asesoría

Dirección General de Administración
Subdirección General
Departamento de Registro y Control
Departamento de Proveduría y Almacenes
Oficina Administrativa
Oficina de Servicios Generales (Sección de Archivo
y Correspondencia y Sección de Intendencia y
Mantenimiento)
Biblioteca
Departamento de Recursos Humanos (Sección de Contratación
y Selección)

Dirección General de Promoción y Fomento
Subdirección General
Oficina de Fomento
Oficina de Delegaciones en el Extranjero
Oficina de Delegaciones Nacionales
Oficina de Publicidad (Sección de Arte Publicitario)
Sección de Información Escrita
Sección de Almacenes y Archivo
Oficina de Eventos Especiales
Oficina Administrativa

Dirección General de Servicios Turísticos**Subdirección General****Departamento de Establecimientos de Hospedaje****Departamento de Alimentos y Bebidas****Oficina de Agencias de Viajes****Oficina de Transportación Turística****Oficina de Autorizaciones y Control de Guías****Departamento Administrativo y de Control****Dirección General de Supervisión****Subdirección General****Departamentos de Procesos Administrativos****Departamento de Inspección (Oficina de Quejas contra
Agencias de Viajes)****Departamento de Investigación y Procesos****(Oficina de Abogados Instructores)****Oficina Administrativa****Dirección General de Planeación y Recursos Turísticos****Subdirección General****Oficina de Diseño****Oficina de Planeación y Estadística****Oficina de Catálogo Turístico****Oficina General de Apoyos****Dirección General de Información y Auxilio Turístico****Subdirección General****Departamento de Operación****Departamento Administrativo****Oficina de Control de Radio Patrullas****Oficina de Señalamiento Turístico****Oficina de Casetas de Información**

Dirección General de Turismo Social
Subdirección General
Departamento de Administración y Control
Oficina de Promoción y Desarrollo
Oficina de Planeación
Oficina de Coordinación de Viajes
Oficina de Control Interno

Dirección General de Prensa, Difusión y Relaciones
Subdirección General
Oficina de Corresponsalia Extranjera
Oficina de Fotografía
Oficina Administrativa
Sección de Recorte de Periódico
Jefatura de Información
Cineteca
Sección de Resumen de Prensa

Dirección General de Coordinación
Subdirección General
Departamento de Coordinación Gubernamental
Departamento de Coordinación con el Sector Privado
Departamento Administrativo
Oficina de Delegaciones Nacionales
Oficina del Sector Privado

Dirección General de Evaluación y Control
Subdirección General

Dirección General de Sistemas e Informática
Subdirección General
Unidad de Organización y Métodos
Unidad de Programación
Unidad de Sistemas
Dirección General de Desarrollo
Subdirección General

Entonces, la Secretaría de Turismo es el órgano del Poder Ejecutivo, mediante el cuál, en forma permanente, el gobierno de México atiende el desarrollo de las actividades turísticas. Bien sea en el necesario aspecto de reglamentación de servicios, planeación general de actividades, vigilancia del cumplimiento de la legislación, así como ejecutar las directrices y disposiciones de la política turística dictadas por el Ejecutivo. Igualmente es el organismo encargado de desarrollar las actividades permanentes y normales de fomento de la actividad turística; bien sea su aspecto de promoción o incremento de corrientes turísticas nacionales y extranjeras, o bien en su aspecto de promoción y fomento de los servicios públicos y privados de carácter turístico.

La Secretaría de Turismo es pues, el organismo permanente mediante el cual se atienden y satisfacen las necesidades normales y naturales del desarrollo de la actividad turística en nuestro país.

4.4.5.2. CONSEJO NACIONAL DE TURISMO.

El 21 de diciembre de 1939 se publica el Acuerdo Presidencial de 9 de ese mes y año que creó el Consejo Nacional de Turismo, compuesto por un Patronato Oficial y Comisiones; Nacional y -- Locales de Turismo. El Patronato se integró por los titula-- res de dependencias del Ejecutivo Federal; la Comisión Nacional, con representaciones oficiales y privadas y las Comisiones Lo-- cales por representantes de autoridades federales, así como de las entidades locales, de los municipios y de los organismos - privados conectados con la actividad turística. Esta organi-- zación sustituyó a la anterior de la Comisión Nacional de --- Turismo de 1935; subsistiendo para el desarrollo de la atribu-- ción estatal el Departamento de Turismo, dependiente de la -- Secretaría de Gobernación.

Su objeto era promover las condiciones necesarias a la existen-- cia, fomento y desarrollo del turismo, constituyéndose un fon-- do de propaganda con aportaciones privadas y oficiales. Uno-- de sus fines específicos sería el de servir de coordinador -- para la celebración del Segundo Congreso Interamericano de Tu-- rismo, con sede en la ciudad de México, D.F. El Director Gene-- ral de Población y el Jefe del Departamento de Turismo, depen-- dientes de la Secretaría de Gobernación, actuarían como Secre-- tario y Prosecretario del Patronato Oficial y como Presidente y Vicepresidente de la Comisión Nacional de Turismo.

Para sustituir a la organización anterior, surgió nueva estruc-- tura el 25 de noviembre de 1947, en que el H. Congreso de la - Unión expide la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo - publicada el 27 de ese mes, para conocer y resolver los proble-- mas relativos al turismo nacional y extranjero. Dicha Comi-- sión se compondría de un Consejo Nacional con integración gu-- bernamental, de representantes de empresas públicas y de las -

entidades particulares que tuvieran interés vital en el desarrollo turístico del país. La presidencia del Consejo la desempeñaría el Secretario de Gobernación. Además, un Comité Ejecutivo como órgano ejecutor de los acuerdos del Consejo Nacional. Dicho Comité estaría integrado por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, designados por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación. La Ley entró en vigor el 1° de enero de 1948 y derogaba las disposiciones que se le opusieran. El reglamento de la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo, expedido el 29 de marzo de 1949 y publicado el 5 de abril de ese año, señalaba que dicha Comisión promovería el fomento y desarrollo del turismo nacional y extranjero; regulaba las funciones de los órganos de la Comisión; establecía delegaciones de turismo en los puertos fronterizos o marítimos de mayor corriente turística, así como en las ciudades del país y en el extranjero; asimismo, regulaba las actividades de las agencias de turismo, de los guías de turistas, servicios de transporte, establecimientos de hospedaje y restaurantes y fijaba sanciones por infracciones cometidas al Reglamento.

La Ley Federal de Turismo de 15 de diciembre de 1949, publicada el 31 de ese mes, establece como facultad de la Secretaría de Gobernación, el estudio y resolución de los problemas relativos a la materia de turismo en la República, y suprimió la Comisión Nacional de Turismo de 1947. Sus atribuciones las ejerció a través de la Dirección General de Turismo; órgano dependiente de dicha Secretaría, y para fijar la política general en la materia creó el Consejo Nacional de Turismo, actuando como consultor de esa Dependencia del Ejecutivo Federal, integrándolo por los titulares de diversas Secretarías de Estado y de representantes de instituciones públicas y privadas; la presidencia del Consejo la desempeñaría el Secretario de Gobernación. Igualmente establecía Oficinas de Turismo en el país y en el extranjero. Se regularon las actividades de los-

guías de turista, agencias y algunos prestadores de servicios turísticos, fijándose sanciones penales. Con esta nueva organización, que reemplazó a la anterior, se concreta en forma precisa la actividad administrativa de resolución de los problemas turísticos en una dependencia gubernamental, siendo -- el paso decisivo a la fijación de la atribución estatal y su desempeño por órganos públicos.

Posteriormente al presentarse el Proyecto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de Diciembre de 1958, que entró en vigor el 1° de Enero de 1959, se creó el "Departamento de Turismo". Como lo mencionamos anteriormente (ver referencia 4.4.5.1.). El 31 de Diciembre de 1974 se crea -- la "Secretaría de Turismo"

Pero independientemente de la hoy Secretaría de Turismo, el ejecutivo que rigió los destinos del país en el período constitucional que va de 1958 a 1964 tuvo especial interés en acelerar el ritmo de desarrollo e incremento de las actividades turísticas, debido a la relevancia económica y social que tenía el turismo dentro de nuestro país; ello explica el porqué de -- la creación de un organismo especial que viniera a coadyuvar -- con los planes de fomento y desarrollo de la actividad turística, sea en el aspecto de planeación, sea como órgano consultivo, sea órgano de promoción, con la misión concreta de acelerar el ritmo de desarrollo e incremento de tan importante actividad. Como dicho organismo dependía directamente del Ejecutivo, siendo éste quien señala la competencia de acción de -- este organismo especial, es el Ejecutivo el que armonizaba las actividades tanto de la Secretaría y del citado organismo especial que por esta circunstancia resultaban complementarios y -- coordinados. (25)

(25) Ramírez Blanco Manuel, "Teoría General de Turismo"
3a. ed. México Ed. Diana 1983, p. 125

Por otra parte, una reiterada práctica de política administrativa en materia de turismo, ha puesto de manifiesto la necesidad de que exista un organismo oficial de carácter especial, - dependiente siempre del Ejecutivo, en el cual concurre el sector privado, y se armonice en forma colegiada las actividades de las diferentes Secretarías de Estado que por razón de su natural competencia desarrollan actividades dentro del campo del turismo, lográndose en esta forma una coordinación eficaz para impulsar en todos sus aspectos al desarrollo del turismo.

A estas razones obedeció la disposición del ejecutivo de la nación y por Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 1961, - publicado en el Diario Oficial el 16 del mismo mes, fue creado, el "Consejo Nacional de Turismo", como órgano de planeación, asesoramiento y consulta, de promoción y fomento - cuyas actividades estaban fundamentalmente encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turísticas mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales que operaban sobre el turismo nacional y extranjero y que había de concurrir armónicamente con la Secretaría de Turismo a acelerar el desarrollo y eficacia de los esfuerzos del ejecutivo en materia de turismo. Los planes concebidos por la administración, -- eran de tal manera importantes que exigían la presencia de un organismo de este tipo, cuyo establecimiento por otra parte, como ya se indicó, ha venido aconsejado por una reiterada -- práctica de política administrativa, que permite concretar -- la armonización de actividades y esfuerzos entre las diferentes Secretarías de Estado interesadas directamente en la materia turística, y del sector privado del turismo.

A ello se debe la especial estructura que configura este organismo que se encontraba presidido por una persona designada - por el Ejecutivo, y por Representantes de la Secretaría de Ha

cienda, de la Secretaría de Gobernación y por un Vocal representante del Sector Privado, y para efecto de organización -- administrativa de un Secretario de Dicho Consejo; éstos últimos designados con la aprobación del Presidente de la República, toda vez que se trata de un organismo de carácter oficial.

En la estructura de este organismo figuraban los organismos -- más importantes interesados en materia de turismo, toda vez -- que en él estaba presente el Ejecutivo a través del Presidente de dicha entidad, las Secretarías más directamente interesadas en el ramo, en el caso los vocales representantes de -- las Secretarías de Hacienda y Gobernación y el sector privado a través del vocal que designen.

La eficacia de esta medida sólo pudo ser juzgada a la luz de los resultados obtenidos y es obvio, por los estudios llevados a cabo, que evidentemente dicho organismo cumplió con la finalidad que le fue encomendada y que motivó su establecimiento.

Mencionamos lo anterior, debido a que, al deceso del Expresidente Lic. Miguel Alemán Valdés el 14 de Mayo de 1983, por Decreto Presidencial el Consejo Nacional de Turismo desaparece como órgano oficial y se fusionó a la Secretaría de Turismo.

El incremento en el ritmo de desarrollo y crecimiento de tipo activo, a raíz de la creación del Consejo Nacional de Turismo demostró su eficacia y la justificación de su existencia.

ORGANISMOS DE INICIATIVA PRIVADA Y DE SERVICIOS.

4.4.6. POSICION DEL TURISMO EN EL SECTOR PRIVADO.

Dentro de la estructura del Turismo en México, existen también organismos que se originan a través de la Iniciativa Privada; agrupandose de tal forma; que brindan a la sociedad toda una gama de alternativas de bienes y servicios, para con ello a la vez de lograr por un lado, un fin lucrativo propio, por el otro, coadyuvar al desarrollo de los Sectores Económicos, Sociales y de Servicios.

Dichas empresas se constituyen por medio de Asociaciones, Agencias, Patronatos, Fideicomisos, Sociedades, Comités o cualquier otra modalidad perteneciendo a la iniciativa privada casi en su totalidad; cuya función es el otorgar servicios a los turistas, hoteles, Restaurantes, Agencias y Guías de turismo. (26) Son los organismos que propiamente constituyen la industria turística.

Reseñaremos de modo sucinto algunas de mayor jerarquía, pero como lo citamos en páginas anteriores, será dentro de la convencional subdivisión:

4.4.6.1. ASOCIACIONES - SINDICATOS - CAMARAS - CONFEDERACIONES

Existe un gran número de Asociaciones; algunas muy serias, con gran historial y otras que nacen y desaparecen sin haber cumplido su propósito y sin haber dado posibilidad a sus dirigentes de figurar. Otras que sólo son para eso; para poder, en un momento oportuno, hacer declaraciones de prensa y tener un momento de gloria.

En 1922 se funda en México la Asociación Mexicana de Hoteles

(26) op. cit. Olivera, pag. 30.

(y Moteles - actualmente-), A.C., la más antigua y seria de -- las Asociaciones Turísticas. Ha agremiado por años a los ho-- teles "turísticos" y se ha negado a asociar a los que no lo -- son; los que a su vez formaron la Asociación Nacional de Hote-- les, que figura fugazmente, de vez, en vez. De la Asocia-- ción Mexicana de Hoteles y Moteles han nacido asociaciones fi-- liales; actualmente 62 que cubren Estados o áreas turísticas -- específicas, en todo el país. Las filiales más importantes -- son las de la Ciudad de México, Guadalajara, Acapulco y Maza-- tlán.

Este conjunto forma un grupo muy dinámico y es la columna ver-- tebral de la organización turística mexicana.

Le siguen los Restaurantes en sus dos variantes; la Cámara -- Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimen-- tados, A.C. (CANRIAC) y la Asociación Mexicana de Restaurantes, A.C. La primera agrupa a todos los restaurantes y la segunda -- agrupa a un escogido número de establecimientos, miembros tam-- bién de la Cámara. Las secciones de Turismo de las Cámaras -- Nacionales de Industria y de Comercio legalmente establecidas.

También vale la pena mencionar la "Escuela Gastronómica", funda -- da por el Sindicato del ramo, para preparar elementos de nive-- les primarios de bares, restaurantes y similares.

La Escuela de Hoteleros y Restauranteros.

Sobresale la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes ----- (A.M.A.V.), constituida en 1945, como Sociedad Civil, por un -- grupo de combativos socios y dio lugar con su esfuerzo, a la -- fundación de (C.O.T.A.L.) Confederación de Organismos Turísti-- cos de América Latina. La finalidad de la A.M.A.V. es: Unir -- a las Agencias de Viajes; proteger y fomentar la unidad y coo--

peración entre sus miembros; mantener normas de ética comercial; fomentar entre el público el deseo de viajar y desarrollar el turismo nacional e internacional, etc.

Sus órganos son:

- a) Asamblea General;
- b) Mesa Directiva (un Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario, un Tesorero, cuatro vocales).

Le siguen otras Asociaciones menores, algunas de las cuales vamos a mencionar.

Asociación Mexicana de Ejecutivos de Ventas de Hoteles, A.C. (AMEV de H.)

AFEET - Asociación Femenil de Ejecutivas de Empresas Turísticas, A.C.

AMPRETUR - Asociación Mexicana de Prensa Turística.

En el campo político sólo hay una organización: La Federación Nacional Turística y Gastronómica, de la C.N.O.P. del P.R.I. - con Federaciones Locales en 28 Entidades Federativas y el D.F. fundada en 1975 y resultante de la fusión de la Federación Gastronómica y de la Coalición Política Nacional Turística.

Y en el campo académico sólo existen, la Academia Latino Americana de Turismo y la Academia Mexicana de Estudios Turísticos.

Además de lo anterior hay grupos no formalizados como el de las Cadenas Hoteleras, etc. y por supuesto los intereses muy particulares de cada prestador de servicios turísticos los agrupan o desagrupan a necesidad. (27)

(27) Casparius, Rodolfo. "Turismo ¡La opción!" México, 1982. Ed. Penélope, p. 116 y 117.

ORGANISMOS TECNICOS Y DE SERVICIO SOCIAL.

4.4.6.2. INSTITUTOS - PATRONATOS - ASOCIACIONES - CLUBS.

Tanto el sector privado como el sector público se percataron de que un sólido desarrollo y especialización de la actividad turística en el país, requería de la aplicación de la técnica moderna en la materia; ello obedeció el que en forma conjunta concurriesen los esfuerzos del sector oficial y del -- privado para crear organismos de carácter técnico en materia turística, encargados de acelerar el proceso de tecnificación de las actividades turísticas. Igualmente a ello obedeció el apoyo concedido a organismos de carácter técnico oficial que se encuentran directamente involucrados con nuestro turismo, tal es el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que aunque con objetivos distintos o razones de competencia, tiene directa ampliación en el desarrollo de -- las actividades turísticas.

Dos eran los aspectos técnicos fundamentales que tenían que ser impulsados para lograr una estabilización y firme desarrollo en materia de turismo: La investigación sistemática y técnica integral del fenómeno turístico y la capacitación y preparación que en forma sistemática y permanente del personal que realice las actividades turísticas. Ello determinó que en forma armónica y unitaria el sector público y el -- sector privado concurrieran en la creación de dos organismos de carácter técnico: el Patronato de la Escuela Mexicana de Turismo y el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas; el primero, proveniente de la antigua Escuela Hotelera. Dicho Patronato está integrado por siete miembros, tres de -- ellos representantes respectivamente, de la Secretaría de -- Turismo, del Consejo Nacional de Turismo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuatro miembros de la iniciativa privada.

Su finalidad es preparar los cuadros medios, para las distintas especialidades de los servicios turísticos.

Y el segundo, inaugurado el 5 de diciembre de 1962, e integrado por un grupo de técnicos comisionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la colaboración del sector -- turístico privado (Asociación Mexicana de Hoteles, Asocia -- ción Mexicana de Agencias de Viajes, Asociación Mexicana de - Restaurantes, Asociación Mexicana de Turismo, etc)

Los órganos del Instituto son:

- a) Cuerpo Directivo;
- b) Comité de Planeación Técnica;
- c) Cuerpo Técnico.

El Cuerpo Directivo está formado por el Subsecretario de Ha-- cienda y Crédito Público, el Secretario General del Departam-- ento de Turismo, un Vocal del Consejo Nacional de Turismo y el Director del Instituto. El Instituto está presidido por - el Vocal del Consejo Nacional de Turismo.

El Comité de Planeación Técnica se integra con los represen-- tantes de las principales organizaciones del sector privado - directamente relacionadas con el turismo, por técnicos de la Secretaría de Turismo y del Consejo Nacional de Turismo y de un grupo de asesores especializados nombrados por el Institu-- to. Funciona como órgano asesor, en forma colegiada o indi-- vidual.

El Cuerpo Técnico está integrado por un grupo de sociólogos, economistas, abogados y técnicos de estadística, comisionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Escuela de Turismo, dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de México, para preparar técnicos en materia turística.

Ahora bien, por lo que respecta a los organismos con tendencias o fines de servicio social nos encontramos con empresas que se encuentran representadas por la Asociación Mexicana de Turismo, fundada como asociación civil en 1930 institución de Servicio Social que tiene por objeto fomentar sobre bases prácticas el turismo nacional e internacional.

Sus órganos son:

- a) Asamblea General.
- b) Consejo de Administración, integrado por el número de personas que determine la Asamblea.
- c) Un Director Gerente.
- d) Un Subgerente.

También se encuentra el Club de Viajes de PEMEX, creado como servicio y ayuda para los agremiados de la institución, la Asociación Mexicana de Caminos y las Asociaciones de Servicio Automovilísticos AMA y ANA.

Dichos organismos mencionados anteriormente, están constituidos fundamentalmente por el sector privado, y les está encomendado velar por una ayuda eficaz al turismo no teniendo en sí una finalidad económica preponderante.

ORGANISMOS FINANCIEROS.

4.4.6.3. FONDOS DE GARANTIA Y FOMENTO - FIDEICOMISOS - BANCOS.

Por Decreto del H. Congreso de la Unión, expedido el 14 de noviembre de 1956 y publicado el 13 de diciembre de ese año, con fe de erratas, publicada el 15 de ese mes; se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S.A., formando su patrimonio con la cantidad de \$50,000,000.00 más las asignaciones que anualmente le fijaron el Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones que realizaran los Gobiernos de los Estados y las de la iniciativa privada. El fondo se rigió por un Comité Técnico integrado con representantes del Departamento de Turismo, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, del Banco de México, S.A. y de Nacional Financiera, S.A. Dicho organismo cumplió su tarea de fomento y desarrollo de la actividad turística, mediante los apoyos financieros a las operaciones celebradas a través del sistema bancario nacional y privado. Su capital lo absorbió el Fondo Nacional de Fomento Turístico (Fonatur) al que quedó incorporado.

En la Ley Federal de Fomento al Turismo, expedida el 29 de diciembre de 1973, publicada el 28 de enero del año siguiente, se estableció el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, y en su Capítulo IX; fondo que se entregó en fideicomiso a la Nacional Financiera, para operar de conformidad con las normas de la citada Ley, en el contrato de fideicomiso que celebró con la fiduciaria la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en las reglas de operación que expidiera dicha Secretaría, oyendo la opinión del entonces Departamento de Turismo, hoy Secretaría del Ramo.

El capital inicial del Fondo Nacional de Fomento al Turismo fue integrado con aportaciones del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, organismos y empresas públicos y particulares; los créditos que previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se obtengan de fuentes nacionales e internacionales; el producto de sus operaciones y de los demás recursos que obtengan por cualquier otro concepto. El Fondo absorbió los capitales del Infratur (500 millones) y del Fogatur (300 millones).

El objeto del Fondo es asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al Turismo, (28) Para ello tiene como atribuciones:

- I. Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística;
- II. Llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos y el fomento de los ya existentes que le encomiende la Secretaría de Turismo;
- III. Fomentar y orientar la inversión privada hacia aquellas zonas y proyectos turísticos de interés nacional;
- IV. Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos;
- V. Garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorguen a las personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas a éstas;

(28) Se denota que la gran tarea de esta Institución (independientemente de sus funciones) consiste en lograr la plena, armonización entre los organismos públicos, y privados, para el buen desarrollo de la actividad.

- VI. Garantizar la amortización y pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones de crédito, con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que con ellos se obtengan;
- VII. Suscribir transitoriamente acciones de sociedades dedicadas a actividades del turismo;
- VIII. Adquirir obligaciones y valores emitidos por instituciones de crédito, para el fomento del turismo:
- IX. Descontar a las instituciones de crédito, títulos provenientes de créditos otorgados a personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas;
- X. Otorgar créditos a las personas dedicadas al turismo;
- XI. Emitir certificados de participación;
- XII. Otorgar créditos directos para el uso de los planes y paquetes de turismo social interior que formule o apruebe la Secretaría de Turismo;
- XIII. Administrar en cuentas individuales el fondo de seguro y ahorro de los guías y guías-choferes; y
- XIV. Las demás relacionadas con el objeto del Fondo que le señale el Ejecutivo Federal."

El Fideicomiso cuenta con un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, cuyo Presidente es el Secretario de Turismo.

Desempeña el cargo de Director General del Fondo, el Delegado Fiduciario especial propuesto por el Presidente de la República a la Institución fiduciaria. Dicho funcionario concurre a las sesiones del Comité Técnico, sólo con voz.

El Comité Técnico y de Distribución de Fondos tiene facultad para aprobar los programas, planes, proyectos y presupuestos anuales de operación; fijar las condiciones para la adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración de inmuebles, determinar las bases generales de los convenios y contratos para ejecutar obras y administrar servicios; fijar las primas por el otorgamiento de garantías y los intereses por las operaciones que se realicen; autorizar las operaciones del fideicomiso; expedir su reglamento interior y las demás que le atribuya la Ley, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso.

Como lo citamos anteriormente, este nuevo organismo, nace de la fusión de el FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO DEL TURISMO Y EL FONDO DE PROMOCION DE INFRAESTRUCTURA, en una sola entidad jurídica.

El Sistema Bancario (que antes de la nacionalización era privado) que entre sus operaciones crediticias tiene parte de ellas encaminadas al fomento de la industria turística.

Banco Oficial: Fundamentalmente representada por el Banco de México y Nacional Financiera, S.A.

Todos los organismos acotados con anterioridad, velan por sus intereses propios. Sin embargo es indudable, o por lo menos así debe ser, que los esfuerzos de cada servicio en particular concurren a mejorar los servicios turísticos, porque el problema estriba en coordinar estas organizaciones,

grupos e individuos y con ello incrementar el turismo para un -- fin; hacer el turismo, social, política y económicamente, más -- rentable.

A manera de colofón y ahondando sobre el aspecto académico; que remos agregar que independiente de las academias citadas en la -- página 208 -y que son organismos que se dedican al estudio e -- investigación del turismo propiamente dicho- existen en el nivel medio, algunos organismos que se dedican a la formación de técni -- cos; especializandose, en relaciones públicas; administración de empresas turísticas, Hotelería, Guía de Turista, etc. como lo es la Escuela Panamericana de Hotelería, el Instituto Mexicano de - Turismo y el Tecnológico Hotelero por citar algunos.

En el Nivel Superior, existe la carrera de Lic. en Turismo en la Escuela Superior de Turismo del Instituto Politécnico Nacional, - y en instituciones privadas como la Universidad de Las Américas La Salle, UNITEC, Del Tepeyac, Femenina de México, Ibero America -- na etc;

Aclarando que en la U.N.A.M. no existe tal licenciatura.

CAPITULO V

CAP. V LA PLANEACION DE SUS RECURSOS.

5.1. Planeación.

5.1.1. Evolución de la Planeación Turística.

5.1.2. Esquema de Planeación Propuesto.

5.2. Promoción y Fomento.

5.2.1. Promoción.

5.2.1.1. Inconvenientes.

5.2.1.2. Medios de Difusión.

5.2.2. Fomento.

5.2.2.1. Principios y Metas del Fomento.

5.3. Desarrollo.

5.3.1. Condicionamientos para el Plan de
Desarrollo Turístico.

5.3.2. Lineamientos Generales.

5.3.3. Evaluación del Plan de Desarrollo.

5.3.4. Reglamentación e Incentivos Gubernamenta
les.

5.3.4.1. Subsidios.

5.3.4.2. Créditos.

5.3.4.3. Tasas Preferenciales de Interés.

5.3.4.4. Estímulos Fiscales.

5.3.4.5. Auxilio en los Costos de Opera
ción.

V. LA PLANEACION DE SUS RECURSOS.

Desde el final de la segunda guerra mundial, la planeación, se ha extendido a gran número de economías y ha cobrado especial relevancia en países en desarrollo como México. La aplicación de sus técnicas se ha extendido notablemente en el campo económico y social y las razones de su promoción son entre otras la conciencia de que el ritmo de crecimiento económico es insuficiente para atender las necesidades de una población cada vez mayor y a la existencia de economías donde es necesario usar de manera eficaz y sostenida los recursos productivos desaprovechados. La planificación, entonces, debe entenderse como una técnica para modificar la realidad, lo que implica la concepción de que, un fenómeno socio-económico o conjunto de acciones pueden no conducirse conforme a los fines que se esperan, por lo que es necesario orientarlos en el sentido preciso.

En el esquema global de una política de desarrollo, la planeación permite dar forma al modelo de economía que se desea alcanzar; establece las bases para políticas concretas y sustenta la realización de medidas que se piensa son difícilmente aplicables por falta de acciones deliberadas, sistemáticas, conjuntas, congruentes y armónicas. (1)

Dentro del proceso de desarrollo; el marco jurídico por el que se sustentan las políticas del mismo, se encuentran tipificadas a través de los "planes" y las modificaciones sufridas en su devenir histórico. En consecuencia de lo anterior reseñaremos a grosso modo la planeación nacional mexicana:

La Revolución Mexicana de 1910. Establece, el camino para crear la necesidad, la conciencia y factibilidad de la planeación

(1) García Villa Adolfo. "Planificación y Evaluación del Turismo" México, Ed. Limusa, 1984. p. 15 1a. ed.

ción.

Constitución de 1917. En nuestra Carta Magna se incorporan las demandas populares del movimiento revolucionario y se dio base para establecer la futura estructuración social y económica del país.

Expedición de la Ley sobre Planeación General de la República (1930). Su momento internacional fue la crisis de 1929. Recogía la preocupación de usar el poder del Estado, para impulsar en forma ordenada el proceso de desarrollo nacional. Se trataba de realizar un inventario regionalizado de recursos, para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional.

Primer Plan Sexenal 1934-1940. Constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo. Permitted al Estado una clara plataforma de concentración de los procesos de desarrollo. Las acciones efectuadas en aquellos tiempos muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produjeron. Para demostrar la influencia de este documento basta citar: la aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obrero y campesinas, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo, etc.

Segundo Plan Sexenal 1941-1946. Representó algunos avances en las técnicas de planeación, pero tuvo escasa operatividad por las circunstancias económicas generadas por la 2a. Guerra Mundial. Sus principales postulados fueron: la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943 y el sistema de fijación de salarios mínimos por zonas económicas. A partir --

de entonces, los gobiernos avanzaron más en la promoción de inversiones que en un sistema integral de planeación.

Comisión Nacional de Inversiones 1954. Propuso un programa de inversiones públicas para el período 1954-1958. Dicho programa se realizó en gran parte.

Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Se elaboró en cumplimiento de los acuerdos de la Carta de Punta del Este, con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Estableció directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este plan se complementó con el programa de inversiones públicas para el mismo quinquenio y es el antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años.

Plan Básico de Gobierno 1975. Coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

El Plan Global de Desarrollo 1980, rebasa el marco tradicional de un programa de inversiones y se convierte en un programa integral de desarrollo del Estado Mexicano bajo el signo de la reforma social, marcando una etapa importante en la construcción del Sistema Nacional de Planeación. (2)

El Plan globaliza las actividades de todos los sectores y representa el marco para el desarrollo del país, el plan cumple fundamentalmente, con dos objetivos; expresa en términos cuantitativos el modelo del país al que aspiramos y da congruencia a los distintos planes sectoriales.

(2) Ibid. p. 16, 17

Con este trabajo se establece el desarrollo de un Sistema Nacional de Planeación como instrumento necesario para lograr la congruencia de las distintas acciones del Gobierno. Este sistema, define para el Sistema Nacional de Planificación Turística, un marco de metodología general, los parámetros macroeconómicos donde se debe desarrollar el turismo, los lineamientos de política sectorial y las metas que la inversión pública debe alcanzar en este sector.

El Plan Nacional reconoce que el Sector Turismo es una palanca importante para el desarrollo nacional -especialmente en el ámbito regional- por los empleos y divisas que genera; y las oportunidades de recreación que se inscriben en la connotación del bienestar social que se persigue. También, establece que el desarrollo del turismo se orientará en mayor medida hacia el fomento del turismo interno, sin descuidar los programas enfocados a la captación de divisas.

La elaboración del Plan Nacional de Turismo ha considerado de forma relevante las políticas y planes de los demás sectores de la Administración Pública Federal, de modo que la política turística sea congruente con la urbana, la industrial, la educativa, etc. Además, las inversiones que el sector turismo realizará, guardan una completa congruencia con las políticas y las estrategias de corto y mediano plazo que propone el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al orientar, en parte sumamente importante, los recursos hacia las zonas y estados prioritarios que en él se señalan.

5.1. PLANEACION.

Como lo mencionamos en el epígrafe anterior, el proceso de planificación implica varias etapas en las que hay escalas, correspondiendo el nivel más amplio al "plan". Las tareas para

elaborar este proceso tienen su origen y punto de apoyo en una imagen futura, que sintetiza el tipo de sociedad al que se aspira llegar al término de un período determinado y contiene un modelo de desarrollo económico y social.

En virtud de la importancia que ha tenido la planeación turística en nuestro país, conviene hacer referencia, aunque sea de manera breve, a sus antecedentes:

5.1.1. EVOLUCION DE LA PLANEACION TURISTICA.

Los primeros programas del turismo mexicano se elaboraron entre 1920 y 1960 y estuvieron circunscritos prácticamente al desarrollo de la planta turística.

El desarrollo general del país y específicamente como fue mencionado con anterioridad, la construcción de infraestructuras para otros fines; permitió el nacimiento de instalaciones en lo que resultaron ser zonas turísticas que surgieron espontáneas y sin planeación.

Tal era la situación de la programación turística antes de 1960.

De hecho el turismo mexicano ha contado solamente con tres planes de desarrollo turístico.

El Plan de Desarrollo Turístico de 1962. Este Plan fue publicado en el Diario Oficial el 2 de Agosto de 1962; y en 1961 el Departamento de Turismo dio a conocer el Primer Plan de Desarrollo Turístico que fue uno de los primeros documentos de esta naturaleza formulados y promulgados en el mundo. Eso hizo que la UIOOT lo exhibiera como ejemplo entre los numerosos países miembros que estuvieron presentes en la XVII Asamblea General del organismo, celebrada en Bangkok en noviembre de ese mismo año.

Este Plan exponía un centenar de objetivos y ocho zonas especificadas en sus recursos, tiempo y propósitos, que estaban perfilados hacia poblaciones y regiones consideradas entonces de potencialidad turística:

En ese documento los hoteles tenían un significado completo y monumental, sobrepasando su simple función y carácter de alojamiento, por el de un centro turístico completo, en la mayor parte de las veces aislado del contexto social y territorial.

En este documento, el turismo cumplía el objetivo de optimizar la rentabilidad empresarial, apoyando el desarrollo compartido, que representaba la tesis oficial.

En general la experiencia del programa de 1962, nos enseña que los criterios del desarrollo turístico basados en proyectos de servicios aislados física y programática, no son suficientes para sostener los objetivos básicos del desarrollo turístico nacional.

El Plan de 1979. El Segundo Plan de Turismo Mexicano, fue presentado el 15 de abril de 1977, en la Primera Reunión Sectorial de Turismo y no salió a la luz pública sino hasta 2 años después. Fue formulado como un cuadro básico no limitado, sino abierto a todos los esfuerzos que los particulares y el Estado, pueden emprender, a fin de que la actividad turística estuviera entre los factores preponderantes de nuestro desarrollo.

De acuerdo con la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, la SECTUR, estableció un Sistema Nacional de Planeación Turística incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, buscando que el turismo se consolide como sector estratégico en el desarrollo económico (y sea un medio para satisfacer el derecho al descanso de los nacionales).

En él se incluían los objetivos y etapas de desarrollo turístico, Políticas de Promoción y Comercialización, Política Espacializa-

da de Desarrollo Turístico, la Política de Desarrollo de la -- oferta y metas a corto y mediano plazo, dentro del proceso de planificación.

Los puntos básicos que se propusieron fueron:

- 1) Racionalizar el desarrollo turístico, a través de un conjunto de acciones sistemáticas; obligatorias para el sector público e indicativo para los gobiernos estatales, municipales, y para el sector privado y social.
- 2) Lograr la coherencia de las acciones a ejecutar y hacer del sistema de planificación, el conducto para la toma de decisiones, y llevar a cabo las fases que la componen:
 - * Planeación-Programación.
 - ** Presupuestación.
 - *** Evaluación.
- 3) Hacer del sistema una práctica habitual y coordinada de todos los que participan en el sector.

Fue un programa interesante en su contenido, pero desafortunado por su corta vigencia y su incumplimiento casi total.

El Plan 1980. El 4 de febrero de 1980, apareció en el Diario Oficial el decreto que aprobó y dispuso la ejecución del Tercer Plan de Desarrollo Turístico.

Este documento, presenta un intento de racionalización y orientación de la actividad turística nacional, mucho más positivo que los anteriores, ya que considera expectativas sociales, -- culturales y de superación personal de la población mexicana -- y el incremento que conlleva su práctica de bienestar y nivel de vida.

El plan, propone como objetivos: racionalizar, coordinar y sistematizar las acciones de todos los factores turísticos; inte

grar las fases de: planeación, programación, presupuestación - y evaluación y lograr que la planificación se convierta en una práctica cotidiana dentro del Sector. El sistema se apoya en tres subsistemas que son el de investigación, el de formulación de planes, programas y presupuesto, y el de evaluación.

Debe entenderse que, aunque los involucra dentro de este sistema, los Gobiernos Estatales y Municipales conservan la autonomía en sus decisiones y se garantizan las libertades de los sectores - privado y social que son incorporados a este sistema mediante - el convencimiento, la inducción y la coordinación estatal.

Transcribiremos los objetivos básicos del plan de Desarrollo - Turístico (3) por medio de los siguientes esquemas:

Primero se propone 4 objetivos generales para el desarrollo - turístico, de los cuales 2 son de resultados y 2 son operativos.

- 1) Satisfacer el Derecho al descanso recreativo de todos los habitantes del país.
- 2) Consolidar el papel estratégico del Turismo en el desarrollo económico.
- 3) Alcanzar racionalidad y eficiencia en el funcionamiento turístico (escasez de reservas).
- 4) Lograr la autonomía:
 - a) Tecnológica.
 - b) Financiera y
 - c) Comercial del Sector.

(3) Casparius, Rodolfo "Turismo ¡La opción!" Ed. Penélope 1982, México, p. 73.

Los objetivos a su vez, comprenden 27 derivados que habrán de alcanzar a corto, mediano y largo plazos, sus fines.

Señalaremos algunos de los principales derivados que se colocan dentro de la línea de experiencia operativa y legislativa del turismo en nuestro país:

- 1) Desarrollar la identidad nacional en su espacio Patrio; sus tradiciones. Herencia cultural.
- 2) Modificar la estructura del Turismo Interno; haciendo que el Turismo Social represente la mayor parte.
- 3) Hacer del Turismo de los Residentes en el país, una experiencia creativa y recreativa.
- 4) Generar oportunidades de inversión para el Sector Privado.
- 5) Contribuir al crecimiento acelerado del producto interno bruto (P.I.B.)
- 6) Equilibrar la Balanza de Pagos.
- 7) Creación de oportunidades de empleo.
- 8) Desarrollo Regional más equilibrado logrando que el máximo de beneficios permanezca en la región.
- 9) Aprovechar eficientemente y preservar el potencial turístico del país.
- 10) Organizar y planificar el desarrollo turístico del país, a partir de crear la concentración de atractivos.
- 11) Alcanzar armonía de los desarrollos turísticos en el medio natural y cultural.
- 12) Desarrollar el carácter distintivo de la oferta.
- 13) Hacer de las inversiones en servicios turísticos, una actividad rentable igual a la de otros campos.

- 14) Mantener una rentabilidad social.
- 15) Autodeterminación en la comercialización de la oferta Nacional y exterior.
- 16) Autonomía tecnológica de los servicios Turísticos.
- 17) Desarrollo de los mecanismos de captación y canalización financiera en el Sector.

Establece 3 etapas dentro de las cuales podrán alcanzarse estos objetivos:

La primera comprendería la puesta en marcha de la estrategia, - cubriendo un corto plazo hasta 1982.

La segunda etapa, sería de consolidación y comprendería un mediano plazo hasta 1985.

La tercera a largo plazo sería hasta el año 2000 y se propondrá el pleno logro de los objetivos.

5.1.2. ESQUEMA DE PLANEACION PROPUESTO.

Tenemos la inquietud de manifestar que no solo el Estado debe permanecer como el planificador y el que realice, la actividad turística. No; el Estado puede ordenar y organizar el juego, pero mediante la formulación de planes de conjunto; en los cuales tienen que estar insertados, actuar juntos, convivir activamente, tanto los intereses particulares como los públicos, para que sean atendidos sin permitir lucros excesivos, crisis de saturación o de pobreza, cuellos de estrangulamiento, excesos innecesarios, etc.

El ritmo de las transformaciones tiene que venir dado por las circunstancias, pero la finalidad última debe englobar todos los objetivos que se consideren necesarios para el cumplimiento de los ideales sociales. Una política de turismo, en un país de régimen democrático, no puede concebirse sino como el resultado de una amplia discusión general, en la que participen todos los sectores interesados, tanto los que representan a la iniciativa privada como los de los organismos oficiales y los que actúen en nombre de diversos estamentos de la sociedad. Esta discusión debe ser lo más amplia y completa posible, a fin de que se pueda recoger la totalidad de elementos de juicio y opiniones y para que a través de ella puedan ponerse de manifiesto las tensiones, los conflictos de intereses, las opciones posibles, para cualquier tipo de solución.

Significa, la firme intención de incorporar, al disfrute de los bienes y de las oportunidades que de esa política se derivan a la totalidad de la población.

Así, no es difícil concebir la política de turismo como una decisión general, aceptada por los poderes públicos y por la iniciativa privada, de llevar a cabo una planificación democrática que sirva a los intereses generales y en la que se defina

el lugar que cada uno de ellos ocupa en el ancho marco de la actividad. (4)

Alguno de los principales puntos que proponemos para un planteamiento turístico de carácter planificador podrían ser los siguientes:

1. La infraestructura turística:
 - a) Los transportes y demás medios de comunicación.
 - b) Los alojamientos y los restaurantes.
 - c) Las actividades complementarias, las profesiones auxiliares, los promotores y personal capacitado.
 - d) Alumbrado y demás servicios públicos.
 - e) La agricultura, la industria y el comercio en general.
2. La supraestructura turística:
 - a) Organismo nacional de Turismo (en este caso la Secretaría de Turismo).
 - b) Instituciones gubernamentales de apoyo. (en su caso)
 - c) Organizaciones privadas para el turismo.
 - d) La afiliación del Organismo Nacional de Turismo a las Organizaciones Internacionales. (ejem: O.M.T.)
3. El turismo nacional:
 - a) Supuestos básicos para su desarrollo.
 - b) Finalidad e instrumentos.
 - c) Corrientes internas, zonas turísticas, polos de desarrollo y planeación a largo plazo.
 - d) Medios, facilidades, créditos, etc.
4. El turismo internacional.
 - a) De importación.

(4) Debe aclararse que independientemente de la formulación de los planes de conjunto y de que las desiciones sean aceptadas por las partes colaboradoras; el Estado a través de la Secretaría de Turismo será el órgano rector y el que decida el lugar que ocupará la iniciativa privada en el desarrollo de tan compleja actividad.

- b) De exportación.
- 5. Prioridad a la importancia social y económica del Turismo.
- 6. La planificación turística del país:
 - a) Objetivos a corto y a largo plazo.
 - b) Planes en desarrollo, ejecución, resultados previstos.
 - c) Organismo responsables.
- 7. La promoción y fomento turístico.
- 8. El financiamiento de la industria y de los usuarios.
- 9. Creación de un organismo, responsable de dirimir los problemas legales entre los sujetos de la relación turística.
- 10. Formulación, actualización y vigilancia permanente de la Legislación Turística Nacional.

Una planificación de este tipo tiene que apoyarse en unos instrumentos adecuados y capaces. No puede ser la obra exclusiva de un sólo organismo. Todos cuantos hayan participado en la discusión de los objetivos y en el desarrollo de la política deberían estar representados en el organismo o en los organismos que se estime conveniente instalar, cuando llegue la hora de las realizaciones.

5.2. PROMOCION Y FOMENTO.

La promoción turística es sin duda, uno de los principales instrumentos de que se dispone para estimular el crecimiento interno y externo de la actividad turística de nuestra nación - y de su eficacia depende, en gran medida, el éxito o el fracaso de los planes de desarrollo turístico emprendidos con el deseo de obtener beneficios económicos y sociales para la población.

Este hecho, aunado a las profundas transformaciones que, tanto de índole económico, como social, han caracterizado a los mercados internacionales en los últimos años, han llevado a que las actividades de promoción y fomento, aparezcan en la actividad como un elemento vital, dentro del conjunto de operaciones que deban llevar a cabo todos aquellos interesados en el desarrollo del turismo. (5)

Casi toda persona es aficionada a viajar, a practicar el turismo; actitud que se manifiesta en múltiples y variadas formas, de acuerdo con la estructura socioeconómica del sujeto del turismo y de la influencia ejercida en ella a través de la promoción y el fomento.

Claro está que intervienen condicionantes que determinan la práctica de los viajes, pero ello conforma la estructura que define la potencialidad de cada uno para convertirse en turista; aspecto, este último, en el cual, a través de la difusión, la divulgación y las motivaciones ejercidas, la promoción desempeña un papel muy importante.

(5) Acerenza, Miguel Angel "Promoción Turística" 2a. ed. México, 1984, Ed. Trillas, p. 27

5.2.1. PROMOCION.

El moderno concepto de promoción tiene acepción muy amplia, ya que su connotación no sólo se orienta a la conquista de los efectos económicos, sino que deja suponer que su labor se encamina también a lograr efectos de carácter social y cultural.

Si hay que atraer gente extranjera al país y movilizar a los nacionales hacia los puntos interesantes del suelo patrio, es necesario llevar a cabo una campaña de promoción. El conocimiento abre la puerta al deseo. Mas que de hacer una propaganda, basada en exageraciones y promesas que sea difícil cumplir, se trata de que, con veracidad a la par que habilidad técnica, se llegue a ofrecer a los interesados planes en relación con sus propias perspectivas.

Conviene también darse cuenta, de todas las expectativas que puedan servir de punto de partida para conducirlos a aceptar las propuestas que se les hagan. (6)

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

(6) Alemán Valdes, Miguel "Quince Lecciones de Turismo" 1983, p. 85 la. ed. México, Ed. Diana, p. 85.

5.2.1.1. INCONVENIENTES.

Para convertir la oferta potencial en oferta real, el primer obstáculo que habrá de salvarse, es la carencia o la insuficiencia de rutas de acceso a los núcleos o centros turísticos. Los funcionarios de los gobiernos federales; estatales y municipales deberán apoyar al turismo en este sentido.

Al turista también se le deberá inducir a permanecer en el lugar. Para lograr esto ha de vencerse otro obstáculo básico para el desarrollo de la oferta real: la carencia o la escasez de alojamiento.

Los turistas que permanecen en alguna localidad requieren inevitablemente de toda una serie de artículos y servicios. Algunos de éstos pueden encontrarse en el mismo lugar, y tal vez tengan la suficiente flexibilidad económica para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda. La infraestructura (abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de fuerza eléctrica, etc) requiere instalaciones que tengan capacidad para satisfacer la demanda máxima. El financiamiento puede ser un obstáculo de primera magnitud.

Otro de los obstáculos contra la oferta turística real, se refiere a los servicios personales y profesionales que requieren los visitantes, y que no se suministrarían de manera adecuada sin un número suficiente de personal capacitado.

Estos son los obstáculos que se encuentran dentro de las fronteras nacionales y que pueden corregirse o eliminarse con medios directos y voluntarios. Dichos obstáculos pueden ocurrir tanto en el turismo entrante, así como en el que sale o bien en el interno.

Especial atención deberá ponerse a las fluctuaciones de precios en general y a aquellas en la oferta turística en particular. Como el turismo en todas formas absorbe bienes de consumo, los precios en este campo tienden a ser muy sensibles a las fluctuaciones en el precio de los bienes. El incremento de precios en el turismo tiene el mismo efecto que una disminución en los ingresos del turista. En consecuencia, cuando se evalúe el activo y se planeen unas vacaciones, el turista elegirá aquel lugar (si el valor es el mismo) donde su dinero rinda más. (7)

5.2.1.2. MEDIOS DE DIFUSION.

La publicidad efectiva es un medio fundamental para acrecentar la demanda. Si la publicidad se planea mal o carece de apoyo financiero adecuado, puede que no llegue a dificultar en realidad el incremento de la demanda turística; pero hará muy poco para fomentarla.

Las técnicas, medios o instrumentos que se emplean en la promoción los encontramos en la propaganda turística, que en su aspecto más general tiende fundamentalmente a dar a conocer la disponibilidad de la oferta, así como su importancia, calidad y naturaleza, y orientar los deseos y necesidades de la demanda.

Puesto que siempre es mayor la oferta que la demanda, por la competencia promocional que existe a nivel nacional e internacional, podemos distinguir dos métodos de promoción turística, utilizados en la actualidad:

1. El de los países desarrollados, los cuales, debido al adelanto en su técnica y sus vastos recursos económicos, emprenden su propaganda en forma escalonada y particularizada, -- por empresas, localidades, regiones, etc., y

(7) Mc Intosh Robert y Shashikant Gupta. "Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas" México, 1983, la. ed. Ed. Limusa, p. 222

2. El de los países en proceso de desarrollo, (caso de México) los cuales fundamentalmente realizan una propaganda global, que incluye empresas, localidades, regiones, etcétera.

Independientemente del método que se aplique, la promoción debe realizarse sin contradicciones y con una idea central planificada, para motivar un deseo y provocar una respuesta adecuada. Cabe aclarar que el primer objetivo de la propaganda ha de ser siempre llamar la atención, o dicho en otras palabras, sugerir.

Los principales medios de propaganda en los que se debe apoyar la promoción turística son: los impresos publicitarios, los - anuncios en los medios de difusión, las campañas de relaciones públicas, los documentales cinematográficos y, por último, aunque no por ello menos importante, la denominada arquitectura - publicitaria.

a) Impresos publicitarios.

Se emplea toda una serie de publicaciones especializadas, - algunas de las cuales son:

- 1) La carta publicitaria. La característica de ésta es proporcionar en forma personal la información requerida. Tiene el inconveniente del alto costo que supone, pues va destinada a una sola persona o a un grupo reducido.
- 2) El prospecto. Destinado a alguien con intenciones de - viajar. El prospecto le proporciona la información relativa a las facilidades y los servicios que ofrece el núcleo receptor que el viajero haya elegido como destino.
- 3) El folleto. Se destina éste al público en general y su aprovechamiento es reducido. En él se reproducen diversas imágenes alusivas a su información, y lleva otros datos, ya sean de carácter genérico o específico.

4) El cartel turístico. Es éste un medio publicitario que aprovecha elementos capaces de motivar a un mayor número de personas que el folleto, aunque con un tiempo limitado de duración; y según la manera de presentarlo, puede ser gráfico, fotográfico o mixto.

5) La revista turística. La revista es un medio promocional destinado a los promotores y al público en general. Contiene propaganda directa, que se sustenta lo mismo en artículos que en fotografías.

Como complemento de los anteriores, otros medios publicitarios prestan ayuda a la promoción, tales como mapas y carreteras, guías, programas y calendarios de ciertos eventos, tarjetas postales, directorios de prestadores de servicios y otros.

c) Anuncios en los medios de difusión.

Algunos anuncios que se dirigen al inconsciente del individuo actúan en forma positiva sobre éste, puesto que contribuyen a contrarrestar la actitud defensiva de toda persona ante el uso de la propaganda. Por tanto, hay que tener cuidado en el manejo prudente del anuncio, para que la reacción de aquellos a quienes se dirige sea siempre positiva. Estos anuncios pueden ser aislados o colectivos. Se consideran entre los primeros, aquellos que en forma particular emplea cualquier empresa; y como colectivos, aquellos que van acompañados de otros similares, de diferentes organizaciones turísticas, cuyos esfuerzos promocionales se conjuntan para procurar un mayor efecto publicitario.

En cuanto a los tipos de anuncio; podemos considerar los impresos, los que se hacen a través del cine y la televisión, y la propaganda por la radio.

c) Campañas de relaciones públicas.

Las campañas de relaciones públicas son la actividad promocional que se organiza mediante la información y el contacto personal. Sus propósitos fundamentales son promover el consumo de los ser vicios turísticos, lograr una participación conjunta entre los diferentes sectores que actúan en el campo de su actividad; -- ofrecer una imagen positiva hacia determinado producto o loca- lidad, y provocar la repetición de la compra. Para tal efecto, el trabajo de las relaciones públicas incluye entre otras las - siguientes actividades: conferencias de prensa, viajes de fami- liarización, cocteles de acercamiento, etc.

d) Documentales cinematográficos y videográficos.

El desarrollo de la cinematografía y la popularización del cine y la televisión han propiciado que estos medios de difusión -- sean en la actualidad muy solicitados para promover servicios, - localidades, regiones y países. El recurso para utilizarlos - mejor es el aprovechamiento de reportajes filmicos y de propa-- ganda turística. Esta forma acusa características especiales - de acuerdo con el recurso utilizado para su proyección. Por - lo que toca a las salas cinematográficas, dispensa un considera- ble índice de rendimiento, ya que el público que asiste se --- caracteriza por estar "cautivo". (8)

En el caso del medio televisivo; tanto el canal oficial como el canal privado ofrece un importante aprovechamiento de la difu-- sión turística, verbigracia; como lo vimos recientemente con los llamados "Videoclips", en los que se muestra los atractivos -- turísticos con que cuenta la República Mexicana, en él se inclu- yen playas, bosques, montañas, centros históricos, atractivos - naturales y centros de diversión, etc. y otro videoclip donde se

(8) op. cit. De la Torre. p. 110

pone de manifiesto una exposición de lo más documentada y variada sobre el arte culinario de México y su gastronomía.

e) Arquitectura publicitaria.

Dentro de este rubro se incluyen el material y la decoración - que se utilizan para promover los atractivos turísticos en escaparates; en oficinas de empresas turísticas, privadas o gubernamentales; en exposiciones, ferias, clubes de servicios, universidades, etcétera. De su composición estética y su armonía, - adecuados para su objeto, tales como maquetas, piezas de artesanía, carteles, displays, mapas monumentales modelos especiales - a escala de vehículos de transporte y otros, dependerá su fuerza insinuante y por ende su eficacia.

f) Eventos especiales.

Es de fundamental importancia para una buena promoción; la realización de toda clase de eventos tales como: simposiums, conferencias, exposiciones, congresos; ya sea en foros nacionales e internacionales en los que México deberá bajo una política de - acercamiento entre los pueblos, mostrar las realidades y perspectivas turísticas, tan amplio como sea posible, para crear -- una buena imagen.

Todo medio de difusión tiene, pues, su aplicación al servicio - de la industria turística. Y como, en cualquier otra parte, - también aquí se impone la honradez en la noticia, la verdad y - un ideal que mantener, encontrando en la realidad de los ---- hechos su mejor argumento.

En suma, la labor promocional tiene como uno de sus objetivos - crear la conciencia turística, aspecto que incluye la atención y el cuidado que se requieren para proteger y conservar el patrimonio turístico del país. Aunque indirecto, el anterior - aspecto influye y trasciende en la atracción y captación de las corrientes turísticas.

5.2.2. FOMENTO.

Esta actividad debe ser atendida y alentada principalmente por el estado, ya que dada su capacidad y sus posibilidades de acción internacional, debe de ejercer una función de fomento de amplios vuelos. Y es que la actitud oficial ante el turismo no podía seguir siendo la misma, a la función de fiscalización, de supervisión, control y administración se añade la del fomento y posteriormente la del desarrollo para así tomar en definitiva, las riendas de la actividad turística en su generalidad.

(9)

Por los elementos materiales, por su capacidad económica, así como los múltiples recursos de que dispone, entendiéndose éstos como: "El conjunto de atractivos turísticos que producen aquellas motivaciones que dan origen o hacen posible el desplazamiento así como su permanencia y que como resultante determinan la producción de servicios" que podemos clasificarlos en dos tipos de elementos:

a) Los Recursos Naturales, o sea aquellos que existen, pero en cuya presencia no ha intervenido el hombre, aunque sí haya podido modificarla; y mencionamos con esta característica a las montañas, planicies, costas, lagos, ríos, cascadas y grutas (parques nacionales); termas y otros manantiales, veneros y fuentes; agrupaciones de flora y fauna, zonas de caza y pesca; climas y sus particularidades, etc. y

b) Los Recursos Culturales, cuyo conjunto es una manifestación directa de la idiosincracia que podemos ofrecer, tales como el:

Folklore: manifestaciones culturales vernáculas; producidas entre el pueblo, en la esfera de las artes, costumbres, creencias, etc. (Artesanías, peculiaridades gastronómicas,-

(9) Lo ideal sería que dicha función se lleve a cabo a través de "planes de fomento", en la que participe activamente la iniciativa privada.

música, danzas.)

Museos: de arte, de historia.

Lugares arqueológicos, históricos.

Obras de arte y técnica: arquitectura, pintura, escultura, decoración; explotaciones mineras, centros espaciales.

Eventos programados: ferias y exposiciones, festivales de cine y teatro, concursos, celebraciones de carnaval y otras, festivales taurinos.

Centros varios: comerciales, de diversión, religiosos, casinos de juego.

Este conjunto de elementos dispersos requieren minuciosas investigaciones, con objeto de llegar a integrar un catálogo turístico, lo más completo posible, en el cual se fijen técnicas evaluativas que permitan establecer prioridades y programar su explotación racional.

El Estado viene a ser el instrumento idóneo para llevar a cabo planes de fomento, publicidad y de atracción turística. Ya que en este campo, esa protección es muy necesaria y sabemos que la mayoría de los defectos y de las fallas de la industria provienen de la falta de ordenación y quizás de la inexistencia de planes de fomento de alcance tanto nacional como internacional. (10)

Pero esos planes no pueden concebirse en la ligera, sino que deben resultar de un trabajo intenso de investigación que será la obra de técnicos y especialistas en las materias correspondientes; análisis de mercados, estudios de zonas, grupos sociales, información estadística sobre corrientes turísticas, medios de transporte y de alojamiento, diversiones, etc. Todo esto exige una preparación adecuada, unos conocimientos y un grupo técnico lo suficientemente capaz.

(10) op. cit. De la Torre p. 35 y 36.

5.2.2.1. PRINCIPIOS Y METAS DEL FOMENTO.

Dicha investigación para que sea lo suficiente seria y preparada, deberá adecuarse a una serie de principios que nos conducirán a un resultado óptimo del fomento y consecuentemente al éxito de las metas fijadas.

Algunos de los principios políticos y de orden económico del fomento son los siguientes:

- * Deberá dar prioridad al estímulo de las utilidades en divisas extranjeras fuertes. Por tanto, se le otorgará preferencia al fomento de las zonas de mayor atractivo para los turistas extranjeros. Por supuesto, no deberán descuidarse las de interés para los turistas nacionales, pero se pueden promover en una escala menor proporcional al crecimiento de las economías locales.
- * Como regla, las unidades gubernamentales carecen de fondos para los desembolsos importantes en infraestructura y los créditos necesarios para crear nuevas áreas a la actividad turística. En consecuencia, los gastos públicos deberán concentrarse oportunamente en "áreas de preferencia" (aquellas con los aspectos más valiosos de fomento económico en lo que al turismo se refiere), y asignarseles de tal manera que proporcionen el estímulo máximo para los inversionistas privados.
- * La principal inversión financiera en tales proyectos le compete a la iniciativa privada; por esto, no deberá planearse ninguna inversión pública, ni crearse "áreas de preferencia" en las zonas donde no existen inversiones de capital privado ni haya manera de inducir las. Esto redu-

cirá al mínimo las presiones locales y políticas que tienden a transformar casi a todas las costas en una inmensa - zona de preferencia turística, y evitaría la expansión -- exagerada de las áreas de preferencia turística indivi -- dual.

En la práctica, una zona preferente turística sólo deberá incluir al lugar atendido por la infraestructura limitada creado para conectarla con las principales carreteras o aeropuertos. Uno o dos centros de establecimientos tu rísticos (polo de desarrollo) de las mismas zonas prefe rentes, deberán consistir en la denominada "microurbani zación" turística, que albergará en un principio de mil a dos mil personas por lo menos.

La idea de delegar en las autoridades públicas la inversión - para construir la superestructura "completa", así como de la - infraestructura para esa zona turística de preferencia, no es razonable desde el punto de vista económico.

Por lo general, la inversión pública deberá proporcionar tan - sólo incentivos para la creación de uno o dos "polos de desa -- rrollo" para cada área de preferencia, que en el transcurso - de otros ocho o diez años pueden crecer hasta el punto de --- albergar de seis mil a ocho mil turistas.

De hecho, en base a ese incremento previsto en el número de alo jamiento turístico se hace posible, mediante la tabulación --- apropiada, el evaluar la suficiencia de la inversión económica - realizada por las autoridades públicas. La construcción y la infraestructura básica de esos centros e instalaciones "espe cíficas" necesarias, serían para el establecimiento de las ----- microurbalizaciones iniciales como polos magnéticos que atraen al desarrollo dentro del área de preferencia. (11)

(11) op. cit. Mc. Intosh y Gupta p. 228 y 229.

El turismo es una industria vasta y complicada. Cada fase y cada zona del país deben estar directamente relacionadas con él y deberán intervenir en el éxito de su fomento.

El éxito del fomento turístico debe tener como metas o fines:

- * Proporcionar una estructura para elevar el estándar de vida de la población mediante los beneficios económicos del turismo.
- * Crear una infraestructura y proporcionar instalaciones recreativas para los turistas y los residentes.
- * Asegurar que los tipos de desarrollo dentro de los centros y lugares de recreo para los visitantes sean los apropiados a los propósitos de esas zonas.
- * Establecer un programa de fomento y congruente con la filosofía cultural, social y económica del gobierno y de los habitantes de la localidad.
- * Desarrollo económico mediante la recirculación y utilización de los ingresos del Turismo.
- * Preservación y enriquecimiento de los recursos.

Pero todos unidos, tanto el sector público como el privado tienen un papel que cumplir en esta gran tarea: El gobierno, los municipios, los movimientos de juventud, sindicatos, las asociaciones privadas, organismos de seguridad social, empresas privadas y demás servicios turísticos.

Bajo estas perspectivas el turismo alcanzará poderosos elementos preciosos para el desarrollo integral de nuestro país.

5.3. DESARROLLO.

Pasemos ahora a una etapa muy importante, la del desarrollo. Si un proyecto de desarrollo turístico ha de tener éxito, se tiene que establecer un proceso estructurado que proporcione controles, evaluaciones y seguridades sobre las erogaciones y protecciones para las personas, costumbres, fondos, áreas a desa-rrollar y demás recursos involucrados. Esa estructura aplica un orden a los procesos para identificar metas y objetivos, - creando comprensión de lo que se necesita para lograrlos.

Para determinar si un desarrollo turístico es aconsejable, deberemos reunir información respecto a las oportunidades potencia-les y a los peligros de posibles errores. Una vez evaluada - esta información nos proporciona la base para la toma de deci-siones, sobre si se procede o no a la planeación formal, si se - pospone, se hace abortar o se modifica el plan. (12)

Este plan de desarrollo no puede limitarse a los aspectos infraestructurales del mismo (carreteras, saneamientos, transportes, alojamientos, etc.) sino que debe tener en cuenta la totalidad de la Industria, en sus múltiples aspectos, he incluso la participación popular, general, por medio de los organismos más con-venientes.

5.3.1. CONDICIONAMIENTOS PARA EL PLAN DE DESARROLLO TURISTICO

Como un primer paso hacia la preparación del plan de desarrollo una de las condiciones sería la creación del "potencial turístico" a través de organismos que estén informados acerca de los - logros socioeconómicos de las áreas de mercado, para proporcio-nar así pronósticos razonables sobre el tamaño tipo y estructura de la probable demanda turística.

(12) Kaiser Jr. y Helber. "Turismo, Planeación y Desarrollo"
Ed. Diana, México, 1983, 1a. ed. págs. 51, 65 y 83.

Disponer de un informe sobre los avances en la industria turística en centros o zonas de oferta, y sobre las actividades y proyectos que se lleva a cabo para promover el turismo.

Como el turismo es un fenómeno tan complejo, estas organizaciones serán las responsables de encontrar soluciones óptimas a los distintos problemas del plan de desarrollo. La coordinación deberá intensificarse de forma que los estudios y recomendaciones se incrementen una vez que se hayan decidido.

La estabilización de los precios internos en particular y de los precios turísticos en general, deberá ser un objetivo constante, ya que la elevación de precios reduce automáticamente el volumen de la demanda. La especulación con la tierra deberá desalentarse o reducirse a un mínimo (así tendríamos el espacio territorial a desarrollar).

Las presiones de impuestos que afectan directamente a los costos de operación también tienen una influencia sobre los precios. Al tomar en cuenta la importancia de los niveles de precios para aprovechar la demanda potencial, y en razón del valor definitivo de exportación del turismo, deberá diseñarse una política fiscal similar a lo que se aplica al comercio de exportación convencional o clásico.

El inventario de los recursos turísticos nacionales potenciales deberá mantenerse al día. Y ampliarse de tal modo que esos recursos puedan incorporarse a tiempo en el comercio turístico real, de acuerdo con la cantidad y la calidad pronosticada de la demanda.

Los trámites aduanales deberán ser tan indulgentes como sea posible, mientras que aseguren al mismo tiempo un grado mínimo de control y mantenimiento del orden y eviten el fraude u otras violaciones ya que esto es un factor importante para la promoción y desarrollo del turismo internacional.

Así al convertirnos en un país receptor deberemos asegurar que la demanda turística del exterior quede satisfecha, al lograr que la estancia, sea tan agradable como resulte posible. Sin embargo, si los trámites aduanales son demasiado benignos, o sencillos entrarán al país personas indeseables, cuya conducta tendrá un efecto perjudicial sobre el turismo o causará daños a las propiedades públicas o privadas. Por tanto, puede ser justificable el exigirle a los visitantes que comprueben los medios económicos que les permitan permanecer en el país.

Por lo general, las zonas geográficas que tienen un potencial económico de recursos naturales para promover, son demasiado grandes en relación al ritmo lento del desarrollo actual de nuevos establecimientos turísticos y de las características del turismo (oportunidades para la inversión pública y privada, velocidad de absorción del mercado turístico de bienes turísticos, volumen de ventas de las viviendas turísticas no hoteleras, afluencia de turistas). No es por lo tanto, aconsejable emprender una planeación de ciudad y campo para el desarrollo turístico en las zonas de tamaño exagerado. En la práctica, las reglas de conservación son un medio más apropiado para preservar los recursos turísticos naturales de una localidad.

La dificultad para hacer cumplir un plan dentro del perímetro limitado de una zona urbana es muy conocido; en el campo extenso y deshabitado se hace virtualmente imposible.

Lo que resulta práctico, es un análisis de todos los distintos tipos de los recursos turísticos naturales y de otros recursos que atraen a los visitantes. Puede hacerse una compilación de una lista restringida de "áreas piloto" potenciales, que combinen la mayoría de los "tipos" de los atractivos turísticos en determinada región; por ejemplo, todas las costas o las riberas con características topográficas similares y con una capacidad adecuada de alojamientos turísticos.

Para una parte restringida de áreas piloto, se harían "proyectos piloto" de planeación de ciudad y campo para la promoción de la actividad turística. Se llevaría a cabo un proyecto de desarrollo de viviendas turísticas con la densidad de colonización proporcional a la verdadera capacidad natural de la zona para alojamiento turístico. Esto se realizará dentro de los límites permitidos de: 1. conservación y mejoramiento de los escenarios naturales, y 2. La funcionalidad y el desarrollo necesario para establecer un comercio turístico.

5.3.2. LINEAMIENTOS GENERALES.

Para la planeación de la región, zona, área, o localidad a desarrollar se deberán fijar lineamientos o pautas, así como los requisitos para el aprovechamiento de las áreas. Deberá ser relativamente fácil actualizar tales planes de vez en cuando, de acuerdo con las nuevas exigencias de el mercado turístico de bienes raíces.

El punto de partida para el desarrollo turístico sólido y el financiamiento asequible de los sectores públicos y privados dentro de un período de uso económico de los recursos turísticos nacionales, y la posible absorción del mercado turístico de bienes raíces, podría seguir "pautas generales" en las fases de operaciones que se describen a continuación. Las fases deberán llevarse a cabo, con cierto nivel de conocimientos y síntesis de los diversos sectores geoeconómicos en cuestión, con base en la experiencia con los problemas del mercado turístico nacional de bienes raíces en otras zonas turísticas, que tengan características geoeconómicas similares. (14) Las pautas generales que se sugieren son las siguientes:

1. Inventario global preliminar de los recursos turísticos naturales y de los demás recursos pertinentes; su análisis

(14) cfr. Mc Instosh, p. 229.

sis y la clasificación de una "zona piloto".

2. Determinación en términos amplios de los parámetros de planeación urbana, y de las especificaciones arquitectónicas más adecuadas, como límites "mínimos" cualitativos y cuantitativos para fomento de cada área piloto turística.
3. Análisis de los inventarios de recursos turísticos naturales, como en el inciso uno, ya están localizados en la zona de influencia donde ya exista o se planea una gran actividad económica, por donde pasen importantes rutas de comunicación ya existentes o planeadas (carreteras - nacionales, aeropuertos), con fácil acceso al suministro de agua, abastecimiento de alimentos, fuerza laboral, -- etc, o una zona que ya sirva a la inversión y a la actividad del mercado turístico de bienes raíces.
4. Análisis de los prospectos para las inversiones privadas (en las empresas grandes, medianas o pequeñas, ya sea -- de inversionistas nacionales o extranjeros; compra de -- unidades de vivienda no hotelera en el mercado turístico de bienes raíces nacional y extranjero).
5. Posibilidades de activación del mercado turístico de -- bienes raíces al facilitar la compra de terreno para su probable reventa a los inversionista para programas a -- gran escala como la construcción de alojamientos para -- más de mil viviendas no hoteleras; es particularmente -- aconsejable garantizarles sus inversiones a los extran-- jeros, en cualquier industria turística, contra el --- riesgo de la nacionalización por razones políticas, -- actos de vandalismo, durante disturbios, etc.

6. La recopilación de datos sobre las características de una área específica, a fin de hacer un análisis de costos y beneficios para la inversión pública en el trabajo de infraestructura. Así como los incentivos para atraer capital a los programas de desarrollo turístico, para que el programa nacional de turismo se lleve a cabo de acuerdo con la posibilidad financiera real de la inversión pública. Siempre deberá tomarse en cuenta la disponibilidad de la inversión privada proporcional y la posible absorción del mercado turístico de bienes raíces

Con base en estos diversos, estudios de preinversión, deberá ser posible trazar los límites y definir los prospectos completos para el desarrollo turístico en cualquier área, o región que se proponga. Así, puede realizarse una lista de zonas de preferencia turística bien proporcionadas.

5.3.3. EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO.

Para una formulación realista de los planes de desarrollo turístico, (particularmente en las áreas nuevas fuera de los centros urbanos), siempre es aconsejable, antes que nada, dirigir un estudio de viabilidad y comparar determinadas características, que indiquen el orden de magnitud, así como los aspectos económicos. Aún más importante; puede estudiarse el impacto financiero del turismo en zonas de recreo bien planeadas, que se denominaron ya como "zonas piloto"; esto proporciona una evaluación del desarrollo que se debe realizar en las nuevas zonas similares a las piloto.

Entre los diversos factores a evaluar se cuentan los siguientes:

1. Costos totales de la infraestructura y de la superestruc

- tura en los centros de recreo turístico de las áreas piloto.
2. Varios porcentajes de composición de las instalaciones de los centros de recreo: hoteles, establecimientos no hoteleros e industrias de servicio (restaurantes, tiendas, instalaciones de playa y varias instalaciones deportivas y recreativas que ya estén en funcionamiento) y sus dimensiones de comerciales.
 3. La velocidad efectiva de la expansión de construcción de esas instalaciones turísticas, existentes y en proyecto, como una función de posibles estímulos a las inversiones considerables iniciales y de las inversiones complementarias subsecuentes por parte de empresarios locales.
 4. La velocidad de venta de unidades de vivienda no hoteleras, y de la formación subsecuente de capital para reinvertir en la construcción o en los alojamientos turísticos no hoteleros.
 5. Las características del mercado turístico de bienes raíces en general (dificultad o facilidad en la adquisición de tierras, demanda potencial para la adquisición de unidades de viviendas no hoteleras, lo cual depende del tipo de construcción, los posibles beneficios financieros, etc).
 6. Impuestos directos e indirectos que se pueden fijar a la construcción o bien obtener del comercio turístico que aumenta gradualmente en una zona. Asimismo, otras fuentes de ingresos indirectos de los comerciantes locales como resultado del desarrollo turístico, todo lo cual justificará los programas razonables de amortización para las inversiones públicas necesarias para el fomento del turismo.

A fin de colocar el financiamiento del desarrollo comercial turístico de las nuevas zonas suburbanas en la perspectiva apropiada, necesariamente se tienen que examinar los puntos anteriores. Aparte de que se necesita un enfoque realista para los prospectos para la inversión pública y privada y la respuesta del mercado turístico de bienes raíces. Por ejemplo; en una zona específica que habrá de promoverse para el turismo, de acuerdo a las pautas marcadas de una área piloto previamente seleccionada, las cifras se pueden recopilar, procesar y tabular. Esas tablas tienen una utilidad particular para los estudios de costo y beneficio de utilidad, y para tomar decisiones en cuanto a la tasa necesaria de inversión pública e instalaciones para cualquier programa de desarrollo turístico en una nueva zona.

5.3.4. REGLAMENTACION E INCENTIVOS GUBERNAMENTALES.

El gobierno también puede hacer mucho para crear un medio favorable para las inversiones mediante un sistema organizado de los reglamentos. Al evitar la confusión en la industria, el sistema gubernamental de reglamentación puede ayudar al inversionista potencial a saber lo que puede esperar, a fin de que haya planes efectivos. Al gobierno le convendría consultar a la industria para establecer los reglamentos que le afectan, ya que el sistema de reglamentación sólo puede ser una fuerza positiva, para estimular la inversión si cuenta con la confianza de la industria.

Por la misma razón, es importante que el gobierno aplique sus leyes en una manera aceptable, y no permita que el sistema se complique o se haga arbitrario. Los empresarios privados deberán concebir a las autoridades turísticas oficiales, por medio de las cuales se aplican las reglamentaciones (la organi

zación turística nacional y las entidades regionales interesadas en los programas de fomento de zonas), como fuentes de asistencia para llevar a cabo sus propios planes de inversión.

Como la mayoría de los inversionistas privados buscan una utilidad razonablemente rápida por su inversión, se necesitan incentivos financieros especiales para hacer que la inversión turística resulte atractiva. En particular, el gobierno necesitará otorgar concesiones especiales para movilizar el capital para las áreas de prioridad designadas por el plan turístico nacional. Gran variedad de medidas son factibles. Asimismo, los ingresos de divisas permiten una tasa mayor de formación de capital y, en consecuencia, una probable tasa más alta de crecimiento económico.

Un proyecto turístico requerirá del tratamiento favorable en dos etapas: en el momento de hacer la inversión y, subsecuentemente, en la etapa de operaciones. Es en la primera etapa donde los incentivos ofrecidos deben tener un atractivo especial, para que la inversión turística compita con las empresas comerciales o de bienes raíces en las cuales el desembolso inicial de capital es pequeño en relación con las ganancias inmediatas. (13)

5.3.4.1. SUBSIDIOS.

Desde el punto de vista del inversionista, el incentivo más atractivo es un subsidio gubernamental directo. En la etapa del fomento turístico, una participación directa no reembolsable del gobierno puede ser deseable, en especial como un medio para iniciar la inversión en una área de fomento nueva y difícil. El subsidio se utiliza entonces como un catalizador

(13) Ibid. p. 231

para conseguir las inversiones privadas, que solo deberán aportar sólo una parte del costo total. En tales casos, la participación gubernamental deberá restringirse a un porcentaje fijo de la inversión total, con la idea que el inversionista privado deberá tener la máxima participación posible.

5.3.4.2. CREDITOS.

Desde el punto de vista gubernamental, una manera más satisfactoria de estímulos consiste en ofrecer facilidades especiales para el crédito, por lo común a largo plazo. En países, en vías de desarrollo o subdesarrollados el capital para la inversión es escaso y sólo una parte de él irá al turismo. Por tanto, el gobierno puede estimular la inversión en el turismo al proporcionar fuentes adicionales de crédito, para complementar la cantidad de capital privado asequible por medio de las fuentes normales bancarias y financieras. Mediante la selectividad en la manera como se otorgan los préstamos, el gobierno puede usar su crédito para promover turismo e invertir directamente de acuerdo a la prioridad que se indique en el plan de desarrollo. Por ejemplo; España ofrece créditos especiales para la inversión en áreas declaradas de interés turístico nacional; en Turquía, los créditos para la inversión turística sólo están al alcance de aquellas áreas a las que el gobierno les da prioridad, y han de ser aprobados por la secretaría de turismo de información.

El tipo más frecuente de crédito es el préstamo a largo plazo. Los préstamos para construir hoteles son a un plazo de casi -- 25 años; los préstamos para reconstrucción y equipamiento; de diez y quince años. En muchos países, la política gubernamental no otorga préstamos que superen, por ejemplo, a la mitad del costo total de la inversión, y más especialmente, para -- asociar al capital privado con el riesgo tanto como sea posible. El crédito permite un período generoso de gracia antes

del comienzo de los pagos; esto constituye en sí un incentivo más para invertir.

Se argumenta algunas veces que los créditos para la inversión turística, y en particular los créditos para la industria hotelera, son básicamente distintos de los créditos para otros tipos de empresas, y que por esto requieren de instrucciones especiales para su administración. Aunque siempre existe un riesgo de crear una maquinaria adicional difícil de manejar, en muchos países, se cree que el financiamiento de una empresa hotelera es lo suficientemente diferente del financiamiento hipotecario normal, y que requiere de conocimientos especiales y de la justificación del establecimiento de una institución especial de crédito gubernamental. Al financiamiento de las inversiones hoteleras se le puede considerar como la base del financiamiento de la industria turística. La industria hotelera por lo general la operan empresas medias y pequeñas, a las cuales les resulta difícil conseguir capital en el mercado abierto. Se caracteriza por una elevada inversión fija y sus utilidades a corto plazo suelen ser pequeñas. Así, por ejemplo, el gobierno israelí ha establecido una corporación para el fomento de la industria turística; el gobierno portugués tiene un fondo turístico, por medio del cual centraliza los créditos para el turismo; Francia tiene una Caisse Centrale de Credit Hotelier, para mencionar unos cuantos. (14)

a) Créditos garantizados, reducciones de interés.

Otra medida consiste en que el gobierno (o las autoridades locales) garantice los créditos que se obtienen mediante las disposiciones bancarias normales. El gobierno también puede estar preparado para otorgar una reducción de interés para la inversión turística, con lo cual se compensa la diferencia entre las tasas comerciales y las propuestas por la industria hotelera. Sin -

(14) Ibid. p. 233 y 234.

embargo, éstas sólo son medidas complementarias y no resuelven la dificultad de la escasez generalizada de capital.

b) Asesoría Técnica.

Cualquiera que sea la institución de crédito, su personal de asesoría debe estar calificado para evaluar proyectos y ser capaz de guiar al inversionista en la administración del proyecto. A menudo puede ser deseable que junto con los créditos turísticos se proporcione -- asesoría técnica como sucede con los créditos agrícolas.

(*)

5.3.4.3. TASAS PREFERENCIALES DE INTERES.

Existe un gran desacuerdo respecto a si las facilidades de crédito gubernamental para la inversión turística deberán incluir las tasas preferenciales de interés. Es un factor básico de la producción el hecho que el capital tiende a escasear y que el costo del capital en el transcurso del tiempo será, por tanto, elevado. Al ofrecer capital para la inversión a una tasa más baja que la tasa de interés en el mercado, el gobierno hace que la comunidad subsidie en realidad al costo del dinero para el inversionista privado. El argumento contra las tasas preferenciales de interés para el turismo, es que podrían estimular artificialmente a la inversión y conducir a una asignación incorrecta de recursos. Esto presupone que el costo del capital y de la tasa de interés del mercado sólo indican una distribución apropiada de la inversión, y que el turismo debe-

(*) Se recomienda que para los países en que la industria -- turística apenas empieza, la asesoría técnica podría ser muy útil en la preparación de proyectos valiosos, al ayudar a evaluarlos, y al ofrecer asesoría para su implementación.

rá correr riesgos en la competencia por el capital escaso con base en su rentabilidad inherente.

El argumento contrario es que la rentabilidad en términos de utilidades inmediatas sobre el capital invertido, no es lo mismo que la rentabilidad en términos del impacto económico del crecimiento del sector turístico. Intervienen aquí dos conceptos distintos:

En consecuencia, el problema es cómo financiar a corto plazo una operación cuya rentabilidad será de largo plazo. La inversión en turismo se puede comparar a la de la agricultura: la inversión fija del capital es alta, y como utilidad se encuentra a una tasa variable durante la vida de la propiedad. Las utilidades inmediatas son bajas, pero en una etapa ulterior, particularmente en condiciones de inflación, la rentabilidad será alta. Sólo cuando parezca ser que durante toda la existencia de la propiedad la utilidad pueda ser baja, entonces la inversión se consideraría injustificada.

Por tanto, el criterio no deberá ser el de la rentabilidad inmediata, sino el del impacto que el proyecto pueda tener con relación a los objetivos del programa turístico nacional. Si el proyecto parece justificado sobre esta base, pero si hay dificultades en conseguir inversiones a una tasa alta de interés, entonces será razonable utilizar los fondos públicos para disponer de dinero a una tasa de interés baja.

5.3.4.4. ESTIMULOS FISCALES.

Muchos gobiernos reconocen al turismo como una industria de exportación y le ofrecen las mismas facilidades que a otras industrias similares. Estos incluyen la reducción de derechos de

aduana sobre materiales y equipo para construcción importados necesarios para los servicios turísticos, reducción de impuestos sobre compras y de otros tipos sobre las importaciones, y, en algunos casos, facilidades especiales para adquirir moneda extranjera necesaria para las importaciones. Como una industria de importación, el turismo deberá estar exento de aquellos impuestos que le impongan una sobretasa a las exportaciones.

5.3.4.5. AUXILIO EN LOS COSTOS DE OPERACION.

El gobierno también puede lograr que la inversión turística sea atractiva si ofrece concesiones especiales en operación diseñadas para incrementar la rentabilidad del proyecto. Se incluye aquí compensaciones de impuestos para facilitar la renovación del equipo, y la reducción de impuestos municipales y sobre la propiedad.

Como regla general, el alcance de la concesiones gubernamentales para el turismo puede tomarse como una indicación de la importancia económica que se le atribuye a este sector.

La industria turística no podrá gozar de una posición favorable durante mucho tiempo a menos que pueda demostrar, de manera convincente, que esa posición está justificada en razón de los beneficios económicos que recibe la economía. El gobierno, deberá aplicar con discreción medidas políticas de inversiones estas para fomentar la economía, y cuidarse de no emplearlas más allá del punto donde sean en verdad necesarias.

De todo lo anterior se desprende la importancia vital que tiene para México el turismo, esta materia tiene que adquirir proporciones más amplias, el Gobierno Federal, así como los poderes estatales y los municipios le deben dedicar más interés.

Y no debe amedrentarnos la posibilidad de cometer errores, porque siempre es posible rectificar, sobre todo en una actividad que, como el turismo, trasciende con tan amplias repercusiones jurídicas, económicas, políticas, sociales y culturales.

Bajo estas premisas se puede augurar a México un positivo desarrollo de la actividad turística. Pero con una sola condición: que esas posibilidades halagüeñas puedan convertirse en una realidad tangible, gracias al trabajo, a la coordinación efectiva y a la organización.

CONCLUSIONES

Primera

El turismo se origina en su forma más primitiva y subjetiva, de manera accidental; debido sin duda a causas de otra índole tales como; la religión, las emigraciones y la necesidad de subsistir.

Segunda

El turismo sociológicamente hablando es un instrumento de cultura, factor de unión entre los pueblos, medio de comunicación, desarrollo integral y de entendimiento humano; - desde el punto de vista económico su importancia se ve -- reflejada en las utilidades que reporta, el ingreso de -- divisa extranjera, en la balanza de pagos y la generación de nuevos empleos.

Tercera

En el orden jurídico, (y el más importante para nosotros) regula y armoniza las relaciones entre el sujeto activo - y pasivo de la relación turística; aparte de que es el - pilar de las instituciones, ya que es la norma jurídica, - precisamente, la que le dá vida y lo regula.

C u a r t a

Dada la diversificación existente de los conceptos turismo y turista; proponemos una definición de los mismos, que -- pueden unificar criterios y tener validez universal;

Turismo.

Es el movimiento migratorio que realizan voluntariamente los particulares para obtener su estancia legal y - temporal en un lugar distinto al de su radicación; pro ducto de las relaciones y fenómenos, originados del -- acto o hecho jurídico realizado.

Turista Nacional.

Es el particular que voluntariamente realiza una migración no permanente, fuera de su domicilio legal, por - cualquier propósito distinto al de obtener un fin económico.

Turista Extranjero.

Es el no inmigrante que voluntariamente y con autorización del Estado, realiza un movimiento migratorio --- temporal fuera de su residencia habitual, con fines -- distintos al de obtener una ocupación lucrativa o remunerada.

Q u i n t a.

El turista extranjero puede internarse en nuestro país con un mínimo de requisitos migratorios, quien goza desde luego de todas las facilidades y protección que la Ley le -- otorga. Pero esto puede ser una arma de dos filos.

S e x t a.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula y otorga las garantías de que disfruta, tanto el turista extranjero como el nacional, dentro del apartado de las garantías individuales.

S é p t i m a

El Estado debe crear un órgano, encargado de substanciar - las controversias entre los sujetos de la relación turística. Dicha substantación debe ser pronta, expedita y obligatoria para las partes.

O c t a v a

La facultad de legislar en materia de turismo corresponde exclusivamente al legislador. Se aclara en virtud de que la Carta Magna que nos rige, "no" señala expresamente -- dicha facultad; pero sí le señala al Congreso de la Unión legislar en materia de comercio. Siendo las empresas -- turísticas, empresas mercantiles; lo que ha hecho el legislador, es señalar "que es el turismo" y agrupar en dicho - rubro a las empresas que se dedican a ello.

N o v e n a

Una condición para desarrollar el turismo, es disponer de una nueva, actualizada y adecuada legislación turística, - que permita reglamentar la actividad en todos sus aspectos y quedar en la posibilidad de llevar a efecto una política turística coordinada y definida.

D é c i m a

La evolución legislativa en materia de turismo, dio origen a los organismos administrativos para establecer la participación del Estado en el ancho marco de la actividad, y como consecuencia de dicha evolución se creó el Organismo --- Nacional de Turismo a través de la Ley Orgánica de la -- Administración Pública Federal.

D é c i m a P r i m e r a

Se hace necesario la elaboración de un plan maestro para incrementar el turismo; los sectores público y privado -- deben coparticipar en la elaboración del plan antes citado y coordinar sus actividades con el convenio de las -- autoridades estatales y municipales para evitar la duplicación o la dispersión de los esfuerzos.

D é c i m a S e g u n d a .

Imperativo en estos momentos, debe ser el impulso al turismo; por ser una instancia generadora de empleos, de captación de divisas y recursos a corto plazo, para coadyuvar - al enriquecimiento y preservación de los mismos.

D é c i m a T e r c e r a .

Proponemos la creación de una "Guía General de Precios y Tarifas"; que serviría de orientación y protección tanto para el turista nacional como el extranjero, evitando con ello los abusos que con frecuencia se suscitan.

Dicha guía tendría vigencia a nivel nacional y sería revista y actualizada periódicamente.

D é c i m a C u a r t a .

De fundamental importancia para nuestro país, es la continuidad en los planes de turismo, ya que desgraciadamente la experiencia nos indica que dichos planes solo tienen - vigencia cada sexenio; ocasionando con ello retroceso de la actividad.

Lo óptimo sería que los cambios requeridos dentro de la -

planificación sólo se realicen cuando se cumplan los objetivos por más del cuarenta y cinco por ciento, y dentro de los marcos indicativos de la práctica cotidiana.

D é c i m a Q u i n t a .

Por otro lado, otra medida que coadyuvará para el buen desempeño del Plan es reducir al máximo la producción de programas, proyectos y planes parciales elaborados por ambos sectores, al margen del Plan Nacional.

D é c i m a S e x t a .

Todos debemos de colaborar para la consecución de las metas del desarrollo turístico, aunque a veces los problemas socioeconómicos o factores de tipo político, eventualmente impidan su marcha.

D é c i m a S é p t i m a .

La planeación del turismo en nuestro país no debe realizarse en forma desarticulada ni con improvisaciones. Tenemos todos los elementos: Leyes, atractivos, recursos, infraestructura, etc. Hay que agregar esto; trabajo, y conciencia turística.

TEXTOS

- ACERENZA, Miguel Angel.
Administración del Turismo Conceptualización y Organización. 1a. ed.
México, Ed. Trillas, 1984.
- ACERENZA, Miguel Angel.
Promoción Turística. 2a. ed.
México, Ed. Trillas, 1983.
- ALEMAN, Valdés Miguel.
Quince Lecciones de Turismo. 1a. ed.
México, Ed. Diana, 1983.
- BONET, Correa José.
Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual.
Madrid, Instituto de Estudios Turísticos, 1965.
- CASPARIUS, R. Rodolfo.
Turismo ¡La Opción!
México, Ed. Penélope, IEPES PRI, 1982.
- CHARLES, Kaiser Jr. y LARRY, E. Helber.
Turismo Planeación y Desarrollo. 1a. ed.
México, Ed. Diana, 1983.
- DE LA TORRE, Padilla Oscar.
El Turismo Fenómeno Social. 3a. ed.
México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- DIAZ, del Castillo Bernal.
Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. 1a. ed. (2 Tomos)
México, Promexa Editores, 1979.
- FERNANDEZ, Fuster Luis.
Teoría y Técnica del Turismo. 5a. ed. (Tomo I)
Madrid, Torregalindo, 10, Editora Nacional, 1978.
- FERNANDEZ, Fuster Luis.
Teoría y Técnica del Turismo. 4a. ed.
Madrid, San Agustín 5, Editora Nacional, 1975, (Tomo II)

- GARCIA, Villa Adolfo.
Planificación y Evaluación del Turismo. 1a. ed.
México, Ed. Limusa. 1984.
- GONZALEZ, A. Alpuche Rafael.
En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales. 1a. ed.
México, Asociación Nacional de Abogados, 1973.
- GONZALEZ, A. Alpuche Rafael.
Temática y Legislación Turística.
México, Asociación Nacional de Abogados, 1978.
- GONZALEZ, A. Alpuche Rafael.
Temática y Legislación Turística. 1a. ed.
México, D.F., Libros de México, S.A., 1969.
- GONZALEZ, A. Lutteroth Vicente.
Turismo Popular en Diversos Países. 3a. ed.
México, Instituto Mexicano de Cultura, 1976.
- GÜNTER, Grau.
La Habana. 1a. ed.
Alemania, Ed. Leipzig, 1982.
- JIMENEZ, Castro Wilburg.
Administración Pública para el Desarrollo Integral. 1a. ed.
México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- LOZADA, J. Rodolfo.
El Turismo Lazo Espiritual y Fuente de Progreso. 1a. ed.
México, Ed. Pirámide, 1941.
- MARCH, José J.
El Turismo y los Caminos. La Industria Turística y sus Factores Fundamentales.
México, I.M.I.T., 1964.
- MC DONALD, Escobedo Eugenio.
Turismo: una Recapitulación. 1a. ed.
México, Ed. Bordoní, 1981.
- MC DONALD, Escobedo Eugenio.
Evolución de la Hotelería Mexicana de 1519 a Nuestros Días.
México, I.M.I.T., 1964.

- MC INTOSH, Robert y SHASHIKANT Gupta.
Turismo; Planeación, Administración y Perspectivas. 1a. ed.
 México, Ed. Limusa, 1983.
- ORTUÑO, Martínez Manuel.
Introducción al Estudio del Turismo. 2a. ed.
 México, D.F., Textos Universitarios, 1976.
- OLIVERA, Toro Jorge.
Legislación y Organización Turística Mexicana. 2a. ed.
 México, Ed. Porrúa. 1977.
- PALACIOS, Luna Manuel R.
El Derecho Económico en México. 1a. ed.
 México, Ed. Porrúa, 1985.
- RODRIGUEZ, López Mario.
Teoría General del Turismo. 1a. ed.
 Cincinnati, Ohio, E.U.A., Ed. South-Western, 1982.
- RAMIREZ, Blanco Manuel.
Teoría General de Turismo. 3a. ed.
 México, Ed. Diana. 1983.
- ROMERO, Héctor Manuel.
Turismo Prehispánico. 1a. ed.
 Crónica Mexicana del Turismo I.
 México, Textos Universitarios, 1977.

LEGISLACION

Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Leyes y Códigos.

Extranjería Turismo y Población. 4a. ed.

México, 7, D.F. Ediciones Andrade, S.A. 1981.

Ley Federal de Fomento al Turismo.

México, 7 D.F., Ediciones Andrade, S.A. 1981.

Ley General de Población.
México, Ediciones Andrade, S.A., 1981.

Ley Federal de Protección al Consumidor, de Septiembre 20
de 1975.

Ley Federal de Turismo, Diario Oficial del 15 de Enero de 1980.

Ley Federal de Turismo, Diario Oficial del 6 de Febrero de 1984.

Normas Fundamentales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

S.E.M.I.P., Cuadernos Jurídicos, No. 2, junio 1984.

Oficialía Mayor., Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Ed. Talleres Gráficos de la Nación.

Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal.

Presidencia de la República.

1976-1982, Tomo I Primera Parte 1977.

Coordinación General de Estudios Administrativos de la

Presidencia de la República

Ed. Talleres Gráficos de la Nación.

Código de Comercio.

México, Ed. Porrúa, S.A. 1982.

OTRAS FUENTES

- A.M.A.V. Asociación Mexicana de Agencias de Viajes.
Prospectos Informativos Generales.
- Diario de los debates No. 12 Oct. 20 de 1960 y el No. 21 de
Nov. 24 de 1960.
- Diario Oficial de la Federación de 22 de Diciembre de 1975.
- Diario Oficial de la Federación, México D.F. a Martes 15 de
Enero de 1980.
- Diario Oficial de la Federación, México D.F. a Viernes 22 de
Mayo de 1981.
- Enciclopedia Universal Ilustrada.
Europeo Americana, Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid Barcelona,
1930.
- Fondo Monetario Internacional, 4a. ed.
Manual de Balanza de Pagos. Washington, D.C. 1977.
- Manual de Consulta Interna sobre las Disposiciones Jurídicas
Vigentes de Turismo.
SECTUR.
México, Dirección General de Servicios Jurídicos,
Oficialia Mayor, Diciembre 1978.
- Manual de Estadísticas Básicas del Sector Turismo.
2 Tomos.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Novo Valencia, Gerardo.
Diccionario General de Turismo.
México, Ed. Diana, 1977.
- Nuevo Diccionario de la Lengua Española, Ilustrado.
Sopena, Barcelona, 1967.
- C.E.A. "El Turismo, sus Efectos Económicos en la América
Central, serie de Informes y Estudios", No. 41, 1980.

BAENA, Paz Guillermina.

Instrumentos de Investigación. 7a. ed.
México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1981.

Canadian Government of Tourism, "The Tourism Program and the C.G.O.T.", Ottawa, Canadá, 1977.

Naciones Unidas, "Directrices para la Compilación de Estadísticas de Turismo", Secretaría de la UNCTAD, 1971.

PEREZ, Avila Noe.

Cómo Hacer mi Tesis. 1a. ed.
México, Ed. Edicol, 1980.

S.C.T.-S.O.P. "México a través de los Informes Presidenciales" Las Comunicaciones 1976.

S.O.P., Colección de suplementos de la Revista "Obras Públicas", Julio 1968, Diciembre 1970.
México, D.F. Cap. III.

XLVI Legislatura; "Gaceta Extraordinaria de México", del Jueves 4 de Agosto de 1825. TOMO I.

XLVI Legislatura; "Gaceta Extraordinaria de México". de 1° de Septiembre de 1919. Tomo III.