

PERSPECTIVAS DE UNA LEY GENERAL DE TURISMO

Benjamín DÍAZ DÍAZ

SUMARIO: I. *Antecedentes legislativos.* II. *Antecedentes constitucionales.* III. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* IV. *Hacia un nuevo marco jurídico.* V. *A manera de reflexión final.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La Ley que actualmente rige la actividad turística en nuestro país fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1992.

Anteriormente hubo cuatro leyes federales de turismo (1949, 1961, 1980 y 1984); la correspondiente a 1974 recibió el título de Ley Federal de Fomento al Turismo.

A través de ellas, la estructura gubernamental encargada de su aplicación se ha ido transformando, pasando por una Comisión Pro Turismo; una Dirección General de Población, dentro de la Secretaría de Gobernación; un Departamento de Turismo, hasta la actual Secretaría de Turismo (Sectur).

Resulta importante señalar que el antecedente más remoto corresponde a 1928, año en el que se crea la Comisión Pro-Turismo, la cual dependía de la Secretaría de Gobernación, primer órgano oficial de carácter turístico, cuyo objeto consistía en fomentar y facilitar el ingreso de visitantes a nuestro país.

En 1929, esta Comisión se modificó y se convirtió en la Comisión Mixta Pro Turismo, en la que ya se encuentra la participación de particulares y otros grupos estrechamente ligados a la actividad turística.

La participación del sector privado en esa Comisión resulta el primer antecedente de la necesaria intervención de quienes operan y sirven al turismo.

Para 1933 se registra dentro de la Secretaría de Economía Nacional, un Departamento de Turismo, que se encargaba de coordinar y vigilar las actividades de fomento al turismo que realizaban el Estado y los particulares.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley General de Población de 1936 contenía una parte relativa al turismo, considerándolo como el antecedente inicial de nuestra legislación. Además, establecía la formación dentro de la Secretaría de Gobernación, de la Dirección General de Población, con el propósito de atender los asuntos relacionados con demografía, migración y turismo. La ubicación de la actividad turística dentro de la Secretaría de Gobernación se continuaría hasta 1958.

La parte del Reglamento de la Ley General de Población se encontraba dividida en cinco apartados. El primero contenía las atribuciones del Departamento de Turismo; las oficinas de turismo; los comités pro turismo; agencias de turismo; agentes honorarios de turismo. El segundo señalaba la distribución del territorio nacional en 15 zonas para efectos de propaganda turística. El tercero señalaba las facultades del Departamento de Turismo para vigilar los centros de diversión. El cuarto regulaba las actividades de los guías de turistas, y el último sancionaba y reglamentaba a las agencias de viaje.

Posteriormente, en 1947, la Ley de Población creó la Comisión Nacional de Turismo, con atribuciones dedicadas al fomento y desarrollo del turismo. El Reglamento de esta Ley establecía el Consejo Nacional de Turismo; el Comité Ejecutivo; los órganos auxiliares; también incluía las agencias de turismo; los guías de turismo; los servicios de transporte; los establecimientos de hospedaje y restaurantes, y también se ocupaba de las sanciones.

Fue en diciembre de 1949 cuando se publicó la primera Ley Federal de Turismo, en la cual se establece como facultad de la Secretaría de Gobernación, el estudio y solución a problemas turísticos, a través de la Dirección General de Turismo, instituyendo como órgano de consulta al Consejo Nacional de Turismo; además, disponía la instalación de oficinas en el extranjero, y, desde luego, regulaba a los prestadores de los servicios de turismo.

En 1958 se creó dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento de Turismo, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal.

En marzo de 1961 fue promulgada la segunda Ley Federal de Turismo, que se encontraba estructurada en seis capítulos. El primero se refería a las disposiciones generales; el segundo, a las autoridades de turismo y a los auxiliares y definía las reglas básicas para la creación y funcionamiento de cámaras y confederaciones de cámaras de turismo; el tercero establecía la organización nacional del turismo y los derechos y obligaciones de los prestadores de los servicios; el cuarto contemplaba la formación y lineamientos generales para el Catálogo Turístico Nacional; el quinto se refería a la promoción y el fomento al turismo, y por último el sexto se refería las sanciones.

En 1974 se establece un parteaguas en la actividad y normativa turística federal, ya que por las reformas que sufrió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se formó la Secretaría de Turismo, dejando atrás al Departamento de Turismo. Llama la atención que dentro de las atribuciones de la Secretaría le correspondía la de promover y estimular, en coordinación con la Reforma Agraria, la creación de empresas turísticas comunales o ejidales, con lo cual resulta evidente el carácter y visión social del turismo que correspondía a esas reformas.

En concordancia con lo anterior, se promulgó la Ley de Fomento al Turismo el 30 de diciembre de 1974, la cual contiene conceptos novedosos que no se habían considerado en algún otro ordenamiento, como el turismo social y las empresas turísticas comunales y ejidales, en correspondencia con la época en que fue publicada dicha Ley.

Esta Ley, en su artículo 15, crea la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, con objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos y más dependencias del Ejecutivo Federal, siendo este el antecedente de la actual Comisión Ejecutiva de Turismo.

Por su parte, el artículo 16 señalaba:

La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, estará integrada por el Titular de la Secretaría de Turismo, los Subsecretarios que designen los Titulares de las Secretarías de Gobernación; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Comunicaciones y Transportes; Salubridad y Asistencia; Presidencia, y por el Subsecretario que determine el Secretario de la Reforma Agraria.

La Comisión será presidida por el secretario de Turismo, quien en sus ausencias será suplido por el subsecretario. Los demás miembros serán suplidos por los Oficiales Mayores correspondientes.

Asimismo, el artículo 17 indicaba que "La Comisión contará con un Secretario que será designado por el secretario de Turismo".

Por último, el artículo 18 establecía:

La Secretaría de Turismo, para obtener soluciones tendientes al fomento, desarrollo y protección del turismo, someterá al conocimiento de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo las cuestiones que, a juicio de aquél afecten a esta actividad, para que adopte la resolución correspondiente.

En caso de que ésta no sea aceptada por la dependencia a que el asunto competa, se someterá el asunto al Presidente de la República.

Surge el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), como efecto de la fusión del Fondo de Garantía y Fomento de Turismo y del Fondo de Promoción e Infraestructura Turística, con el encargo de desarrollar los Centros Integralmente Planeados (CIP) de Cancún, Ixtapa, San José del Cabo y Loreto.

En enero de 1980 se publicó la tercera Ley Federal de Turismo, que abrogó la de 1974. Esta Ley incorporó otros elementos sobre inversión y créditos.

Sus objetivos consistían en promover y programar la actividad turística, fomentar y desarrollar su oferta, y crear, conservar, proteger y aprovechar los recursos turísticos de la nación.

En esta Ley se facultó a la Secretaría para establecer las categorías de los servicios turísticos, situación que en la actualidad ya no se lleva a cabo.

El 6 de febrero de 1984 se publicó la cuarta Ley Federal de Turismo. Ésta contenía 13 capítulos. El primero correspondía a las Disposiciones generales; Programación turística; de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo; Zonas de desarrollo turístico prioritario; Capacitación turística; Fomento al turismo; Turismo social; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Prestadores de servicios turísticos; Registro Nacional de Turismo; Protección turística; Vigilancia y verificación, y Sanciones y Recurso de revisión.

Esta Ley incorporó una situación importante para la regulación de la prestación de servicios turísticos, ya que establecía como prestadores:

- Hoteles, albergues, habitaciones con sistemas de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como los campamentos y paradores de casa rodantes;

- Agencias, subagencias y operadoras de viajes y operadoras de turismo;
- Arrendadoras de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo;
- Transportes terrestres, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo, para el servicio exclusivo del turismo;
- Los prestadores de guías de turistas, guías choferes y guías especializados;
- Restaurante, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares.

El 31 de diciembre de 1992 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la actual Ley Federal de Turismo, quedando abrogada la Ley Federal de Turismo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1984 y sus reglamentos.

Esta Ley ha tenido dos modificaciones: la primera, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1999, y la segunda, publicada el 6 de junio de 2000.

De la reforma llevado a cabo en 1999 se creó el Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V., como una empresa de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal, integrada por representantes de los sectores públicos y privados, teniendo por objeto el de planear, diseñar y coordinar, en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional.

Respecto de la reforma llevada a cabo en el 2000, ésta situó en la Ley el concepto de turismo social, contemplando otorgar facilidades para las personas con discapacidad y señalando además que en la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, discapacidad, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

Esta Ley tiene por objeto:

- Programar la actividad turística.
- Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística.

- Establecer la comunicación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley.
- Determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate.
- Orientar y auxiliar a los turistas extranjeros y nacionales.
- Optimizar la calidad de los servicios turísticos.
- Fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros.
- Propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta Ley.
- Promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país, y
- Garantizar a las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo.

Atiende a un espíritu de promoción, dejando atrás el instrumento regulador de la Ley anterior, ya que el entorno en que fue elaborada correspondía a una política desreguladora, de mercados abiertos y para posesionar a México en un entorno globalizado.

La ley eliminó a los prestadores de servicios, como los de tiempo compartido, o las arrendadoras de vehículos, ya que estos giros comerciales se estimaron regulados bajo otros esquemas de control de carácter federal.

Punto importante del ordenamiento fue el de considerar la inscripción al Registro Nacional de Turismo como voluntario, eliminando la obligatoriedad a los prestadores de servicios turísticos.

Otro aspecto relevante fue el relativo a la descentralización de funciones establecida en el artículo 17, el cual señala que la Secretaría promoverá la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios asuman funciones operativas para:

- Elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local acordes con el programa sectorial turístico del gobierno federal.

- Crear los medios de apoyo y fomento la inversión en materia turística en la entidad federativa o municipio de que se trate.
- Promover y coordinar las obras y servicios públicos necesarios para la adecuada atención al turista y al propio desarrollo urbano turístico de la comunidad, y
- En general, promover la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo, en forma armónica, y la observancia de las disposiciones de la propia Ley.

Asimismo, indica que la Secretaría promoverá que cada entidad federativa establezca un órgano administrativo que se encargue del despacho de las funciones operativas relacionadas con la actividad, y además, señala que se procurará la integración de un órgano municipal de turismo en los municipios turísticos.

Esta transferencia de funciones operativas a las entidades federativas dio como resultado que la Secretaría de Turismo, en la actualidad, no cuente con delegaciones estatales y se apoye con los organismos de los estados para llevar a cabo diversas actuaciones de carácter regional.

Resulta importante mencionar la inclusión de la Procuraduría Federal del Consumidor, como nueva instancia para recibir denuncias de turistas en contra de los prestadores de servicios turísticos.

Asimismo, por primera vez se incluyeron en el texto de la Ley a las normas oficiales mexicanas y a las normas mexicanas, como instrumentos normativos que establecen principios de protección a los turistas y para regular la operación de los servicios turísticos. El Reglamento de esta Ley fue expedido en 1994.

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

El 29 de septiembre de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adicionó una fracción XXIX-K al artículo 73 constitucional, otorgando al Congreso de la Unión la facultad “Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado”. Asimismo, establece la participación de la Federación,

estados, municipios y el Distrito Federal, así como de los sectores social y privado.

A partir de esta adición constitucional es que se ha generado el propósito de expedir una nueva Ley General de Turismo, reglamentaria de la referida fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución, y que dé respuesta a los planteamientos de las necesidades del sector privado.

III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El 31 de mayo de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dando con ello cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación.

El Plan fija como objetivo prioritario al turismo y convertir a México en un país líder en la actividad turística mundial a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Señala que las estrategias institucionales deberán conducir a la actividad para que se eleve en un 35% el número de turistas internacionales para el año 2012.

El Plan contempla las siguientes estrategias:

- Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleo y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos competitivos.
- Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes.
- Con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal, apoyar proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas, haciendo converger programas de financiamiento y capacitación a MIPyMEs.
- Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial integral.
- Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista.

- Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo.
- Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados.
- Asegurar un desarrollo turístico integral.

Bajo esta premisa, la actividad turística se verá fortalecida, y podrá desarrollarse de manera extraordinaria, ya que además contempla otras estrategias interinstitucionales en beneficio directo de la actividad, como el fortalecimiento a las micro, pequeña y medianas empresas, y el impulso al desarrollo sustentable.

IV. HACIA UN NUEVO MARCO JURÍDICO

1. *Términos generales*

Atendiendo al principio contenido en la fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha planteado la formulación de una ley acorde a esa facultad del Congreso, teniendo como marco la relación intergubernamental de los tres niveles de gobierno.

Es necesario considerar que en el contenido de esta ley no se podrán incluir atribuciones o temas sobre los cuales resultan de la competencia de otras dependencias y entidades, ya contemplados en otros ordenamientos jurídicos específicos, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Ley General de Vida Silvestre; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Aviación Civil; Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Ley de Puertos; Ley de Pesca; Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos; Ley General de Población; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y la Ley Federal de Protección al Consumidor, por mencionar algunas, cuya aplicación incide sobre la actividad turística.

La Ley debe plantear en la justa medida, un balance de atribuciones entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, con los controles adecuados que permitan un equilibrio en la actuación entre las partes.

Se creará un vínculo, el cual implicará para la Sectur, un sentido de participación y concertación, e incluso, el de una mayor interacción con los entes representativos del sector privado y social.

Se percibe su contenido, como una asignación de capacidades a los estados y municipios, detonadoras de la actividad en su nivel de competencia, y se reservará para la autoridad federal la visión de mediano y largo plazo, con el fin de poseer las atribuciones necesarias para la dirección y, en su caso, la corrección de las desviaciones por región y sector que afecten a la actividad turística en su conjunto.

Considerando que la actividad turística se convertirá, con mayor énfasis, en un factor y motor decisivo, privilegiado y prioritario de la economía nacional, la autoridad federal deberá desempeñar su papel de regulador de los beneficios económicos y sociales derivados de la actividad; en consecuencia, procurará el acceso de los estados y municipios a las actividades y a los beneficios de la actividad procurando su competitividad.

La actualización del marco jurídico en materia turística facilitará el conocimiento de las responsabilidades, facultades y obligaciones de cada nivel de autoridad, delimitando con precisión su competencia y sustentando su legalidad y eficacia jurídica.

En la ley se deberán establecer las bases para que la industria turística eleve su competitividad, no rezagarnos con relación a otros, y poder situar a México en un mejor nivel como receptor de turismo extranjero, y a la vez, fortalecer el mercado interno, considerando que son las vías para generar crecimiento, empleo e inversión.

Por otra parte, la Sectur podrá identificar problemáticas que impiden situar al país en una mejor posición internacional, por lo que estará facultada, a través del desarrollo de estrategias y acciones, para dar respuesta oportuna a los retos y competencia internacionales que enfrentan las empresas turísticas.

Para este efecto, la coordinación y operación de los órdenes de gobierno serán factores clave para el éxito de la nueva ley, ya que además de regular la relación entre autoridades deberá prever instrumentos para que la autoridad federal interactúe con los entes privados de manera flexible y rápida debido a la intensa actividad del sector.

2. *Marco conceptual*

Se estima que la ley deberá responder a las interrogantes formuladas por el sector privado, las cuales delinean las necesidades actuales de la actividad turística en México, y por tanto, el contenido de las respuestas permite señalar la posible orientación de la Ley General.

¿Cuál debe ser el papel del Estado en materia de turismo?

El Estado debe tener un carácter más regulador e inclusive de vigilante de la actividad turística, ya sea que la realice directamente o a través de terceros.

¿El Estado debe intervenir cuando existen fallas de mercado?

En el marco del contexto mundial y regional de una economía de libre mercado, estas fallas deben ser subsanadas o no por el propio mercado. Como es reconocido, para el Estado resulta oneroso subsanar estas inconsistencias, por lo que en todo caso éste debe intervenir como regulador en la medida en que regule la actividad en beneficio de las regiones y comunidades más vulnerables, así como para el propio sector privado, buscando un desarrollo sustentable, para evitar un impacto negativo a las comunidades, al patrimonio histórico y al medio ambiente, con objeto de preservar los atractivos turísticos.

Lo anterior obliga al Estado a constituirse como un *mediador* entre los intereses de la sociedad y los intereses del sector empresarial, buscando una relación biunívoca de largo plazo para ambos sectores.

¿El Estado debe ser responsable del fomento a la cadena de valor del turismo en el sistema mercado-transición-destino?

Es responsabilidad del Estado promover que los diferentes actores de la economía participen activamente en el desarrollo de esquemas productivos que generen valor agregado, atendiendo a una política de Estado en materia de turismo, o debe ser el propio mercado el que debe regular la forma y operación de estos actores sobre bases de competitividad bajo criterios internacionales que la propia industria ha generado en un mundo globalizado.

¿El nuevo ordenamiento jurídico debe estimular una mayor regulación?

La práctica tradicional de los gobiernos en economías no desarrolladas consiste en considerar que para una adecuada regulación de un sector deben emitirse un sinnúmero de disposiciones jurídicas, las cuales en no pocos casos llegan a contraponerse y ahondar más las dificultades en su aplicación por parte de los sujetos obligados. La Ley General de Turismo

deberá ser el instrumento jurídico base a partir del cual se desarrollem ordenamientos secundarios que se emitan por la propia Sectur.

De ser el caso, deberán incorporarse las bases de modelos de autorregulación del sector, transitando a esquemas modernos de operación en donde el Estado no necesariamente deba ejercer sus facultades para someter al particular al cumplimiento de la normativa y la legislación aplicables.

¿El Estado debe ser promotor de la actividad turística o debe ser una actividad reservada a los particulares?

El Estado debe ser promotor de la actividad turística si pretende posicionarla como instrumento generador y redistribuidor de riqueza, que trascienda a todas las capas de la sociedad. Asimismo, debe participar en el desarrollo de la actividad, con objeto de preservar el espacio turístico, evitando un crecimiento desordenado del mismo.

¿El gobierno federal debe participar con los estados y municipios en la vigilancia e impulso al cumplimiento de las normas y leyes del sector?

El Estado debe coordinarse con las entidades federativas para promover el cumplimiento de la legislación y normativa turística federal, con objeto de que cada destino sea competitivo, no sólo por sus servicios, sino por el apego a la legalidad de quienes participan en la actividad turística y, consecuentemente, a la seguridad y certeza jurídica de los turistas.

La Ley General de Turismo debe establecer las materias que estarán reservadas a la Federación y las que corresponderán a los estados, municipios y Distrito Federal, así como aquellas en que serán concurrentes.

Asimismo, deberá prever la forma y términos en que podrán participar los sectores social y privado en esta materia, para guardar congruencia con el texto constitucional.

Éstas y otras preguntas deben ser respondidas antes de aprobar una Ley General de Turismo. Los consensos deben ser claros en cada rubro de la Ley.

Los diferentes actores involucrados en la elaboración del instrumento jurídico, como el Poder Legislativo, el sector privado, la academia y el propio Poder Ejecutivo, deben tener acuerdos bien definidos para lograr una Ley que beneficie a todos, sin excepción, apegados a las normas y leyes que inciden en el sector turístico del país.

Bajo este esquema, es imprescindible reflexionar sobre algunos conceptos fundamentales que inciden directamente en el quehacer de la actividad turística, y de los cuales se deben definir en grado y orientación

para desarrollar la política de Estado que requiere el país, con el fin de ser competitivos a nivel internacional.

3. Temas estratégicos

A. Regulación

La actividad turística es fiel reflejo de las virtudes y vicios de nuestra educación, de nuestra percepción de lo que debe ser y de lo que en realidad es, como sucede con otras actividades económicas del país.

Hoy, no existe una cultura de apego y cumplimiento a la ley, en donde persiste el desconocimiento de la legislación y normativa por parte de los actores y autoridades del sector.

La Ley General de Turismo debe ser un instrumento impulsor del orden jurídico, para lo cual deberá contener reglas claras, de fácil aplicación, que fomenten su cabal cumplimiento.

El nuevo ordenamiento jurídico debe reflejar, ampliamente, los diferentes ámbitos de acción de la aplicación normativa y reglamentaria que se requiere implementar para coadyuvar al desarrollo equilibrado de la actividad.

En consecuencia, la primera reflexión se centra en la necesidad de contar con una ley general que establezca las bases para ordenar a los diferentes actores de la industria.

Aunado a lo anterior, la Ley General de Turismo debe proveer a la autoridad de los instrumentos jurídicos necesarios para impulsar entre los diversos actores el cumplimiento de las disposiciones jurídicas que les sean aplicables.

En este sentido, se propone que en la Ley General de Turismo se prevean las figuras a regular, así como la posibilidad de que la Sectur emita disposiciones jurídicas secundarias.

Para estos efectos, es conveniente incorporar esquemas de regulación que atiendan al alto dinamismo del sector con objeto de que la autoridad reguladora se encuentre en posibilidad de adecuar el entorno jurídico de forma eficaz, pero no complicada, para atender las necesidades del sector, por lo cual deberá revisarse la viabilidad de emitir circulares, reglas generales y otros ordenamientos de naturaleza similar que puedan ser modificados con relativa facilidad.

Finalmente, debe comentarse que los mecanismos jurídicos bajo los cuales se regula actualmente la actividad turística solo pueden ser modificados a través de procedimientos verdaderamente lentos que dificultan la actualización de las disposiciones legales para adecuarlas a la realidad del sector.

B. Promoción

La nueva LGT debe promover, bajo criterios de equidad y justicia social, acorde con los preceptos básicos del PND 2007-2012, la intervención del Estado atendiendo al menos cuatro factores básicos que requieren de su presencia y pronta atención, a saber:

- a. Capacidad para fomentar un desarrollo equilibrado entre los factores de producción.
- b. Uso eficiente de bienes públicos.
- c. Control de externalidades (positivas y negativas).
- d. Protección al turista.

Para tener esa capacidad de legitimación social y eficiencia en términos económicos, ante la industria turística nacional en materia de vigilancia y cumplimiento de los preceptos esenciales que los norman, el Estado debe promover instrumentos jurídico-normativos que busquen la seguridad física y comercial de los prestadores de servicios turísticos y de los turistas en general.

Al respecto, vale la pena reflexionar sobre la forma en que participarán los sectores privado y social, y los mecanismos que tendrán que incorporarse en la Ley para que la voz de éstos llegue a quienes emiten las políticas públicas, quienes las ejecutan y quienes diseñan los instrumentos de ejecución de dichas políticas.

C. Coordinación

El quehacer de gobierno debe sumar talento y conocimiento en todas sus acciones institucionales. Debe ser el crisol de atención eficaz, buscando siempre un uso racional de los recursos disponibles en estricto apego a la ley.

Este esfuerzo no es responsabilidad exclusiva del Estado a través de una dependencia en lo particular; también se requiere de la conjunción de esfuerzos de varias dependencias de un mismo orden institucional.

En este contexto, toma relevancia el concepto de “transversalidad”, entendido como las capacidades de interacción entre distintas unidades gubernamentales, que tienen incidencia en una materia determinada. Bajo este concepto, es viable dirigir los esfuerzos y recursos de distintas entidades y dependencias a un mismo fin, lo que permitirá sin duda evitar duplicidad de funciones, erogación innecesaria de recursos y mejora de resultados.

Por ello, cobra especial relevancia en esta propuesta la necesidad de fomentar una verdadera coordinación interinstitucional, que conlleve esfuerzos conjuntos con el fin de fortalecer las acciones de gobierno en todas las actividades turísticas.

En este mismo orden, la ley debe establecer las bases para la suscripción de acuerdos de cooperación entre Federación, estados y municipios, a fin de que los tres órdenes de gobierno orienten sus esfuerzos al desarrollo de determinado proyecto, evitando discrepancias que limiten o impidan alcanzar los objetivos institucionales definidos.

D. *Cadena de valor*

En todo proceso de creación de valor asociado a la producción de bienes y servicios públicos o privados, siempre se deben asegurar estándares mínimos de calidad y seguridad.

En este contexto, la actividad turística no es la excepción. Es precisamente la función del gobierno la que debe ofrecer el marco normativo que refleje las reglas claras sobre las cuales los distintos actores de la industria deben actuar para asegurar estos estándares mínimos de calidad y seguridad que requiere la propia actividad con el fin de ser competitivos a nivel internacional.

El involucramiento de los tres órdenes de gobierno se hace indispensable no sólo para contar con una conjunción eficiente de esfuerzos, sino también para determinar con pleno conocimiento los requerimientos locales de la actividad turística a nivel regional.

En términos generales, la estructura de mercado turístico presenta tres grandes sistemas concatenados entre sí, bajo un concepto de generación de valor agregado en cada etapa, a saber:

- Sistema mercado / origen
- Sistema de transición
- Sistema destino / final

Es precisamente en este ámbito en donde se requiere definir las necesidades en cada etapa de esta cadena de valor; es decir, la creación de bienes y servicios que generan el sector público y privado con ciertos niveles mínimos de calidad y seguridad en el otorgamiento de los servicios, bajo esquemas de coordinación de los tres órdenes de gobierno en los programas, proyectos y acciones de la autoridad en diferentes regiones del país.

E. Espacio turístico

Esta interacción de factores y responsabilidades nos obliga a reflexionar sobre el concepto de “espacio turístico”, es decir, el ámbito de acción en el cual se desarrolla la actividad turística, conjuntando recursos, conocimientos, tecnología de los sectores público y privado.

Es en este “espacio” en donde la aplicación de la Ley debe promover convergencias entre los diferentes actores y en donde se cumplan los preceptos básicos de los diferentes ordenamientos jurídicos locales bajo la tutela normativa de una ley general que ofrezca certidumbre.

En este contexto, el tema fundamental se centra en promover una actividad económica fundamental para el desarrollo del país, con los suficientes servicios e infraestructura que dinamicen su desarrollo a la par de las actividades industriales de este país.

El “espacio turístico” debe ser, bajo una ley que regule eficientemente su quehacer, el crisol en donde se conjuguen todos los programas, proyectos y acciones de los tres órdenes de gobierno que agreguen valor agregado a la actividad turística del país.

F. Procesos institucionales

Acorde con las necesidades y retos que enfrenta nuestro país, se puede afirmar que la actividad turística en México requiere del fortalecimiento de los siguientes procesos básicos:

- a. Liderazgo
- b. Planeación

- c. Coordinación
- d. Desarrollo
- e. Operación
- f. Promoción

La nueva ley deberá establecer las líneas de acción de cada una de las instancias gubernamentales, de los tres niveles de gobierno, así como de los entes de carácter privado que participan en la actividad turística, sobre la concatenación de los dos ejes rectores fundamentales (competitividad y sustentabilidad) y los seis procesos básicos de la cadena productiva del sector.

Con ello, en el marco del nuevo ordenamiento jurídico se podrán definir las esferas de acción, responsabilidades y competencias de los actores involucrados en la industria con base en sus actividades y generación de valor agregado en la cadena productiva del sector. En este contexto, la Sectur deberá tener una presencia institucional acorde con los siguientes criterios en cada proceso:

a. Liderazgo

El nuevo marco normativo que se propone debe reafirmar una posición de liderazgo turístico. Ya se menciona en la primera estrategia del PND:

- Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos competitivos.

El concepto “prioridad nacional” implicaría en todo caso que la Ley General de Turismo brinde un marco normativo que fortalezca la actividad turística y la reposicione, para lo cual es conveniente que la Sectur se constituya como un ente rector de la propia actividad a nivel nacional.

b. Planeación

El ejercicio de planeación en el sector turístico es una excelente oportunidad para coordinar esfuerzos e intereses del sector público y privado. Debe permitir conocer la visión que se tiene del turismo en los próximos veinte años, aprovechando las facilidades que un marco normativo moder-

no puede darle a la actividad turística del país, bajo premisas estratégicas eficientes.

En este sentido, es fundamental que la ley tenga una explícita relación biunívoca con el Programa Nacional de Turismo 2007-2012, próximo a desarrollarse. Estos dos instrumentos deben conjuntar elementos que les permitan coordinar el binomio marco legal-acciones de gobierno, en el corto, mediano y largo plazos, con la finalidad de definir claramente los instrumentos que se necesitan para una mejor práctica de planeación.

Con ello, será necesario crear los planes maestros que fomenten el desarrollo turístico a nivel regional y local, bajo esquemas de fomento al empleo y reducción sustancial de la pobreza.

También el nuevo instrumento jurídico debe orientar los esfuerzos de ordenamientos del espacio turístico, con la finalidad de mejorar y promover acciones que generen valor agregado en la cadena de valor de la actividad turística del país.

Todo esto a través de una adecuada articulación de los sistemas de información estadística, estudios e investigación que tiene la Sectur y sus órganos desconcentrados.

c. Coordinación

La nueva Ley General de Turismo debe descansar sobre una adecuada y eficiente coordinación entre los tres órdenes de gobierno, de tal forma que la implementación de programas, proyectos y recursos presupuestales sean canalizados adecuadamente sobre criterios de equidad, eficiencia económica y justicia social.

El nuevo marco normativo debe incorporar todas aquellas figuras de organización y coordinación interinstitucional que faciliten el trabajo de la Sector, como las siguientes:

- Consejo Consultivo de Turismo
- Comisión Ejecutiva de Turismo
- Consejos consultivos estatales
- Reuniones nacionales de funcionarios estatales de turismo

Estos ejercicios, sin duda, deben responder también a criterios de “transversalidad”, al referirse a una coordinación a nivel federal, y de “te-

rritorialidad”, al relacionarse con la vinculación de estados y municipios turísticos.

d. Desarrollo

Este proceso debe crear las condiciones adecuadas, de orden social, económico y político, para el desarrollo del turismo en nuestro país, sin menoscabo de una activa participación directa del propio gobierno.

El objetivo es promover condiciones que, de manera coordinada y en forma conjunta, fomenten la diversificación de los mercados, productos y servicios turísticos en las diferentes regiones y destinos del país. Debe promover una activa política de desarrollo de inversiones estratégicas que respondan a las demandas del turista, hoy con mayor información para la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, debe conjuntar esfuerzos a nivel de programas regionales y locales para circunscribir en un solo esfuerzo coordinado [gobierno (tres órdenes) / prestadores de servicios turísticos] la política de desarrollo turístico del país a través de corredores turísticos, que permitan generar mayores niveles de valor agregado por entidad federativa.

e. Operación

El artículo cuarto de la Ley Federal de Turismo define a los prestadores de servicios turísticos como:

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

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

II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;

III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;

IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y

V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales.

Es imperativo que la propuesta de la Ley General de Turismo formule una nueva definición de los prestadores de servicios turísticos con el fin de incorporar, en términos generales y específicos, a quienes deben ser clasificados como prestadores de servicios turísticos. La legislación vigente no incluye, por ejemplo, a las líneas aéreas a los prestadores de servicios de Internet, dos actores básicos en el quehacer cotidiano de la actividad turística, no sólo nacional, sino internacional.

Como referencia de una definición técnica acotada, se puede citar, por ejemplo, lo que la Cuenta Satélite del Turismo de México define como:

INDUSTRIA TURÍSTICA. Como el conjunto de unidades productoras cuya actividad consiste en la *elaboración de bienes y servicios relacionados con el turismo*.

TURISMO. Refiere las acciones que realizan *los visitantes*. Por tal hecho, engloba todas las actividades económicas que se dedican a satisfacer la demanda del turista. Así, el turismo no puede ser definido independientemente de los visitantes (turistas) y las acciones realizadas por éstos, durante sus viajes. El turismo, visto como una acción efectuada por turistas, representa *una función de consumo* que está relacionada con la producción de bienes y servicios que satisfacen las necesidades del visitante.

UNIDAD ECONÓMICA TURÍSTICA. En cualquier economía existen unidades básicas y son dos: los hogares, conformados por personas o grupos de ellas, y las entidades jurídicas o sociales, cuya existencia es reconocida por la Ley. Así se denomina unidad económica al *ente que lleva a cabo una o varias actividades productivas* y que es objeto de medición en la cuenta turística.

UTILIZACIÓN TURÍSTICA. Muestra el destino de los bienes y servicios turísticos, característicos y no característicos, es decir, está conformada tanto por *la demanda de los visitantes, que se presenta por formas de turismo: doméstico, receptivo y egresivo, como por las exportaciones de bienes turísticos*.

Con estas definiciones fundamentales incorporadas al nuevo instrumento jurídico será necesario sentar las bases de operación de la Sectur como rector de la actividad turística del país bajo dos criterios básicos:

- a) Una actuación *preventiva* más que correctiva.
- b) Una *mayor seguridad* en la prestación de los servicios turísticos.

En este contexto, es importante definir en el marco de la nueva regulación, aspectos de la operación, como:

- Las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos (PST),
y
- Los criterios para operar, por ejemplo:
 - El Registro Nacional de Turismo con carácter de obligatorio.
 - La incorporación de mecanismos que promuevan el cumplimiento estricto de las NOM vigentes.
 - La clasificación hotelera (obligatoria, vía organismos verificadores).
 - Los actos de autoridad en materia de verificaciones con facultades concurrentes de la Federación y de los estados.
 - Los actos de autoridad en materia de sanciones con facultades concurrentes de la Federación y de los estados.
 - La responsabilidad de proporcionar información sobre los prestadores y los servicios turísticos a nivel nacional, como facultad concurrente de la Federación y de los estados, en donde la primera coordine los esfuerzos con cada entidad federativa y con el Distrito Federal.
 - La responsabilidad de registrar y acreditar a los centros de capacitación y centros de enseñanza, reservada a la Federación.
 - La responsabilidad de proporcionar capacitación turística a nivel nacional, concurrente entre la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, en donde la primera coordine y dirija los esfuerzos a nivel nacional, y a nivel local se ejecuten las acciones respectivas.
 - La coordinación entre Federación y gobiernos estatales para la acreditación de los guías de turistas, en donde la Federación regula y los gobiernos estatales acreditan y vigilan a los guías.
 - La canalización de recursos presupuestales del orden federal, estatal y municipal, con el fin de fomentar la competitividad y la calidad de los servicios en el sector.

- El auxilio turístico, coordinado a nivel nacional por la Federación, buscando mecanismos que permitan al sector privado, brindar estos servicios bajo el apoyo económico de las autoridades estatales

f. Promoción

En materia del proceso de promoción, el nuevo marco jurídico debe contemplar la definición clara de qué tipo de promoción pueden desarrollar los estados y municipios y qué tipo la Federación. Sin duda, existe hoy un traslape evidente en el manejo de recursos públicos, en los tres órdenes de gobierno, al referirse al manejo de recursos destinados a la promoción del país.

El marco regulatorio vigente no define específicamente los ámbitos de acción y las circunscripciones de los recursos disponibles, por lo que es imperativo reglamentar las asignaciones presupuestales con base en criterios de eficiencia y equidad regional y posicionamiento de país.

V. A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL

Resulta necesario promover un mejor marco regulatorio que cumpla con las expectativas de la industria turística nacional, así como de las dependencias del gobierno federal encabezadas por la Sectur, definiendo con claridad cuáles deben ser las decisiones estratégicas en materia de políticas públicas que coadyuven a cumplir cabalmente con los objetivos y metas establecidos en el PND 2007-2012.

En este contexto, es fundamental señalar en la Ley General de Turismo, cuáles son los temas prioritarios que deben ser reservados bajo la tutela de la Federación, cuáles los que se deben compartir con los estados y municipios y cuáles, bajo criterios de eficiencia, equidad y descentralización regional, los que pueden ser delegados a nivel local.

Con esta corresponsabilidad en los actos de autoridad de los tres órdenes de gobierno, como base, y atendiendo las demandas del sector privado, se pretende que la Ley General de Turismo sea un instrumento que oriente los esfuerzos y recursos de manera estratégica.

VI. CONCLUSIONES

Primera. En el periodo 1949 y 1992 se expedieron seis leyes federales de turismo. Las correspondientes a los años de 1949, 1961, 1980, 1984 y 1992 tuvieron exactamente ese nombre, y sólo la de 1974 ostentó la denominación de Ley Federal de Fomento al Turismo.

Segunda. Considerando que la actividad turística se convertirá, con mayor énfasis, en un factor y motor decisivo, privilegiado y prioritario de la economía, la autoridad federal deberá desempeñar su papel de regulador de los beneficios económicos y sociales derivados de la actividad; en consecuencia, procurará el acceso de los estados y municipios a las actividades y a los beneficios de la actividad procurando su competitividad.

Tercera. La actualización del marco jurídico en materia turística facilitará el conocimiento de las responsabilidades, facultades y obligaciones de cada autoridad, delimitando con precisión su competencia y sustentando su legalidad y eficacia jurídica.

Cuarta. En la nueva Ley General de Turismo se establecerán las bases para que la industria turística eleve su competitividad-país, no rezagarnos con relación a otros y poder situar a México en un mejor nivel como receptor de turismo extranjero, y a la vez fortalecer el mercado interno, considerando que son las vías para generar crecimiento, empleo e inversión.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA; SECRETARÍA DE TURISMO, *Cuenta satélite del turismo de México, 1998-2003*, México.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Alfonso de Jesús, *Turismo. Estructura y desarrollo*, México, McGraw-Hill, 1992.
- SECRETARÍA DE TURISMO, *Análisis de la Ley Federal de Turismo*, México, Secretaría de Turismo, 1987.
- _____, *Turismo en México. Treinta años de la Secretaría de Turismo 1975-2005*, México, DGE Equilibrista, 2005.