

Turismo y desarrollo social: nuevas razones de Estado para una política turística

Francisco Madrid Flores
Universidad Anáhuac México

José Ignacio Casar
PUED-UNAM

En colaboración con:

Carlos Alba Vega
El Colegio de México

Guadalupe González González
El Colegio de México

Roberto Russell
Fundación Vidanta

Jorge A. Schiavon
CIDE



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Anáhuac
México



Turismo y desarrollo social: nuevas razones de Estado para una política turística

Francisco Madrid Flores
Universidad Anáhuac México

José Ignacio Casar
PUED-UNAM

En colaboración con:

Carlos Alba Vega
El Colegio de México

Guadalupe González González
El Colegio de México

Roberto Russell
Fundación Vidanta

Jorge A. Schiavon
CIDE



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Anáhuac
México



Turismo y desarrollo social: nuevas razones de Estado para una política turística

Autores:

Francisco Madrid Flores, *Universidad Anáhuac México*

José Ignacio Casar, *Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM*

En colaboración con:

Carlos Alba Vega, *El Colegio de México*

Guadalupe González González, *El Colegio de México*

Roberto Russell, *Fundación Vidanta*

Jorge A. Schiavon, *Centro de Investigación y Docencia Económicas*

Este documento es posible gracias al apoyo invaluable del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM, la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Anáhuac México y la Fundación Vidanta.

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de las instituciones que lo editan.

El proyecto académico que posibilitó la realización de este documento contó con el patrocinio de la Fundación Vidanta.

Primera edición: octubre de 2018

ISBN: en trámite

D.R. © Francisco Madrid Flores/José Ignacio Casar

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas

D.R. © El Colegio de México

D.R. © Fundación Vidanta

D.R. © Universidad Anáhuac México

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. El turismo en el mundo y en México	11
1.1. Tendencias del turismo en el mundo: retos y oportunidades	11
<i>Un sector dinámico</i>	
<i>Buenas noticias para México (y otras un poco menos)</i>	
<i>El turismo doméstico: un reto más allá del sector</i>	
1.2. La competitividad del turismo en México: luces y sombras	13
<i>El sector turístico, crucial en el desarrollo económico y social del país</i>	
<i>El turismo internacional: muchos turistas, poco ingreso</i>	
<i>México cuenta con las bases para mejorar la competitividad</i>	
<i>La concentración: una realidad</i>	
<i>Calidad: avances importantes, pero terreno por recorrer</i>	
<i>Los obstáculos a la competitividad están en los bienes públicos</i>	
1.3. Resumen: el turismo debe ser parte de la agenda de desarrollo nacional	23
CAPÍTULO 2. Tendencias en materia de política turística en el mundo.	25
Lecciones para México	
2.1. Elementos emergentes de política relacionados con las nuevas tecnologías y los nuevos viajeros	25
<i>Digitalización de la economía turística</i>	
<i>Liberalización de los viajes y seguridad</i>	
<i>Hacia un turismo sostenible</i>	
<i>Énfasis en la capacitación y la promoción del emprendedurismo</i>	
2.2. Elementos emergentes de política relacionados con la gestión en materia turística	27
<i>Enfoque de la política turística en los destinos</i>	
<i>Gobernanza de los destinos e inversión</i>	
CAPÍTULO 3. Bases para una nueva etapa en el turismo mexicano: <i>¿hacia dónde queremos ir?</i>	29
3.1. Antecedentes y retos de la política turística	29
<i>Reto 1: ¿Cantidad o calidad?</i>	
<i>Reto 2: ¿Beneficiarios o víctimas del éxito turístico? La necesidad de dotar de sentido social a la política turística</i>	
<i>Reto 3: ¿Un modelo agotado?</i>	
<i>Reto 4: ¿Cómo orquestar las facultades de los actores públicos?</i>	

3.2. El ADN de la nueva política pública para el turismo	33
3.2.1. El entendimiento del turismo como instrumento para impulsar el desarrollo	
3.2.2. Sostenibilidad y turismo: el hilo conductor de la política turística en los próximos años	
3.2.3. El destino como espacio central de la ejecución de la política turística	
3.2.4. Hacia un nuevo modelo de gobernanza	
3.2.5. Mejora continua de la experiencia del turista	
3.2.6. Transformación digital, innovación y <i>emprendedurismo</i>	

CAPÍTULO 4. Líneas de acción e instrumentos de la política turística: *¿cómo alcanzar el objetivo?*

39

4.1. Prioridades de la política turística: <i>¿qué hacer?</i>	39
4.1.1. Mejorar las capacidades de medición de la incidencia económica del turismo	
4.1.2. Marketing estratégico	
4.1.3. Diversificación de mercados, productos y destinos	
4.1.4. Conectividad del transporte aéreo y terrestre	
4.1.5. Fortalecimiento de capacidades locales	
4.1.6. Fortalecimiento de la infraestructura y su mantenimiento en los destinos turísticos	
4.1.7. Movilidad local	
4.1.8. Seguridad y destinos turísticos	
4.1.9. Calidad de los servicios y de la formación profesional	
4.1.10. Desregulación y facilitación de la inversión	
4.1.11. Programas de dinamización e impulso a nuevos destinos turísticos	
4.1.12. Transformación digital del sector	
4.1.13. El aterrizaje de un modelo de turismo más sostenible	
4.1.14. Fomento al turismo nacional	
4.2. Instituciones e instrumentos de la política turística: <i>¿quién y con qué se hace?</i>	47
4.2.1. Modernización de la arquitectura institucional del sector	
4.2.2. Transversalidad y descentralización	
4.2.3. Apuntalamiento y diversificación de los destinos turísticos	
4.2.4. Actualización del marco legislativo	

REFERENCIAS

53

Resumen Ejecutivo

Este documento académico presenta una propuesta de política pública en materia de turismo que busca contribuir a las tareas del nuevo gobierno de México, en un tema no solo de la mayor importancia, sino que ofrece la posibilidad real de acompañar cambios profundos que se reflejen en mayores niveles de bienestar para la población.

El texto se estructura en torno a cuatro cuestiones fundamentales sobre el turismo y el desarrollo social: **¿dónde estamos?, ¿hacia dónde mira el mundo?, ¿cómo articular una nueva política? y ¿cómo alcanzar los objetivos?**

Las principales contribuciones y hallazgos son:

- Se detallan los principales retos y oportunidades que se derivan del análisis de las tendencias del turismo en el mundo y de la situación que guarda la competitividad turística del país.
- Prevalece una dinámica de crecimiento mundial de la industria de los viajes, resultado de un periodo de relativa estabilidad macroeconómica en el mundo, así como de una fundamental realidad sociológica: los viajes forman parte del estilo de vida de las sociedades contemporáneas.
- Además de las importantes aportaciones económicas y sociales que realiza el turismo en el país, se reconoce un largo periodo de expansión de los flujos turísticos hacia la nación. Sin embargo, se identifica el inicio de una tendencia de desaceleración, producto de la inseguridad. Este asunto es emblemático de la condición competitiva de la industria en la que buena parte de sus obstáculos están en los bienes públicos, ajenos a la gestión turística.
- Se realiza un análisis de las principales tendencias en materia de política turística en el mundo alineadas en torno a: 1) las nuevas características de los viajeros; 2) las que se plantean de cara a los procesos y modelos de negocio que surgen al calor de las nuevas tecnologías; y 3) las innovaciones institucionales que buscan optimizar las formas de diseñar e implementar las políticas turísticas recenrándolas en los destinos turísticos en un entorno de sostenibilidad, donde, finalmente, tiene lugar la actividad turística.
- Se observa **un claro consenso** en torno a **fortalecer el posicionamiento público del turismo** como condición indispensable para garantizar la efectividad de la política turística.
- Se identifican cuatro retos que deben orientar la actuación pública en materia turística: 1) el equilibrio entre cantidad y calidad; 2) la necesidad de dotar de sentido social a la política turística; 3) la revisión sobre el agotamiento del modelo en los destinos turísticos; y, 4) el llamado a una mejor alineación de los actores públicos en la materia.
- Se propone el **ADN de la nueva política turística**, que incluye los elementos constitutivos que podrían dar consistencia a una nueva política nacional en la materia. Esos son: 1) la idea fuerza de que el turismo es sinónimo de desarrollo; 2) la premisa fundamental de que la sostenibilidad es el hilo conductor de la política turística; 3) un llamado a focalizar la política turística en los destinos; 4) la incorporación de un modelo de gobernanza como parte de

la conducción de la gestión turística, empoderando al ámbito local; 5) el reforzamiento de la mejora de la experiencia del turista; y, finalmente, 6) el impulso a la adopción del proceso de transformación digital de la industria, así como a la innovación y al *emprededurismo*.

- En el planteamiento de una nueva política turística, resulta de capital importancia el entendimiento de que las nuevas razones de Estado para apoyar el desarrollo turístico del país están orientadas para atender y resolver los rezagos sociales, la pobreza, la marginación y la inequidad, toda vez que el turismo es capaz de contrarrestarlas a través de la generación de riqueza, particularmente, en zonas con limitadas alternativas productivas.
- Finalmente, se ofrece un conjunto de noventa recomendaciones, agrupadas en catorce líneas de acción de la nueva política pública en materia turística. Adicionalmente, se proponen actuaciones en cuatro vertientes en materia de los instrumentos de dicha política, entre ellas: 1) la modernización del aparato público del turismo; 2) la orientación en el ejercicio de la descentralización y gestión transversal de la actividad; 3) un apartado especial de fortalecimiento de los destinos turísticos; y 4) la actualización del marco legislativo del sector.

Introducción

La elaboración de este documento es el resultado del trabajo de un equipo interdisciplinario conformado por académicos del CIDE, El Colegio de México, el Programa de Estudios del Desarrollo de la UNAM y la Universidad Anáhuac México, quienes con el apoyo de la Fundación Vidanta prepararon un documento de política pública en materia de turismo que busca contribuir a las tareas del nuevo gobierno de México, en un tema no solo de la mayor importancia, sino que ofrece la posibilidad real de acompañar cambios profundos que se reflejen en mayores niveles de bienestar de la población.

Además de una exhaustiva búsqueda de antecedentes en la política turística mexicana e internacional, los autores realizaron un trabajo de análisis de los resultados actuales y esperados de la actividad en el país, en el que se prestó especial atención a los efectos y posibilidades que el turismo ofrece para procurar beneficios en el aspecto social, más allá de los conocidos en el contexto macroeconómico.

Paralelamente, se sostuvieron encuentros individuales con informantes clave del sector empresarial, funcionarios de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y expertos en diferentes ángulos de la actividad turística. Especial valor tuvieron los insumos obtenidos como producto de un Seminario de enfoque, realizado en El Colegio de México en el mes de abril de 2018, con académicos, funcionarios y exfuncionarios del sector, y con representantes empresariales, así como los que derivaron del Foro Vidanta: *El Turismo, Motor del Desarrollo*, celebrado en el mes de mayo de 2018, en Nuevo Vallarta, y que contó con la presencia de ponentes de diversas regiones del mundo.

El documento que aquí se presenta busca responder cuatro cuestiones fundamentales sobre el turismo: **¿dónde estamos?, ¿hacia dónde mira el mundo?, ¿cómo articular una nueva política? y ¿cómo alcanzar los objetivos?**

El primer capítulo, *El turismo en el mundo y en México*, realiza una revisión de los retos y oportunidades que se derivan del análisis de las tendencias del turismo en el mundo y de la situación que guarda la competitividad turística del país. En el segundo capítulo, se expone el resultado del análisis de las tendencias en materia de política turística en el mundo. El siguiente capítulo, *Bases para una nueva etapa en el turismo mexicano*, luego de revisar algunos antecedentes relevantes de la política turística en el país, propone los elementos constitutivos que podrían dar consistencia a una nueva formulación en lo que se denomina el **ADN de la nueva política pública** para el turismo. Finalmente, en el cuarto capítulo se detalla un conjunto de recomendaciones que pretenden ir al encuentro de las Líneas de la nueva política pública en materia turística en los próximos años: la primera parte expone las prioridades de la política turística, para posteriormente, hacer referencia a los instrumentos de dicha política.

En esta nueva etapa de la nación mexicana, el turismo está llamado a realizar importantes contribuciones para apuntalar el desarrollo en una perspectiva de sostenibilidad. Sin embargo, esto no sucederá de manera espontánea, por lo que la articulación y operación de una política turística renovada, incluyente y con visión integral resulta ser el camino adecuado para aprovechar las oportunidades que están a la vista.

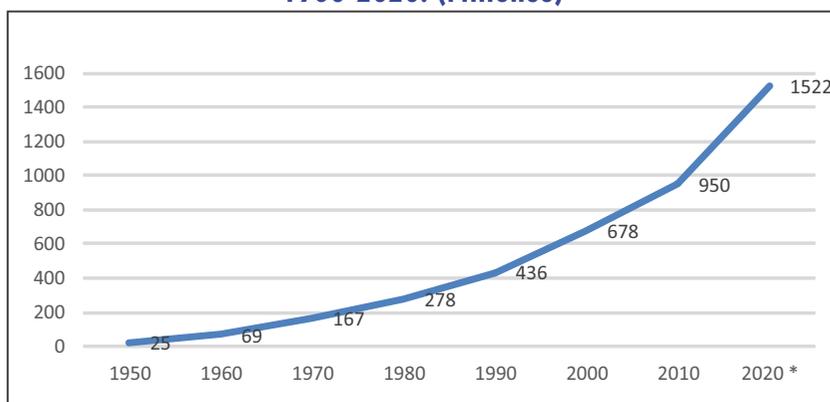
CAPÍTULO 1. El turismo en el mundo y en México

1.1. Tendencias del turismo en el mundo: retos y oportunidades

Un sector dinámico

Luego de atravesar por un periodo de desaceleración entre 2000 y 2010 debido a eventos geopolíticos y a la Gran Recesión de 2008, el turismo internacional ha dado muestras de una gran resiliencia y parece encontrarse en medio de una nueva etapa de auge: con información de la OMT se estima que la tasa de crecimiento anual del número de viajeros internacionales pase de 3.4% en 2000-2010 a una tasa estimada de 4.8% en 2010-2020, y todo indica que el dinamismo se mantendrá en el futuro próximo.

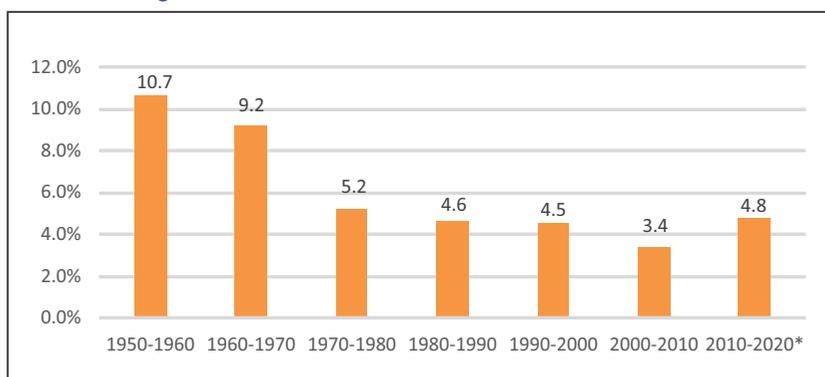
Gráfica 1.1. Llegadas de turistas internacionales en el mundo, 1950-2020. (Millones)



* Estimado

Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

Gráfica 1.2. Evolución de la tasa media anual de crecimiento de las llegadas de turistas internacionales en el mundo. (%)



* Estimado

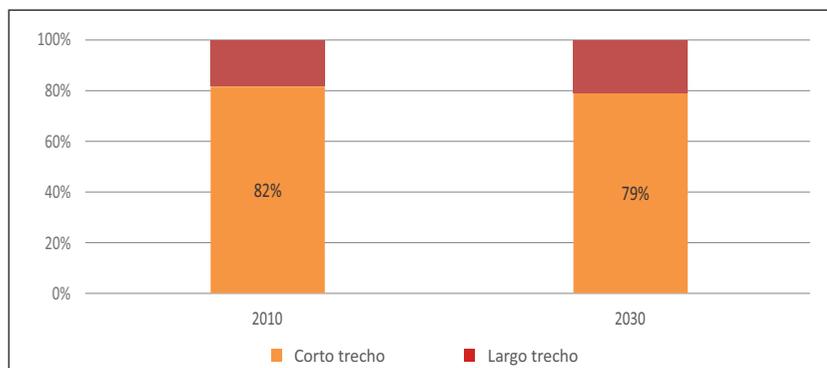
Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

Buenas noticias para México (y otras un poco menos)

La OMT anticipa que el turismo internacional seguirá siendo impulsado fundamentalmente por los viajes de ocio, puesto que el consumo de viajes es un componente cada vez más importante del estilo de vida de las sociedades contemporáneas. En este sentido, el turismo hacia México se concentra en este segmento.

Ahora bien, todo indica que el turismo internacional se mantendrá mayoritariamente como un fenómeno intrarregional (de corta distancia). Esta es una noticia no tan buena para México, pues el auge del sector provendrá, sobre todo, de los mercados emisores de Asia y el Pacífico que se espera crezcan al 5% anual en la próxima década, mientras que para los mercados naturales para nuestro país se espera un crecimiento en torno al 2.5%.

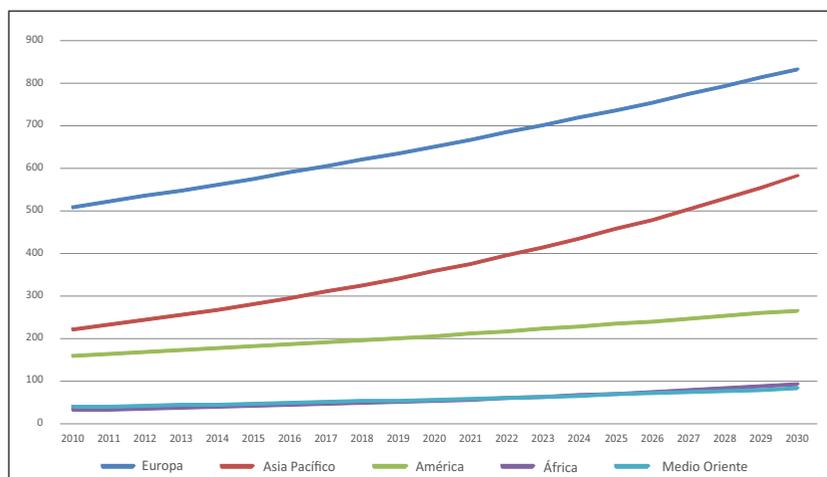
Gráfica 1.3. Comparativo de la distancia de los viajes: 2010 y 2030



Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

Aun así, estas tendencias implican que entre 2020 y 2030 habrá 60 millones de viajeros adicionales que saldrán de América y 180 millones más cuyo origen será Europa. El desafío es, entonces, ser cada vez más competitivos. Una parte del reto será impedir la aparición del fenómeno de saturación de los destinos (como Cancún, por ejemplo), lo cual ha constituido un problema muy serio en destinos maduros altamente exitosos hasta ahora.

Gráfica 1.4. Evolución de los mercados emisores por región, 2010-2030. Llegadas de turistas internacionales. (Millones)



Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

El turismo doméstico: un reto más allá del sector

En el mundo, a igual que en México, los viajes de las personas dentro de su propio país de residencia constituyen la mayor parte de la actividad turística. En el caso de nuestra nación, el obstáculo fundamental para su crecimiento está en la deficiente distribución del ingreso. Así, solo alrededor del 40% de la población mexicana viaja y, además, el 65% del gasto turístico es realizado por el 10% más rico de los mexicanos. A pesar de que este es un problema que escapa al sector y a las políticas públicas en materia de turismo, la industria puede y debe facilitar el desarrollo de opciones para grupos cada vez más amplios de población, sin dejar de impulsar los segmentos tradicionales y alternativos de viajes de los nacionales.

Tabla 1.1. Distribución de los gastos turísticos y hospedaje por decil, Enigh 2016

Decil de ingreso	Umbral de ingreso (pesos)	Gastos turísticos y hospedaje (%)
1	0-2,514	0.4
2	3,984	0.4
3	5,276	1.0
4	6,652	1.1
5	8,217	1.6
6	10,115	2.5
7	12,638	3.9
8	16,459	7.5
9	24,033	16.4
10	>24,033	65.2

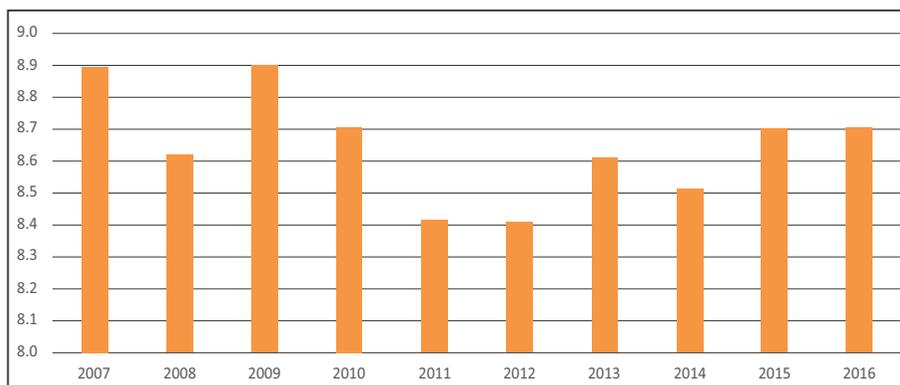
Fuente: elaboración propia con datos del Inegi.

1.2. La competitividad del turismo en México: luces y sombras

El sector turístico, crucial en el desarrollo económico y social del país

La aportación del turismo a la economía nacional es relevante –en 2016, representó 8.7% del PIB, según datos de la Cuenta Satélite del Turismo (CST)–, y estable a lo largo del tiempo. Además de su aportación al valor agregado en la economía, la industria turística demandó, en el mismo año, bienes intermedios por un valor del orden de 56 mil millones de dólares, equivalente a poco más de 5% del PIB de ese año.

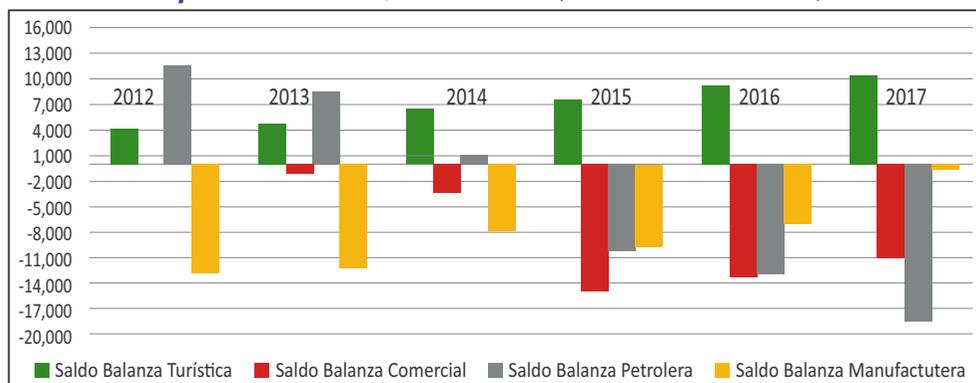
Gráfica 1.5. Participación del PIB turístico en el PIB nacional, 2007-2016. (Porcentajes a precios corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi.

Tradicionalmente, el turismo se ha distinguido por ser una fuente importante de divisas y, en consecuencia, por sus valiosas contribuciones al fortalecimiento de la Balanza de Pagos. En 2017, de no haber existido el aporte neto de divisas derivado del turismo, el déficit en la balanza en cuenta corriente hubiera sido 54.1% mayor al observado.

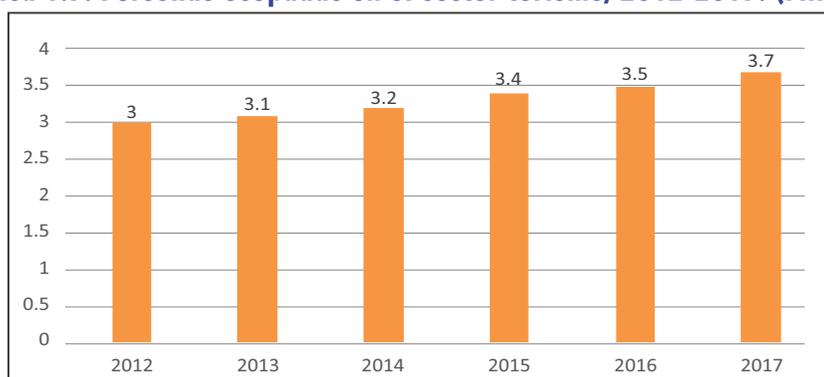
Gráfica 1.6. Saldos de las balanzas turística, comercial, petrolera y manufacturera, 2012-2017. (Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi y del Banco de México.

Para el año 2017, el turismo ocupaba directamente a 3.7 millones de personas. Entre 2012 y 2017 registró 700 mil plazas adicionales, es decir, creó en promedio 140 mil nuevos puestos de trabajo cada año. De esta forma, el ritmo de crecimiento del empleo en el sector (4.3% al año) supera al de la economía en su conjunto.

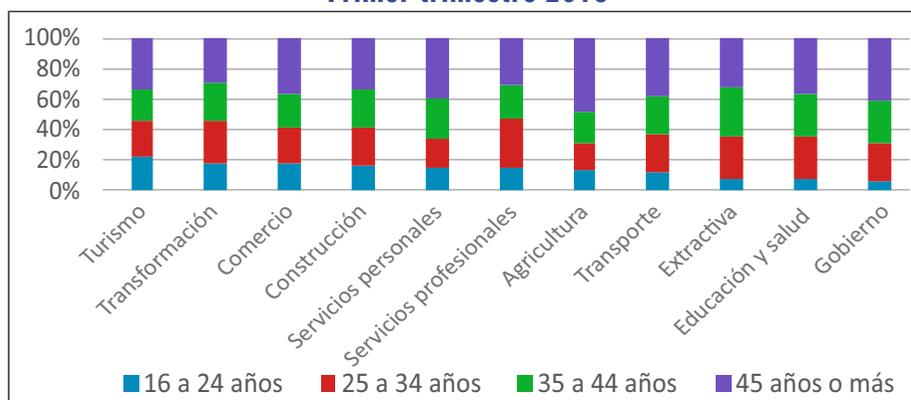
Gráfica 1.7. Personas ocupadas en el sector turismo, 2012-2017. (Millones)



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Styps).

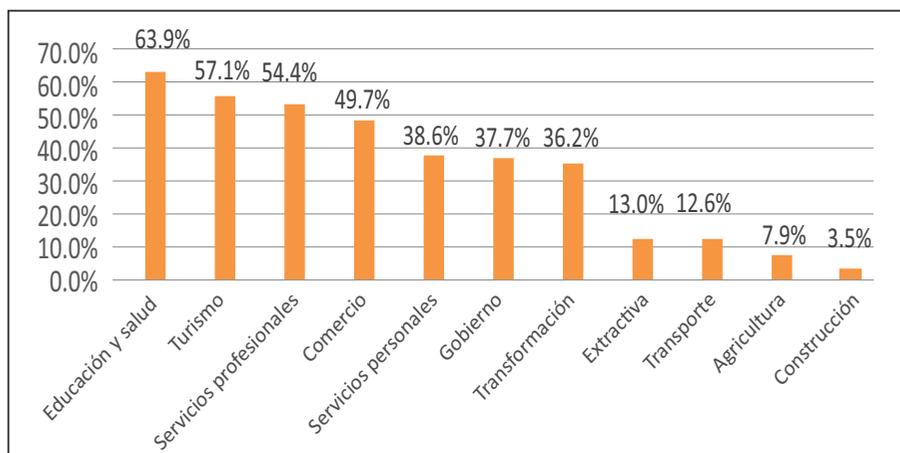
El empleo en el turismo no solo es trascendente por su volumen, sino también por la igualdad de oportunidades que promueve para jóvenes y mujeres: es el sector que, proporcionalmente, brinda más puestos de trabajo a los jóvenes y la segunda actividad económica que aporta mayor cantidad de ocupaciones a la población femenina.

Gráfica 1.8. Proporción de personas ocupadas por edad y sector económico. Primer trimestre 2018



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Laboral de la Styps.

Gráfica 1.9. Proporción de mujeres en el personal ocupado por sector. Primer trimestre 2018

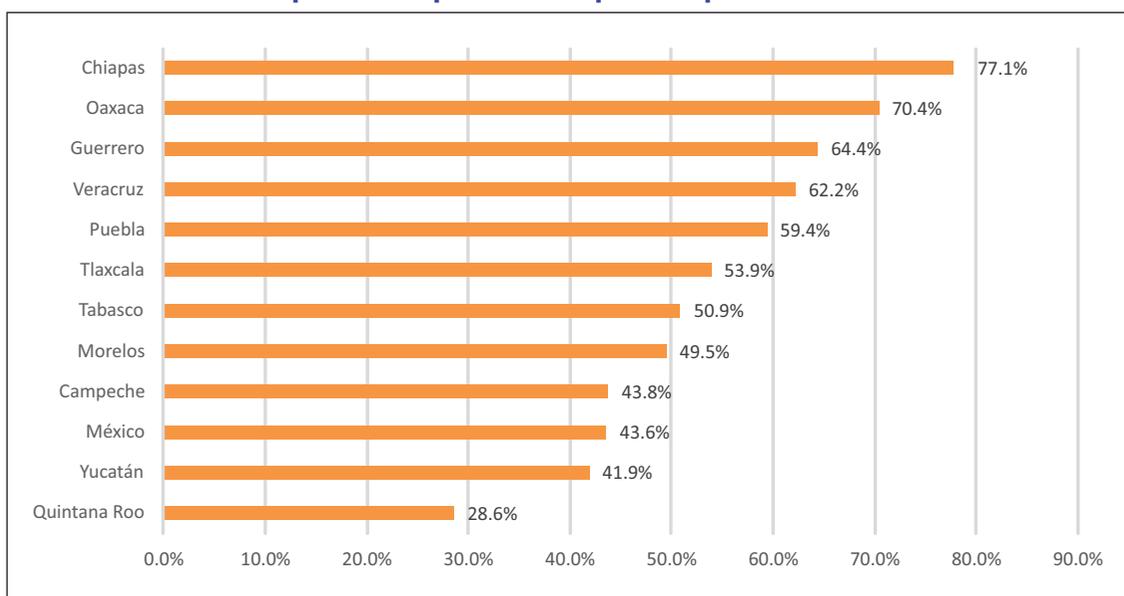


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Laboral de la Styps.

El desarrollo del turismo resulta ser un instrumento importante en el combate a la pobreza, la superación del rezago social y la reducción de la marginación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), solo 11% de los 233 municipios considerados turísticos en los Censos Económicos de 2004, para 2010 se encontraban en condición severa de rezago social, en contraste con el 44% del total nacional que sí lo estaban. De igual forma, y conforme a la información del Consejo Nacional de Población (Conapo), el 67.7% de los municipios del país presentaban niveles elevados de marginación, mientras que el 69.8% de los municipios turísticos, por el contrario, contaban con niveles bajos de marginación.

En el sur-sureste del país, la actividad turística, cuando ha sido exitosa como en Quintana Roo, marca la diferencia entre pobreza y marginación, y prosperidad. De la totalidad de los estados de la región, solo Quintana Roo presenta niveles de pobreza por debajo de la media nacional; le sigue Yucatán, cuya economía está fuertemente vinculada a la economía turística de Quintana Roo.

Gráfica 1.10. Proporción de personas en pobreza por entidad federativa, 2016



Fuente: elaboración propia con datos del Coneval.

El turismo internacional: muchos turistas, poco ingreso

Si bien México es el sexto país a nivel mundial en número de turistas y el décimo quinto en ingreso de divisas por visitantes internacionales, los turistas internacionales gastan poco en el territorio nacional (lugar 43 en gasto por turista). En parte esta situación obedece, sin duda, al fenómeno del turismo fronterizo. Pero, incluso sin eso, de manera general, los turistas de internación por vía aérea gastan menos de mil dólares por persona/viaje, lo que coloca al país en torno al vigésimo séptimo lugar en el mundo.

Otra parte de la explicación se encuentra en las diferencias del poder de compra entre países. Para México, el gasto de los turistas de internación por vía aérea, medido en paridad de poder de compra, sería de mil 853 dólares, lo cual posicionaría al país por encima de muchas naciones europeas, pero lejos todavía de destinos cuya oferta turística es similar a la mexicana. Tal es el caso de República Dominicana o Tailandia que alcanzarían niveles de gasto medio de 2 mil 640 y 4 mil 402 dólares, respectivamente. Estas cifras ponen en claro que hay un buen trecho por recorrer en cuanto a la oferta de productos, servicios y experiencias que lleven al turista a gastar más. Visto desde otra óptica, el reto es mejorar la competitividad del sector para transitar hacia segmentos de mercado de mayor gasto.

Tabla 1.2. Principales países receptores de turistas, 2017

Posición	País	Llegadas de turistas internacionales (millones)
1	Francia	86.9
2	España	81.8
3	Estados Unidos	76.9
4	China	60.7
5	Italia	58.3
6	México	39.1
7	Reino Unido	37.7
8	Turquía	37.6
9	Alemania	37.5
10	Tailandia	35.4

Datos preliminares.

Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

Tabla 1.3. Principales países receptores de divisas por turismo, 2017

Posición	País	Ingreso en miles de millones de dólares
1	Estados Unidos	210.7
2	España	68.0
3	Francia	60.7
4	Tailandia	57.5
5	Italia	44.2
6	Reino Unido	43.9
7	Australia	41.7
8	Alemania	39.8
9	Macao	35.8
10	Japón	34.1
11	Hong Kong	33.2
12	China	32.6
13	India	27.4
14	Turquía	22.5
15	México	21.3

Datos preliminares.

Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

Tabla 1.4. Gasto medio por país, 2017

Posición	País	Gasto medio en dólares	Posición	País	Gasto medio en dólares
1	Australia	4738.6	26	Portugal*	841.1
2	Estados Unidos*	2885.7	27	España	831.3
3	Macao	2057.8	28	México (no fronterizo)	809.0
4	Suecia*	2040.5	29	Italia*	768.2
5	Tailandia	1624.3	30	Argentina	761.2
6	India	1623.5	31	Arabia Saudita	751.6
7	Suiza*	1522.0	32	Malasia	706.6
8	Bélgica	1452.4	33	Croacia	698.7
9	Singapur*	1438.0	34	Polonia	695.7
10	Emiratos Árabes	1329.1	35	Austria	691.5
11	Hong Kong	1190.0	36	Vietnam	689.9
12	Japón	1188.2	37	Francia*	676.1
13	Reino Unido*	1185.9	38	Marruecos	654.9
14	República Dominicana	1161.3	39	Dinamarca*	652.6
15	Taiwán	1149.5	40	Grecia	606.6
16	Alemania	1061.3	41	Turquía	598.4
17	Filipinas	1060.6	42	Chile	562.5
18	Corea del Sur	1007.5	43	México	542.0
19	Canadá	976.0	44	China	537.1
20	Egipto	951.2	45	Irlanda*	535.2
21	Indonesia*	923.8	46	República Checa*	527.5
22	Holanda	893.3	47	Bulgaria*	440.5
23	Noruega*	883.2	48	Hungría	392.4
24	Brasil	878.8	49	Eslovaquia*	388.3
25	Sudáfrica	854.4	50		364.8

* Estimado

Fuente: elaboración propia con datos de la OMT.

México cuenta con las bases para mejorar la competitividad

A diferencia de otros países, México está especializado en un turismo que se hospeda en hoteles: es el sexto lugar en pernoctas y el séptimo en oferta hotelera. A partir de esta ancla que significa el alojamiento y que constituye un porcentaje importante del gasto y de la experiencia del viajero, es como el sector debe construir una competitividad creciente.

Tabla 1.5. Principales países en materia de oferta hotelera, 2016

Posición	País	Número de habitaciones
1	Estados Unidos	5,114,007
2	China	1,420,489
3	Japón	1,388,076
4	Alemania	953,110
5	España	912,504
6	Reino Unido	786,775
7	México	769,135
8	Francia	673,437
9	Tailandia*	650,643
10	Indonesia	527,176

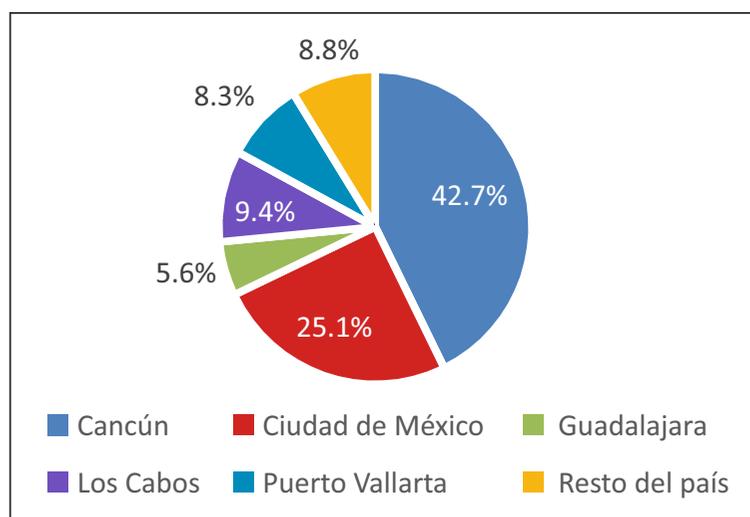
*2015

Fuente: elaboración propia con información de la OMT.

La concentración: una realidad

El país cuenta con una formidable dotación de atractivos naturales y culturales, con una amplia planta turística y con avances importantes en materia de infraestructura y conectividad; además, su ubicación geográfica es privilegiada por su cercanía a uno de los más importantes mercados turísticos del mundo. No obstante, en el componente internacional, se percibe una fuerte concentración en pocos aeropuertos y un predominio claro del segmento de sol y playa, con una limitada penetración en mercados como el del turismo cultural, el de reuniones y el ecoturismo, por mencionar algunos ejemplos concretos. De igual manera, la concentración está presente en los mercados geográficos tradicionales y por lo general la oferta se orienta a un segmento de mercado de precio más bien bajo, a pesar de que existen opciones sofisticadas en varios destinos.

Gráfica 1.11. Entradas de extranjeros por vía aérea y punto de internación, 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

Calidad: avances importantes, pero terreno por recorrer

En un escenario de competencia global y alta rivalidad como el de la industria turística, el impulso a los programas tendientes a la mejora continua de la calidad parece una decisión acertada. En ese entorno deben reconocerse los diferentes esfuerzos públicos y privados realizados en los últimos años por instituciones públicas y privadas para la promoción de normas, certificaciones, distintivos y otras diversas modalidades de reconocimiento a la calidad de las empresas. En este orden de ideas, destaca el lanzamiento público que la Secretaría de Turismo hiciera en fecha reciente del Sistema Nacional de Certificación Turística.

Resulta indispensable realizar una evaluación del funcionamiento y utilidad de estas iniciativas para las empresas, así como en términos del reconocimiento que el mercado otorga por este tipo de prácticas. Todo indica que se ha entrado en una suerte de *distintivitis* cuyo valor no acaba de quedar claro, pues es muy posible que la proliferación de estos sellos de calidad corra paralela al debilitamiento de su utilidad como guía para el viajero y del prestigio asociado a cumplir con los requisitos para la obtención de estos.

En otro orden de ideas, la innovación y la disrupción de productos y modelos de negocio establecidos son una característica de los tiempos actuales, en donde la actividad turística no es ajena a ellas. En particular, el componente de alojamiento de la industria observa una acelerada velocidad en la adopción de nuevas fórmulas de valor ofrecidas a los consumidores. El nivel de disrupción ha llevado en algunos casos a la adopción de esquemas legales y regulatorios que posibilitan marcos de competencia razonable y en los que los turistas se encuentren debidamente protegidos, como ha sido el caso de la propiedad vacacional.

Bajo esta lógica, los sistemas de distribución de alojamiento turístico en viviendas de uso residencial han supuesto uno de los mayores fenómenos disruptivos de los años recientes. Si bien se reconocen algunas de las bondades de estos sistemas, también demuestran que su acelerado crecimiento¹ se ha basado en buena medida en el abatimiento de barreras a la entrada, atribuible a las nuevas plataformas.² Esta nueva oferta amplía la competencia y ofrece mayores opciones en beneficio del consumidor, pero abre las puertas a la evasión fiscal y al incumplimiento de otras regulaciones por parte de esos actores, quienes conforme al marco legal vigente son prestadores de servicios turísticos, y como tales deberían operar en condiciones de competencia similares a las de las otras empresas del sector. Es conveniente tener en consideración la experiencia internacional en la materia, pues existen abundantes reportes sobre los riesgos potenciales de destrucción de la inversión y de degradación de la convivencia entre vecinos, producto de la proliferación de este tipo de ofertas.

No parece que el surgimiento de innovaciones como las aquí comentadas o aquellas referidas a los sistemas de transporte local, sean las únicas que habrán de presentarse en el competido entorno del turismo, por lo que es necesario mantener una actitud de observación global de estos fenómenos.

En una actividad caracterizada por la prestación de servicios proporcionados de manera personal, resulta evidente que la formación de la fuerza de trabajo se vuelve crítica. En México, la preparación de personal para la industria inicia de manera formal en la mitad del siglo pasado. A lo largo de este tiempo, tanto desde las empresas como desde el aparato público del turismo, el sector ha desplegado una amplia gama de esfuerzos relacionados con el entrenamiento del personal ya incorporado a la actividad. De forma paralela, ha implementado un importante número de normas de competencia laboral relacionadas con el quehacer turístico.

No obstante lo anterior, desde la perspectiva empresarial sigue existiendo una preocupación latente: la insuficiente disponibilidad de mano de obra calificada, especialmente en los destinos turísticos con un ritmo elevado de crecimiento de la oferta. Asimismo, el problema de alta rotación de personal y *la piratería* como fuente de reclutamiento en la industria complican el panorama. Del otro lado, algunas de las empresas del sector no acaban de asumir una actitud responsable ante sus empleados: convierten las propinas en fuente alternativa de ingreso para los trabajadores y recurren a fórmulas de tercerización –*outsourcing*– que en algunas de sus modalidades resultan cuestionables como sucede en el Caribe mexicano con las denominadas empresas *pagadoras*.

Habría que agregar que la oferta educativa turística está concentrada en los niveles medio y superior, en tanto que la mayor parte de la demanda laboral se ubica en las posiciones de línea. Sin duda, los escasos requisitos y la falta de barreras para que instituciones educativas de muy diversa calidad accedan al mercado de educación turística, conducen a diversos problemas que al final parecieran traducirse en una baja incorporación de los egresados a la fuerza laboral. De acuerdo con un análisis del Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística A.C., en 2017 había mil 124 programas de nivel superior registrados ante la Secretaría de Educación Pública, de los cuales 79% eran ofrecidos por instituciones privadas y el resto por públicas.³ En total, el Consejo estimaba una población escolarizada de 120 mil estudiantes. Además, menos del siete por ciento de los programas contaba con una acreditación de su calidad educativa, lo cual es particularmente preocupante.

De la misma manera, la generación y divulgación de conocimiento sobre los diversos elementos que conforman la industria debería ser atendida de manera prioritaria. En este sentido conviene mencionar que hay alrededor de un centenar de académicos realizando tareas de investigación en turismo que forman parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt.

¹ Un reciente estudio, realizado por la Universidad Anáhuac México para la Asociación Nacional de Cadenas de Hoteles, estima que a través de uno solo de los canales de distribución (Airbnb) se habrían concretado en 2017 alrededor de 3 millones de pernoctas.

² En realidad estos son canales de distribución basados en la tecnología que se han autodenominado como plataforma.

³ Disponible en: https://conaet.net/_files/200000163-9cdfc9ddb2/ANALISIS%20CONAET%2004-17.pdf.

Los obstáculos a la competitividad están en los bienes públicos

En general, las ventajas del país provienen de su capital natural y su herencia milenaria: ocupa los primeros lugares en materia de clima, recursos naturales, biodiversidad y recursos culturales. A pesar de que los bienes y servicios privados que se ofrecen al turista en términos globales están bien evaluados, el principal problema radica en la provisión de bienes públicos. Algunos de estos bienes requieren inversión y otros simplemente buen gobierno: servicios municipales (limpieza, ordenamiento urbano, alumbrado, entre otros), seguridad pública y la garantía de que los productos y destinos son ambientalmente sostenibles, componente cada vez más relevante para los turistas y, muy en particular, para los segmentos de ingreso medio y alto (los de mayor gasto). A lo anterior se debe sumar la falta de facilidades y los obstáculos burocráticos para el desarrollo de los negocios turísticos. Si bien muchos de estos problemas son de alcance nacional, todos admiten mejoras sustanciales a nivel local.

Tabla 1.6. Variables seleccionadas del Índice de Competitividad Turística de Davos, 2017. (Primera parte)

Indicador	Posición de México
Recursos naturales	2
Sitios naturales Patrimonio de la Humanidad	8
Biodiversidad	9
Recursos culturales	10
Sitios culturales Patrimonio de la Humanidad	6

Fuente: Foro Económico Mundial, 2017.

Tabla 1.7. Variables seleccionadas del Índice de Competitividad Turística de Davos, 2017. (Segunda parte)

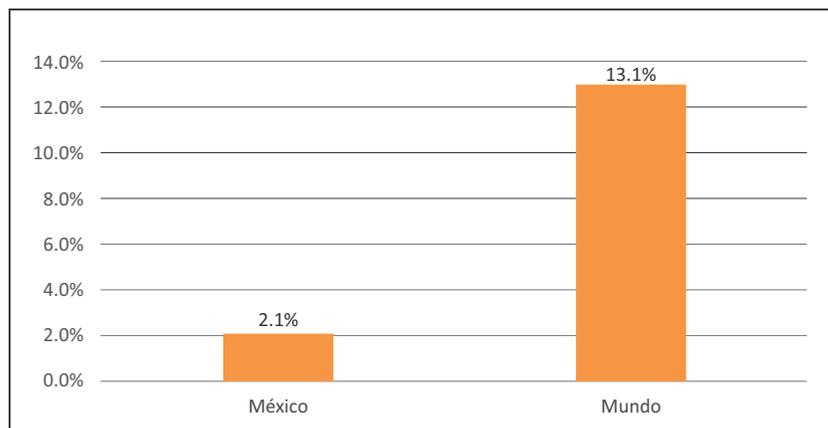
Indicador	Posición de México
Costos por lidiar con permisos de construcción	122
Seguridad	113
Costos para los negocios por el crimen y la violencia	128
Confiabilidad de los servicios policiales	128
Tasa de homicidios	123
Sostenibilidad ambiental	116
Eficiencia del marco legal para resolver disputas	112
Costo de empezar un negocio	100

Fuente: Foro Económico Mundial, 2017.

En cuanto al tema de seguridad, es ilustrativo recordar que en 2018 se cumple una década de la dramática caída en los flujos turísticos internacionales. Si bien este declive obedece en buena parte a la Gran Recesión de 2008-2009 de Estados Unidos y al episodio de influenza en la Ciudad de México en abril de 2009, sin duda se exacerbó por el recrudecimiento de la violencia y el aumento de la inseguridad.

ridad registrados desde aquellos años. Así, en tanto el número de llegadas de turistas a México creció 2% entre 2008 y 2012, la expansión del turismo fue seis veces mayor en el mundo.

Gráfica 1.12. Crecimiento de las llegadas de turistas internacionales, 2008-2012. México vs. el mundo



Fuente: elaboración propia con datos de la OMT y del Banco de México.

En tiempos más recientes, México ha vivido los mejores años en el turismo internacional; no obstante, se comienzan a percibir signos preocupantes. Luego de que el gobierno de Estados Unidos emitiera el *Travel Advisory*⁴ en agosto de 2017, donde endurecía su posición sobre la inseguridad prevaleciente en el país y señalara la problemática de seguridad y violencia en Cancún y Los Cabos, las tasas de crecimiento de las llegadas de turistas estadounidenses⁵ por vía aérea se han reducido apreciablemente: no solo diez de los once meses que muestran las menores tasas de crecimiento de los últimos 43 meses corresponden, precisamente, a los diez meses posteriores a agosto de 2017, sino que, por primera vez en tres años y medio, se registran tres meses con variaciones negativas (abril, mayo y julio de 2018). De hecho, mientras que el promedio de las tasas de crecimiento interanuales para los 36 meses que terminan en julio de 2018 es de 10.9%, la tasa para los once meses que van de septiembre de 2017 a julio de 2018 es de solo 2.1%, esto en un contexto de muy buen desempeño económico en Estados Unidos.

Por lo que respecta a la conectividad y al transporte, es posible señalar que, en años recientes, en materia aérea se ha realizado un avance significativo para impulsar la competencia y fortalecer la conectividad con la adopción del nuevo convenio bilateral con Estados Unidos. Destinos turísticos como Cancún, Puerto Vallarta, Los Cabos y la Ciudad de México siguen mejorando sus opciones de conexión aérea con un mayor número de mercados. Sin embargo, otros destinos turísticos enfrentan limitadas capacidades de este tipo de conectividad. Sin dejar de reconocer que el interés de cubrir una ruta está determinado por cuestiones de mercado (atractivo del destino y volumen de los flujos, por ejemplo), se debe perseverar en la tarea de atracción de nuevas rutas aéreas.

La saturación existente en el aeropuerto de la Ciudad de México es evidente, y el problema habrá de agravarse dado el papel fundamental de punto de conexión y distribución de vuelos (*hub*) que desempeña y seguirá desempeñando la capital del país. En consecuencia, las autoridades deberán encontrar la solución a dicho congestionamiento, mediante la concreción de una infraestructura alterna en el corto plazo. En la misma lógica, se debe apoyar la consolidación de dos *hubs* más, en Cancún y Tijuana, por su estratégica situación geográfica.

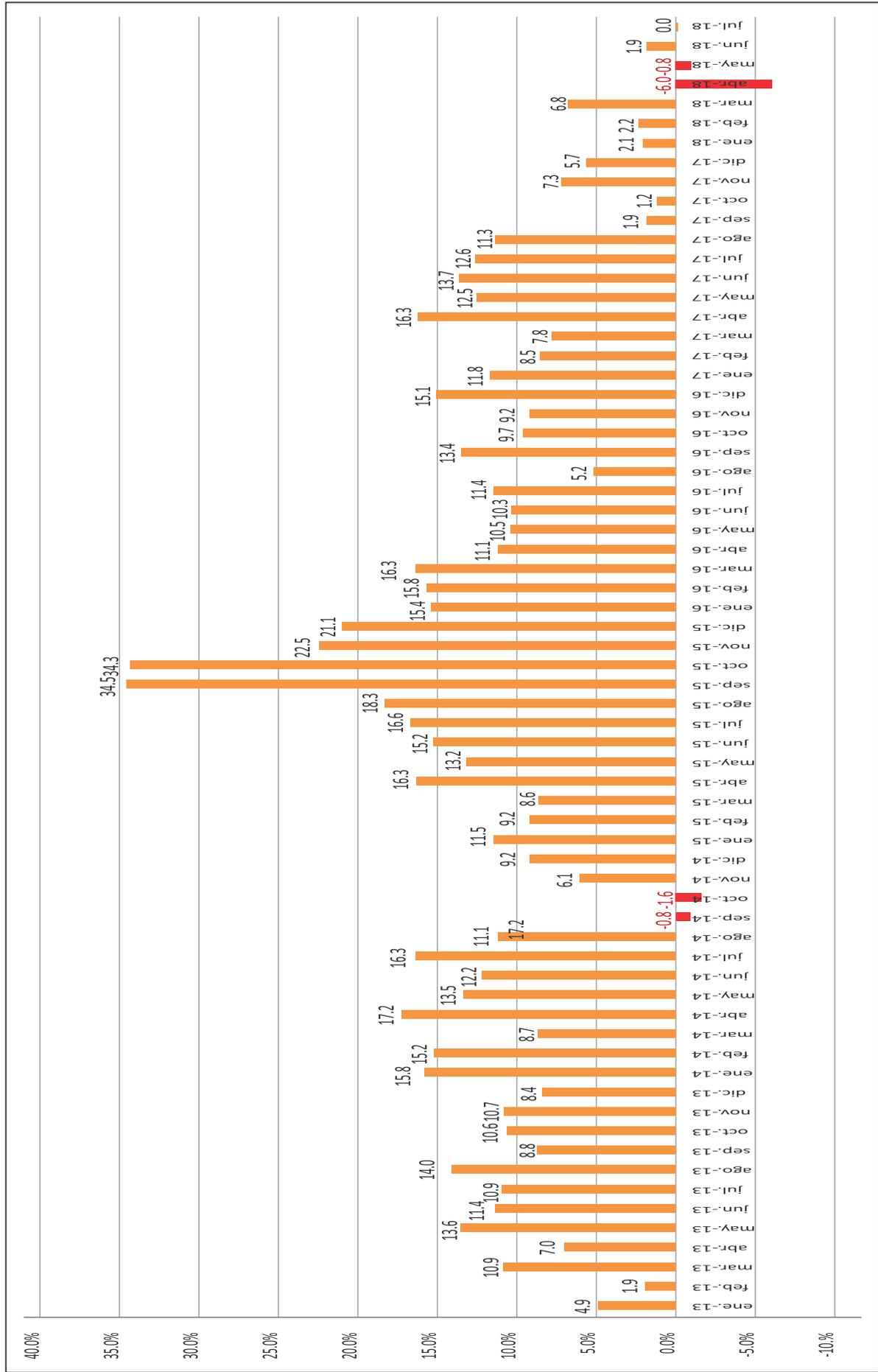
Aunque las concesiones aeroportuarias han contribuido a la mejora de estas infraestructuras, vale la pena realizar una evaluación de este esquema de operación a fin de revisar los avances y retos que han surgido en el proceso.

Además, la mayor parte de la población no tiene acceso al transporte aéreo por sus bajos ingresos y, al menos en parte, por las elevadas cargas fiscales en la estructura de precios de los servicios. Las

⁴ El comunicado fue publicado el 22 de agosto de 2017 en el sitio de internet del Departamento de Estado de Estados Unidos.

⁵ Turistas residentes en Estados Unidos que se internaron por vía aérea.

Gráfica 1.13. Variación interanual en las llegadas de turistas por vía aérea provenientes de Estados Unidos, enero 2013-julio 2018. (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

tarifas de los boletos aéreos son percibidas como caras, pero la aparición de las líneas de bajo costo ha permitido abrir algunas oportunidades para popularizar el servicio.

Por su parte, la conectividad del país ha mejorado significativamente gracias a la infraestructura terrestre, lo que beneficia tanto a los destinos turísticos consolidados como a los emergentes. Las carreteras y autopistas son las venas del sistema turístico, y su ampliación y conservación resultan fundamentales para el sector. No obstante, prevalecen retos como la mejora de la señalización vertical y horizontal y, de nueva cuenta, la inseguridad en algunos tramos carreteros del país. El transporte ferroviario ha sido marginal y su impacto en el turismo también.

El caso de Cancún es ilustrativo para hablar sobre el lado negativo del transporte local. Ante la insuficiencia de alternativas y la limitación de la infraestructura actual de vialidades, la movilidad es uno de los grandes problemas para los pobladores locales, además de representar un riesgo potencial para la seguridad de las personas, pues el estragulación de la Avenida Kukulkán en algunos de sus tramos puede impedir el desplazamiento de vehículos en una situación de emergencia. De igual forma, esta ciudad evidencia las debilidades del servicio de taxis y traslados a los aeropuertos, ya que el corporativismo ha llevado a que el servicio se preste con limitadas garantías para el turista y en un entorno falto de competitividad. Por ejemplo, además de que las unidades suelen tener condiciones poco decorosas, no cuentan con taxímetros y los abusos son frecuentes. De la mano de lo anterior, existe en el país la limitación para que los taxistas puedan recoger libremente pasaje en los aeropuertos. Finalmente, la llegada de servicios basados en plataformas tecnológicas como Uber y Cabify constituiría una alternativa real de movilidad, pero no acaban de ser regulados con transparencia y en algunos lugares, como Cancún, simplemente están prohibidos.

A pesar de sus limitaciones, sería deseable alcanzar, al menos, una operación del transporte público como la de los autobuses de pasajeros que circulan en la zona hotelera de Cancún, en donde viajan tanto los trabajadores de la industria y la población local, como los turistas.

1.3. En resumen, el turismo debe ser parte de la agenda de desarrollo nacional porque:

- **El turismo en el mundo ofrece oportunidades claras de crecimiento y desarrollo.**
- **El aprovechamiento de estas oportunidades permitirá dar un salto en la competitividad de la industria turística mexicana.**
- **El crecimiento del turismo doméstico dependerá, en buena medida, del éxito que México tenga en recuperar una trayectoria de crecimiento socialmente incluyente. A pesar de ello, hay mucho que la industria y las autoridades pueden hacer para facilitar su desarrollo.**
- **México cuenta con importantes ventajas comparativas y competitivas en el sector.**
- **Los obstáculos a la competitividad están en la provisión de bienes públicos.**
- **Los puntos anteriores justifican, por sí mismos, el establecimiento de una activa política turística. Además, es imprescindible convertirla en parte integral y relevante de la agenda de desarrollo del país, pues el sector turístico tiene un peso específico importante en la economía nacional y ofrece amplias oportunidades tanto para superar la desigualdad y la pobreza, sobre todo en las regiones más rezagadas, como para contribuir a la sostenibilidad ambiental del desarrollo.**

Los siguientes capítulos examinan las tendencias en materia de política turística en el mundo y proponen una agenda de acciones específicas para México que buscan maximizar el impacto del turismo en el desarrollo económico y social del país.

CAPÍTULO 2. Tendencias en materia de política turística en el mundo. Lecciones para México

La naturaleza global de la actividad turística sugiere que en un ejercicio de diseño de políticas públicas es indispensable dar seguimiento a las tendencias internacionales de la gestión pública en la materia. En este sentido, resulta de la mayor utilidad aprovechar el reciente ejercicio de revisión de prioridades del programa de trabajo de la OMT y otras prácticas y reflexiones internacionales. Los trazos de estas prioridades y tendencias permitirán incorporarlos en esta propuesta, adaptándolos a la realidad nacional, lo que bien puede ser considerado como el estado del arte en la política turística mundial.

Como no puede ser de otra manera, las tendencias emergentes de política turística se vinculan estrechamente con las tendencias emergentes del propio fenómeno turístico. Entre estas destacan: 1) las relacionadas con las nuevas características de los viajeros; 2) las que se plantean de cara a los procesos y modelos de negocio que surgen al calor de las nuevas tecnologías; y 3) las innovaciones institucionales que buscan optimizar las formas de diseñar e implementar las políticas turísticas recentrándolas en los destinos turísticos donde, finalmente, tiene lugar la actividad turística. Por último, cabe señalar que en el ámbito internacional se ha generado un claro consenso en el sentido de que fortalecer el posicionamiento público del turismo es condición indispensable para garantizar la efectividad de la política turística.

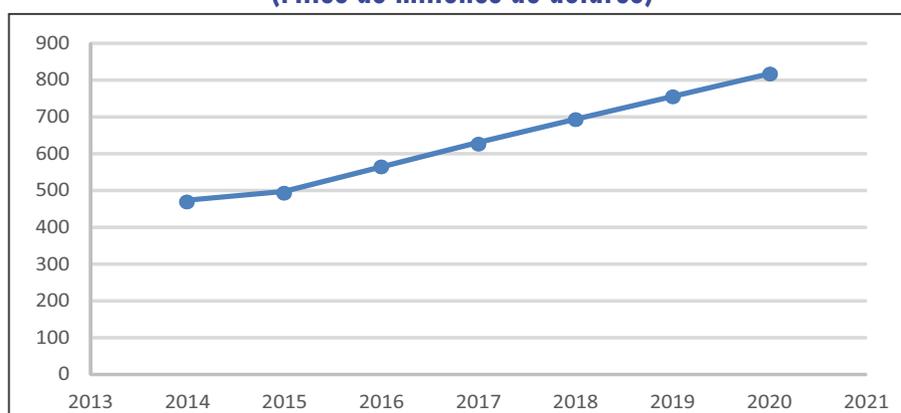
La ofensiva por ampliar el reconocimiento público del turismo se apoya en la idea de que esta actividad no solo es importante por su contribución económica, sino también por su capacidad de ofrecer oportunidades concretas de desarrollo para las comunidades receptoras. Lo anterior en virtud de que buena parte de la experiencia turística se desenvuelve, precisamente, en los destinos como espacios geográficos acotados que al tiempo de recibir visitantes, son el lugar de residencia permanente de millones de personas y, por ende, el territorio en el que empeñan sus esfuerzos para conseguir mejores condiciones de vida.

2.1. Elementos emergentes de política relacionados con las nuevas tecnologías y los nuevos viajeros

Digitalización de la economía turística

En los países líderes, la política pública busca facilitar y desarrollar mecanismos que permitan al sector incursionar de manera exitosa en su transformación digital, en el entendido de que esta tendencia está plenamente en curso.

Gráfica 2.1 Crecimiento de las ventas de viajes en línea en el mundo, 2014-2020.
(Miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de Statista.

Liberalización de los viajes y seguridad

En la agenda de política turística mundial, cobra cada vez mayor relevancia la idea de que es necesario redoblar el esfuerzo en materia de liberalización de los viajes y fortalecimiento de los mecanismos que aseguren la protección de los viajeros, desde luego por su valor intrínseco, pero desde el punto de vista del negocio turístico, por su efecto sobre la competitividad. Trabajar en este sentido es visto, además, como un paso necesario hacia la eventual adopción de la Convención de la OMT sobre la Protección de los Turistas y sobre los Derechos y Obligaciones de los Prestadores de Servicios Turísticos.

Hacia un turismo sostenible

El cambio más notable en materia de política turística en los últimos años o décadas, sin duda, es el que acompaña la creciente conciencia ambiental en el mundo y, muy en particular, entre los grupos de edad e ingreso que son más proclives a viajar. Se ha formado un consenso que apunta a un compromiso creciente del turismo y de la política turística con la sostenibilidad en todas sus dimensiones, por: 1) ser condición *sine qua non* de la operación turística; 2) representar un poderoso motor para impulsar las condiciones que propicien un desarrollo sostenible; y 3) constituir un factor adicional de competitividad turística de creciente importancia.

El turismo y los Objetivos 2030

El poder de transformación del turismo sobre la vida de las personas ha sido, finalmente, reconocido en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Nueva York en 2015, y que configuran la denominada Agenda 2030. Aunque el turismo aparece explícitamente en tres de los 17 objetivos, dada su propia naturaleza, se debe insistir en que tiene la capacidad para contribuir en la consecución de todos ellos.



Dentro de los ODS, los tres objetivos en los que el turismo aparece explícitamente reconocido son los siguientes:

8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- 8.9 De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover **un turismo sostenible** que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- 12.b Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- 14.7 De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y **el turismo**.

Énfasis en la capacitación y la promoción del emprendedurismo

La competitividad en el turismo depende de la calidad del servicio que prestan las personas y de la capacidad de detectar oportunidades para desarrollar nuevos productos que enriquezcan la experiencia de los viajeros. Tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como la OMT reconocen que, en ausencia de políticas públicas, los recursos destinados a la **capacitación** tanto de profesionales como de trabajadores y al **desarrollo de capacidades empresariales** será menor a la óptima socialmente y, por ello, la política turística le presta cada vez más atención y le dedica más recursos a estos temas.

2.2. Elementos emergentes de política relacionados con la gestión en materia turística

Enfoque de la política turística en los destinos

Una tendencia que ha venido ganando fuerza se refiere al reconocimiento de que la arena competitiva del sector está conformada por los destinos turísticos más que por los países. En consecuencia, las naciones líderes han venido desarrollando en los destinos nuevos modelos de gobernanza que involucren al sector privado y a la sociedad civil, junto con las instancias públicas, en la gestión actual y futura de estos territorios, incluyendo el acervo de bienes públicos que dan sustento a la actividad turística y al bienestar de las comunidades donde esta se realiza.

Gobernanza de los destinos e inversión

El afán permanente de que las condiciones competitivas vigentes en los destinos permitan la atracción de inversión en el **nuevo marco de la gobernanza y la gestión de los destinos**, al igual que la sostenibilidad, ha venido tomando carta de naturalización como elemento central de la política turística en los destinos turísticos exitosos.

CAPÍTULO 3. Bases para una nueva etapa en el turismo mexicano: ¿hacia dónde queremos ir?

3.1. Antecedentes y retos de la política turística

La política turística en México tiene un largo recorrido que empieza formalmente en 1929⁶ con la promulgación del Acuerdo por el que se previene que todo esfuerzo por el fomento y desarrollo del turismo en México es de forzosa protección por las Autoridades, y por el cual también se estableció la Comisión Mixta Pro-Turismo. Luego de un largo tránsito se creó la Secretaría de Turismo en 1975⁷ y a partir de entonces, la política turística del país suele concentrarse en los programas sectoriales alineados con el Plan Nacional de Desarrollo.⁸

A principios de 2017, la OCDE dio a conocer un Estudio de la Política Turística en México,⁹ en el cual presenta una evaluación y una serie de recomendaciones sobre el tema.

OCDE. Estudio de la Política Turística de México. Principales recomendaciones:

- **Promover un enfoque más integral y una gobernanza más sólida de la política turística.** Desarrollar un enfoque más estratégico del turismo en México. Mejorar la eficacia del Gabinete Turístico como herramienta estratégica para el desarrollo integral de políticas; fortalecer los vínculos entre las políticas, los productos y la promoción; así como promover un enfoque de la política turística más participativo y orientado hacia el mercado.
- **Ampliar la conectividad para apoyar la diversificación del mercado y movilizar a los visitantes en todo el país.** Mejorar la logística de transporte y turismo desde el punto de origen hasta el destino, creando un sistema de transporte integrado y fluido para los visitantes y residentes por igual. Continuar los esfuerzos para liberalizar los acuerdos de servicios aéreos para apoyar de mejor manera al turismo y aumentar la conectividad en todos los aeropuertos mexicanos. Mejorar el transporte por carretera.
- **Promover el crecimiento turístico incluyente, la diversificación de productos y el desarrollo de destinos.** Evolucionar el modelo de desarrollo turístico. Dar prioridad a políticas e intervenciones que apoyen a las empresas diversas en sistemas turísticos de menor escala. Apoyar un enfoque centrado en el consumidor para el desarrollo de productos y destinos.
- **Priorizar la inversión y financiamiento de las Pymes en apoyo a la innovación de la oferta.** Financiamiento directo a proyectos turísticos que ofrezcan el mayor potencial y garanticen una utilización más estratégica y eficiente de los recursos públicos. Apoyar una mejor utilización y aprovechamiento de las oportunidades de financiamiento para Pymes. Capitalizar las capacidades de Fonatur para hacerlo un actor fundamental en el financiamiento y diseño de un nuevo modelo de desarrollo turístico.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de julio de 1929.

⁷ La reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que da pie al nacimiento de la Secretaría de Turismo se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.

⁸ En el sexenio del presidente José López Portillo, en el Plan Global de Desarrollo.

⁹ Un resumen del estudio está disponible en: http://www.datatur.sectur.gob.mx/SiteAssets/SitePages/DocsPubs/ESTUDIO_POLITICA_TURISTICA_MEXICO.pdf.

Dada la abundante experiencia de la política turística en México y las propuestas que han surgido en el ámbito internacional, es conveniente que en la formulación de la política turística del nuevo gobierno se recojan aquellos planteamientos que han permitido impulsar el desarrollo de esta actividad a lo largo del tiempo, tanto en México como en otras latitudes. Esto no significa que no se deba corregir lo que resulte obsoleto o no sea funcional a la nueva estrategia de desarrollo del país, al tiempo que se adoptan estrategias novedosas para afrontar de manera exitosa los desafíos de una nueva etapa.

Entre los retos de primera magnitud destacan aquellos relacionados con las fuentes de crecimiento del negocio turístico (¿más turistas o mayor gasto medio?); los que se refieren a las consecuencias sociales del éxito de algunos destinos y a la necesidad de ubicar a la política turística en el contexto de la política de desarrollo social y no solo de desarrollo económico (¿el éxito turístico equivale a mayor bienestar social?); los que se vinculan con las prioridades de la política de destinos (¿un solo modelo para todos los destinos?) y, por último, los que apuntan a la concurrencia de responsabilidades entre órdenes de gobierno. A continuación, se detallan estos retos centrales:

Reto 1: ¿Cantidad o calidad?

Uno de los mayores desafíos de los años por venir hace referencia a la necesidad de alcanzar un balance entre el número de turistas y las capacidades de acogida. Un modelo industrial sugiere la adopción de escalas de producción con grandes volúmenes de viajeros para asegurar una operación eficiente, capaz de llevar los beneficios del turismo a un número importante de residentes en las comunidades receptoras. En contraparte, se puede postular una operación con tráficos más acotados en los que las propias comunidades sean las encargadas de proporcionar los diversos satisfactores (alojamiento, alimentación, entretenimiento, contacto con productos locales, etcétera) de la demanda de los turistas.

Es necesario cursar una ruta en la que se combinen ambas posibilidades, procurando que el crecimiento en valor de la actividad turística se apoye más en la calidad de la demanda que en el incremento del número de turistas, en un proceso paulatino en el que se maximice la derrama económica que aporta cada turista a través del ofrecimiento de productos y experiencias de alto valor.

Una política pública bien diseñada debe sumar las capacidades y responsabilidades de los sectores público y privado en la mejora de la oferta, contribuyendo a la diversificación de la inversión más allá de la hotelería y la actividad restaurantera, incrementando las opciones de entretenimiento y la mejora de la experiencia en compras, así como integrando de manera más amplia las experiencias vinculadas a actores locales, lo que al final se podrá traducir en un gasto diario mayor o en una estadía más larga, logrando así el propósito de la elevación del gasto medio por turista.

La intervención pública es indispensable para lidiar con la saturación de los destinos. Este problema tiene su origen en el éxito que conduce al crecimiento desmedido, dando lugar al deterioro de la calidad de la experiencia turística y, eventualmente, al declive del destino. En este tema es preciso valorar, por ejemplo, la moratoria a la construcción de hoteles en algunos destinos del país, así como tomar medidas que alineen el crecimiento de la oferta con las capacidades de carga de los sitios. Hay que recordar que no solo se trata de asegurar el cumplimiento de las expectativas de los turistas, sino también de no alterar la convivencia social en las comunidades receptoras. Otras actuaciones públicas pueden incluir la orientación de las corrientes de visitantes a destinos que no observen altos grados de saturación, la regulación de los flujos en cruceros y la diferenciación de tarifas por el uso de bienes públicos, como sitios arqueológicos o áreas naturales protegidas.

La regulación del crecimiento de los destinos que presentan síntomas de saturación tiene dos ventajas adicionales. Por un lado, al inhibir la expansión de la oferta existente crea los incentivos para elevar su calidad, pues esta sería la única vía de expansión de las empresas establecidas en el destino. Por el otro, evita la proliferación de establecimientos en el margen que, al amparo del éxito del destino saturado, sobreviven ofreciendo servicios de baja calidad que no serían rentables en destinos no saturados, presionando la demanda de servicios ambientales y dando lugar al deterioro general del destino.

Conviene recordar que la lógica de la política pública debe mirar también al mercado interno, reconociendo que en él hay diferencias importantes en función de su capacidad de gasto y que por esta y otras razones, como la proximidad, habrá destinos con una mayor vocación para atraer y atender a los connacionales. El desarrollo del mercado interno amerita un capítulo específico en la estrategia de política turística, aunque se debe reconocer que la política turística enfocada a los destinos que compiten en el mercado internacional funciona, en muchos ámbitos, como punto de referencia (*benchmark*) para el mercado doméstico.

Reto 2: ¿Beneficiarios o víctimas del éxito turístico? La necesidad de dotar de sentido social a la política turística

Con frecuencia pareciera que aquellos destinos que resultan más favorecidos por las corrientes de viajeros, presentan rezagos en la infraestructura pública y en la dotación de servicios para los residentes, llegando incluso a la creación de cinturones de miseria en torno a los propios destinos. Así, surge la paradoja de que quienes deben prestar servicios de clase mundial para los turistas, al mismo tiempo, subsisten con grandes privaciones.

Si bien estas consideraciones no dejan de ser ciertas, es necesario entender que más bien en un país cuyo crecimiento ha sido insuficiente para crear los empleos de calidad que el incremento de su fuerza de trabajo reclama, y en el cual los beneficios del aumento de la riqueza están mal distribuidos, la pobreza generalizada sigue siendo un problema central del desarrollo social y económico. Así, el éxito de ciertos destinos turísticos genera una demanda de trabajo relativamente bien pagado que atrae población para ocupar esos empleos, pero también para buscar oportunidades de sobrevivencia en el sector informal, a un ritmo que la provisión de bienes públicos no ha podido igualar.

Basta un ejemplo para ilustrar lo anterior. De acuerdo con las estimaciones de crecimiento poblacional para el periodo 2010-2030 realizadas por el Conapo,¹⁰ en este lapso se espera que la población en Quintana Roo, prácticamente, se duplique, en tanto que en Oaxaca se estima un aumento de solo 11%.

En otras palabras, el limitado crecimiento económico –que no genera suficientes empleos con buenos salarios– y el consecuente escaso desarrollo social del país –expresado en una insuficiente disponibilidad de bienes públicos como educación, salud, seguridad, servicios urbanos y servicios de gobierno en general– aparecen reflejados en la falta de desarrollo social en los destinos turísticos. El turismo, como tal, no es parte del problema, es parte de la solución. Además, al concentrarse en comunidades relativamente acotadas y vinculadas socialmente por la actividad turística y donde conviven, en una relación de mutua dependencia, tanto las empresas con gran fuerza económica como las personas que hacen posible la experiencia turística, el turismo ofrece oportunidades de avance social singulares –en el ámbito local– mediante la colaboración público-privada para la provisión de bienes públicos.¹¹

De acuerdo con las formulaciones realizadas en la campaña presidencial, la llegada del nuevo gobierno mexicano, que deberá cumplir el mandato en el periodo 2018-2024, se caracterizará por su compromiso para mejorar las condiciones de bienestar de amplios sectores de la sociedad que hasta ahora se han visto rezagados. En consecuencia, es de esperar que los actores presten una renovada atención a lo social.

Por los motivos expuestos, es claro que el turismo debe ser incluido en esta renovada visión de lo social, como motor de desarrollo. No hacerlo sería desperdiciar las contribuciones que en materia de combate a la pobreza y la marginación ofrece este sector. Sus características lo convierten en un poderoso instrumento no solo de la política económica, sino también de la política social.

En esta perspectiva, la política turística debe apuntar tanto al fortalecimiento de la competitividad de los destinos y al aumento del gasto turístico, como a reorientar la atención hacia la mejora de las condiciones de vida de las comunidades receptoras. Es evidente que se está, potencialmente, ante un

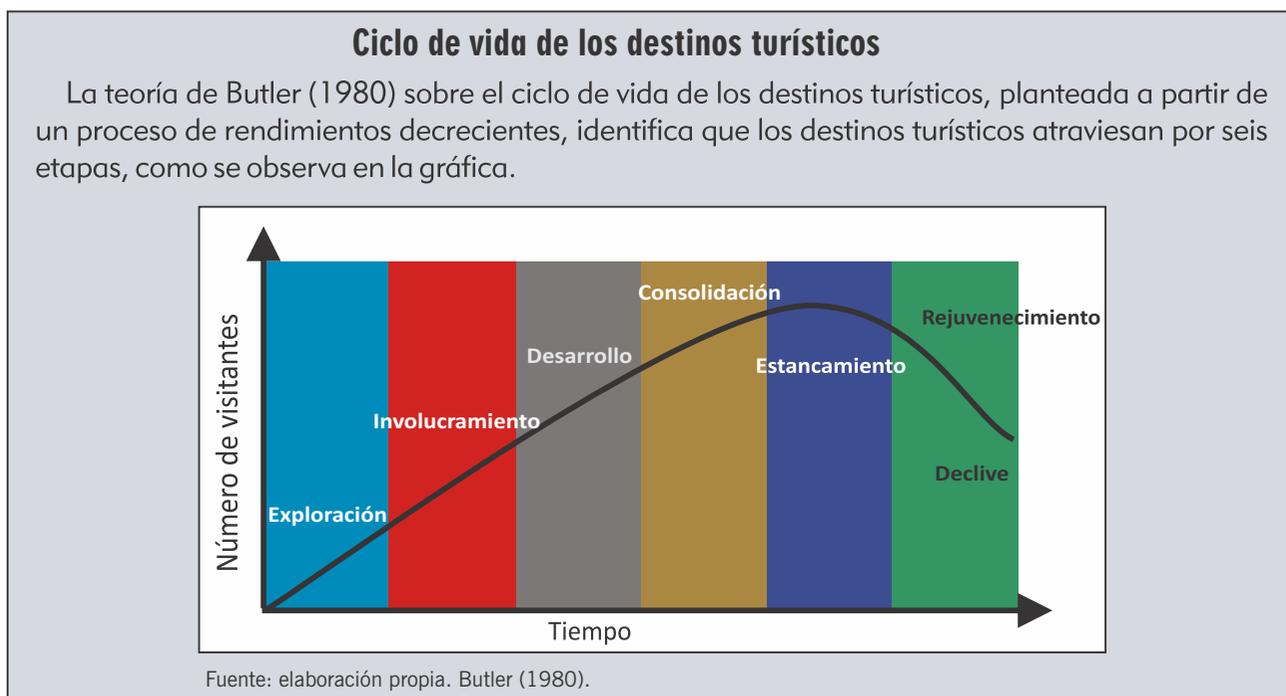
¹⁰ Disponibles en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos.

¹¹ En particular, las limitaciones y deficiencias en los servicios urbanos constituyen un reto enorme que apunta de nuevo hacia la necesidad de ordenar el crecimiento, como se señalaba en la sección anterior.

círculo virtuoso: mejores condiciones de vida (salud, educación, transporte, seguridad, servicios urbanos) se traducen en mayor capital humano y mayor productividad (factor clave en la industria turística), lo que redundará en mayor rentabilidad que, a su vez, debe contribuir directa (vía salarios) e indirectamente (vía esquemas de coparticipación en la oferta de bienes públicos y vía impuestos) a mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Reto 3: ¿Un modelo agotado?

Aunque es cierto que el despegue turístico de México se dio en la medida en que Cancún, Los Cabos y la región de Bahía de Banderas lograron su consolidación, no es posible hablar de un modelo único de desarrollo turístico en el país. Al igual que sucede con los productos tradicionales, los destinos turísticos tienen un ciclo de vida, y las intervenciones para el fortalecimiento de su competitividad, al tiempo que de su sostenibilidad, deben hacerse a la luz de esta dinámica.



En función de lo anterior, la política turística debe considerar que en ciertos destinos el objetivo estratégico esté relacionado con el apuntalamiento, procurando alcanzar cierta estabilidad en su madurez y evitando su envejecimiento, mientras que en otros casos, se debe impulsar la aparición de nuevas opciones apoyando sus fases iniciales.

De manera similar, es necesario tener en consideración la búsqueda de nuevos mercados en un proceso de diversificación geográfica, demográfica, *psicográfica* y conductual, sin descuidar el mantenimiento de los mercados tradicionales.

Reto 4: ¿Cómo orquestar las facultades de los actores públicos?

Derivado del mandato constitucional, la Ley General de Turismo enfatiza la coordinación para lograr la concurrencia entre dependencias del gobierno federal, así como entre este y los gobiernos estatales y municipales. Es oportuno recordar que la descentralización de muchas de las facultades relacionadas con el turismo se concretó en 1992.

En este orden de ideas y toda vez que el territorio es el espacio en donde se materializa la mayor parte del consumo turístico, parece pertinente fortalecer las capacidades del orden local para la gestión turística siguiendo, por supuesto, un marco común de actuación formulado desde la política turística del gobierno federal. Dada la debilidad estructural de la mayoría de los municipios del país, resulta conve-

niente seguir una ruta en la que, a partir de la definición de prioridades y capacidades, se seleccionen destinos para ir articulando un proceso tendiente a su fortalecimiento.

De igual forma, en virtud de que el funcionamiento del sistema turístico exige un complejo entramado de actuaciones públicas provenientes de diferentes dependencias del gobierno federal, es imprescindible orquestar de manera efectiva el desempeño de estas facultades en favor del turismo.

3.2. El ADN de la nueva política pública para el turismo

La propuesta de la política pública que aquí se presenta está integrada por seis ejes estratégicos que le confieren un carácter propio, acorde con los desafíos y oportunidades que enfrenta el turismo mexicano.



Fuente: elaboración propia.

3.2.1. El entendimiento del turismo como instrumento para impulsar el desarrollo

¿Por qué y para qué quiere México el turismo? Esta es la pregunta fundamental sobre la que hay que cimentar de mejor manera la posición del turismo dentro de las prioridades del nuevo gobierno.

Al final de la década de 1960 y principios de los años setenta, ante los problemas de escasez de divisas que afectaban el equilibrio de la balanza de pagos, el Banco de México identificó una importante fuente de recursos que ayudaría a subsanar el problema: el turismo. De esta manera, desde el Banco Central se concibió la estrategia de los Centros Integralmente Planeados (CIP), particularmente Cancún. Dicha estrategia supuso la definición de una política que dio al turismo un trato preferencial sobre otras actividades productivas, entendiendo la capacidad que tiene el sector para realizar una contribución valiosa en un tema crítico para el país –en aquel momento fue identificado como una razón de Estado– y se actuó en consecuencia para apoyar su desarrollo.

A la luz del momento actual y de los retos de bajo crecimiento, desigualdad, corrupción e inseguridad que hoy enfrenta el país, ¿cuáles son las razones que hacen que el turismo pueda realizar una contribución excepcional? Es decir, ¿cuáles son las razones de Estado para impulsar de una manera diferente y prioritaria a la actividad turística?

Sin duda, la desigualdad, la pobreza, la corrupción y la inseguridad son algunos de los grandes flagelos que aquejan al país. Al respecto, se podría argumentar que el turismo posibilita la generación de beneficios indirectos en materia de seguridad, toda vez que la generación de oportunidades productivas y de empleo en zonas menos favorecidas sugeriría una menor prevalencia delictiva. Por otra parte, como se verá, en el tema específico de la seguridad en los destinos turísticos, las propuestas de gestión de los destinos en coordinación con la sociedad civil local ofrecen oportunidades que deben aprovecharse. Más difícil sería sostener que, como tal, el turismo tendría algún efecto sustantivo sobre la corrupción.¹² El verdadero valor del turismo radica en su probada capacidad para generar desarrollo social y económico, reduciendo la pobreza y la inequidad, especialmente en regiones con ventajas comparativas como las que existen en el sur-sureste y que se cuentan entre las más rezagadas del país.

De esta manera, y ante la dimensión de estos retos, la política turística debe asumir decididamente que la **pobreza**, la **desigualdad**, el **rezago social** y la **marginación** son las **nuevas razones de Estado** para justificar la **inclusión del turismo** como **un eje importante de actuación** del nuevo gobierno.

El turismo por sí solo no resolverá estos problemas, pero las contribuciones que puede hacer para su solución –en particular en las zonas más rezagadas– es sustancial, aunque no han sido debidamente valoradas. En esta renovada visión, el turismo está llamado a insertarse tanto en las definiciones de la estrategia económica (por su impacto en el empleo y en la balanza de pagos), como en aquellas relacionadas con el diseño y la operación de la política social del país.

3.2.2. Sostenibilidad y turismo: el hilo conductor de la política turística en los próximos años

El replanteamiento de la agenda pública del turismo debe partir del reconocimiento de que la sostenibilidad no es una opción sino una condición *sine que non* y, en consecuencia, es necesario adoptarla como un punto central en la estrategia turística del país. De forma tal que la industria turística asegure su perdurabilidad en el tiempo, generando los mayores beneficios para las comunidades receptoras. Así, se deben poner en valor las capacidades del turismo para realizar contribuciones significativas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es preciso **superar** lo que parece una **obsesión** con los **indicadores físicos de crecimiento** (más visitantes, más cuartos) e insistir en la conveniencia de **expandir la visión** en una óptica que anteponga la **maximización del gasto** sobre la del volumen de visitantes; la **utilización racional del patrimonio natural y cultural** en lugar de la explotación irreflexiva de los recursos, así como el **privilegiar la mejora en las condiciones de vida de los habitantes** de los destinos, por encima de los beneficios extraordinarios de corto plazo al capital.

Todo lo anterior, sin dejar de entender que los consumidores tienen una condición cambiante en sus deseos, gustos y preferencias de viajes, al tiempo de que disponen de ilimitadas opciones para satisfacerlos y que crecientemente se inclinan por destinos que perciben sostenibles tanto social como, sobre todo, ambientalmente. Así, la sostenibilidad económica en el turismo se refuerza al avanzar hacia la sostenibilidad ambiental y social. En consecuencia, la **sostenibilidad** debe tener una **posición central en la concepción** y ejecución de la **nueva política pública** del turismo.

3.2.3. El destino como espacio central de la ejecución de la política turística

Si bien México es un país con una enorme dotación de atractivos turísticos, muchos de ellos de gran valor, el espacio turístico, en realidad, está acotado a una superficie territorial relativamente pequeña. Es

¹² No obstante, existe en el ámbito municipal, como se verá más adelante, un campo propicio para que la política turística incida en el abatimiento de la corrupción.

decir, aunque sean millones los turistas nacionales e internacionales los que viajan hacia y dentro del país, el área geográfica que concentra la gran mayoría de estos desplazamientos es menor.

Con ello, el conjunto de los bienes y servicios públicos y privados que se ofrecen para la atención de los visitantes se concentra¹³ en el ámbito de competencia de los municipios. Los municipios son los responsables de la gestión de la seguridad local de los visitantes y los habitantes, de la gestión del uso del suelo y la autorización de construcciones, y de la provisión de buena parte de los servicios para el desarrollo urbano.

La **actuación municipal**, por otro lado, se ve obstaculizada por las **limitaciones estructurales** en lo referente a sus **capacidades financieras y de gestión**, debido a una endeble estructura de ingresos municipales que imposibilita asumir de manera eficaz sus responsabilidades. Sin una adecuada revaloración catastral, una aplicación transparente y justa de las cargas fiscales a la propiedad, y un tratamiento diferente en la coordinación fiscal será muy difícil que estas estructuras de gobierno puedan cumplir con sus responsabilidades.

La infraestructura, el ordenamiento territorial, los derechos de propiedad y demás bienes públicos son ingredientes fundamentales en la cimentación de la calidad del destino, pero de no darse un cambio relevante en la asignación de los recursos para su financiamiento, parece poco factible que se resuelvan los rezagos y retos hoy observados. Más bien se puede caer en círculos de degradación de dicha calidad en los destinos, ya sea como puntos de atracción turística o en su funcionamiento urbano, en perjuicio de sus propios habitantes.

Adicionalmente, no hay olvidar que, a decir de los empresarios turísticos, el **orden municipal** sigue caracterizándose por ser **un espacio donde campea la corrupción**. Esta realidad es **especialmente crítica** en lo referente **al cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el uso de suelo** que, a la postre, puede socavar el crecimiento ordenado.

Por todo ello y recordando que la competencia globalizada está cada vez más presente en la dimensión de los destinos turísticos, la **nueva política turística** debe prestar una **mayor atención a la figura municipal**, buscando su fortalecimiento y la adopción plena de sus responsabilidades, dotándola de los recursos necesarios para el cumplimiento de estas tareas, y asegurando, al mismo tiempo, el freno a los actos de corrupción que entorpecen la inversión y, a final de cuentas, elevan los costos de transacción del mercado turístico.

3.2.4. Hacia un nuevo modelo de gobernanza

El complejo entramado de responsabilidades públicas asociadas al turismo y el rezago en la calidad de los destinos demandan de una nueva formulación en la gestión de los mismos, mediante la suma de capacidades y responsabilidades que rebase el modelo tradicional de toma de decisiones y propicie la incorporación del sector privado y de la sociedad civil en tareas que antaño estaban reservadas solo a los gobiernos.

En esta **propuesta alternativa**, la Secretaría de Turismo debe ser capaz de ejercer un nuevo liderazgo a partir de la definición y la construcción del consenso en torno a los lineamientos de la política, orquestando la participación de las dependencias federales con responsabilidades concurrentes, dando el seguimiento sistemático a los diferentes compromisos asumidos y asegurando la posibilidad de acompañar el esfuerzo local con instrumentos reales que incentiven la adopción de los lineamientos de política nacional. Entre estos instrumentos deben estar los recursos federales destinados al mejoramiento del entorno urbano en donde viven los trabajadores de la industria turística y cuya gestión debe incluirse en el nuevo modelo de gobernanza de los destinos.

¹³ Sin embargo, es evidente que existen servicios imprescindibles proporcionados por el orden federal como los referidos a la internación y transporte de turistas procedentes del extranjero (migración, aduanas, seguridad, etc.) o los de protección del medio ambiente.

No se trata de que la Secretaría de Turismo asuma un papel de *factórum* pues carece de las facultades legales o las capacidades operativas para ello, pero sí que, al alcanzarse el reconocimiento de la importancia de la actividad turística para el país, pueda ejercer su liderazgo acompañando los trabajos locales, en los casos que lo ameriten, de manera directa o con instrumentos generales para destinos en fases iniciales de desarrollo turístico.

Programas como el de Pueblos Mágicos deberán ser replanteados en función del nuevo modelo de gobernanza, puesto que demandan una mayor apropiación social para su óptimo funcionamiento. Los ciudadanos son quienes deben ser garantes del compromiso de la comunidad por aceptar la apuesta del turismo y de esta forma los que deberán ir modulando los ritmos y momentos en que estos procesos van desarrollándose.

Otro de los instrumentos que debe funcionar bajo la perspectiva de una nueva gobernanza es el de los organismos encargados de la promoción de los destinos turísticos. De forma tal que los recursos económicos sean aplicados para aprovechar un trabajo ordenado de comunicación de la marca y de los atractivos, y servicios turísticos de los destinos de manera profesional, en los que se evite la politización y desvío en el uso de estos presupuestos.

3.2.5. Mejora continua de la experiencia del turista

La feroz competencia internacional exige centrar la **atención en dos aspectos** que definen la calidad de la experiencia del visitante: la **satisfacción en el uso y disfrute de los servicios turísticos**, y la **calidad de la relación** que se establece **entre el visitante y la comunidad receptora**.

Para ello, se requiere una acitada operación, en la que cada uno de los eslabones de la cadena asociada a las experiencias turísticas sea capaz de añadir valor. De tal forma que la construcción de una experiencia no solo sea disfrutada sin contratiempos, sino que esté claramente diferenciada por su calidad y autenticidad. Dos de los **factores con mayor potencial** para anclar las bases de la diferenciación de la experiencia turística en los destinos nacionales son **la riqueza cultural** de México y **la hospitalidad** propia de los mexicanos.

Bajo esta lógica, resulta esencial fortalecer la cadena de valor de la industria, aprovechando los enormes volúmenes de bienes y servicios que se consumen en el sector turístico para **desarrollar proveedores locales y nacionales** que compitan con los **estándares de calidad** propios de una prestación de servicios de clase mundial. El transporte interno en los destinos debe ser reconocido como uno de los eslabones más débiles de esta cadena de valor, por lo que demanda de un reordenamiento y de nuevas bases de competencia. La aspiración será lograr que los **sistemas de movilidad** gocen de una **calidad adecuada no solo para el turista**, sino **también para los habitantes de la localidad**, de manera que ambos grupos se mezclen en esos espacios.

Los servicios públicos de acogida del turista internacional requieren de un cuidado especial. A pesar de los avances registrados en el tiempo, los **trámites migratorios**, por ejemplo, no acaban de ser ágiles y en ocasiones **generan enojo e incomodidades** reales en los turistas. Aquí, las nuevas tecnologías de la información y la digitalización pueden ser claves en la agilización de entradas y salidas.

Es indispensable **ofrecer certeza al turista** en materia de **seguridad física y contractual**. Si bien el turismo internacional en México ha logrado mantenerse, la inseguridad sigue siendo un obstáculo al despegue definitivo del turismo mexicano y a su transición hacia mercados de mayor valor, así como una bomba de tiempo que puede destruir en cualquier momento el avance de muchos años.

Además de mejorar sistemáticamente la calidad de los servicios convencionales de hotelería y alimentos, es necesario **seguir avanzando en la diversificación de la oferta**, particularmente en lo que se refiere al entretenimiento, pues allí hay una oportunidad de encontrar los resortes para **aumentar la estadía, el gasto y la repetitividad de los flujos**. El **componente gastronómico** no solo es un elemento propio de la satisfacción de las necesidades fisiológicas de los viajeros, sino que, por las cualidades intrínsecas de la culinaria nacional, puede convertirse en un **factor que agregue singularidad a la experiencia** y una razón importante para justificar los desplazamientos hacia todo el país en su

conjunto, especialmente hacia el sur-sureste que, en contraste con sus rezagos, cuenta con una gran riqueza y diversidad en esta expresión cultural.¹⁴

Finalmente, si se ha de avanzar en el mejoramiento de la experiencia del turista, es necesario **invertir en el conocimiento de los perfiles, las actitudes, los gustos y preferencias de los distintos mercados turísticos.**

3.2.6. Transformación digital, innovación y *emprendedurismo*

La presencia en el país de algunas de las firmas más reconocidas en la innovación de las nuevas tecnologías de la información en el campo del turismo, el desarrollo de empresas nacionales que han sabido constituir un liderazgo en el tema y la adopción de buenas prácticas de vanguardia en este crucial asunto por parte de muchas empresas turísticas, han permitido que el sector turístico observe una condición de operación de estas tecnologías similar a la que se emplea comúnmente en otras latitudes.

Del lado del mercado, la mayor facilidad en el acceso a internet y la tendencia a la conectividad a la red a través de dispositivos móviles con poderosas aplicaciones, forman parte también de un nuevo escenario. Esta tendencia se acentúa en la medida que la generación de los denominados *millenials*¹⁵ va convirtiéndose en mayoría dentro de la fuerza laboral y que en corto tiempo será el mercado dominante en la industria de los viajes.

Así pues, al tradicional proceso seguido por el consumidor en una compra que inicia con la identificación de la necesidad, seguido de la búsqueda de la información y la construcción de un esquema para la evaluación de las opciones disponibles, se ha incorporado una nueva fase paralela al consumo que consiste en compartir en tiempo real, a través de las distintas redes sociales, comentarios e imágenes de los detalles de su experiencia en las empresas y destinos turísticos. Esto ha dado lugar a una nueva forma de competencia en materia de promoción que abre nuevas oportunidades, pero también plantea riesgos para el posicionamiento de los destinos en función de la calidad de la experiencia que ofrecen a cada uno de sus visitantes.

Aunque se reconocen avances en estos temas por parte del sector turístico mexicano, es necesario fortalecer la capacidad de uso de estas tecnologías por parte de una más amplia gama de empresas del sector, particularmente aquellas catalogadas como pequeñas y medianas industrias (Pymes), donde pareciera haber un mayor rezago en la incorporación a este nuevo mundo.

Las nuevas tecnologías de la información deben ser vistas como una herramienta capaz de propiciar un mayor *emprendedurismo*, poniendo en valor productos y experiencias innovadoras al alcance de los usuarios. Es conveniente orientar un esfuerzo público deliberado para la atención de estas iniciativas, privilegiando aquellas que pudieran caer en el rubro del *emprendedurismo* social. Asimismo, y en conjunto con lo señalado en el apartado del destino como espacio central de la ejecución de la política turística, la transformación digital debe contribuir a la cimentación de destinos turísticos inteligentes en donde los consumidores, prestadores de servicios turísticos y la propia comunidad puedan beneficiarse con facilidad de una mayor conectividad digital.

Por último, parece necesario buscar nuevas herramientas tecnológicas para el fortalecimiento del conocimiento más profundo del consumidor. Hoy, por ejemplo, a través de la *trazabilidad* de los teléfonos inteligentes es posible conocer la movilidad de los turistas en un destino y con ello comprender mejor sus patrones de consumo, así como identificar la posibilidad de poner en valor nuevas oportunidades para el disfrute de los destinos. De igual forma, se debe reconocer que las plataformas digitales constituyen un punto de encuentro con el consumidor y un camino para la co-creación, rasgo muy apreciado por los viajeros de nuestros tiempos.

¹⁴ El ya mencionado estudio, elaborado por la Universidad Anáhuac para el Fondo Sectorial del Conacyt y la Sectur, encontró que la principal actividad realizada por turistas nacionales y extranjeros en el país, con independencia del motivo de sus viajes, es el consumo de la gastronomía típica.

¹⁵ Son las personas nacidas entre 1980 y 2000, y han lidiado mayoritariamente en los albores de la comunicación digital: internet, telefonía móvil y redes sociales.

En este apartado, se identifican los principales retos que enfrenta el turismo hoy en México:

1. La necesidad de trascender de un enfoque basado en la cantidad de turistas para centrarse en la calidad de los mismos, lo que supone un esfuerzo enorme en materia de competitividad.
2. La necesidad de darle un sentido social al desarrollo turístico garantizando que las comunidades receptoras superen los rezagos que padecen.
3. La necesidad de adaptar la política turística en función del punto en que se encuentra cada uno de los destinos en su ciclo de vida.
4. La necesidad de coordinar a las instancias que intervienen en la gestión de los destinos y de la experiencia turística como un todo.

Para enfrentar estos retos y en atención al desarrollo del turismo a nivel mundial, a las fortalezas y debilidades detectadas en materia de competitividad (Capítulo 1), así como a las tendencias mundiales en materia de política turística (Capítulo 2), se propone que la nueva política turística se guíe por los siguientes ejes rectores:

1. La razón de Estado para la intervención del Estado debe ser el desarrollo social y económico.
2. La sostenibilidad debe estar en el centro de la política turística.
3. El foco de la política turística debe estar en los destinos.
4. El modelo de gobernanza de la política turística debe ser reformado en función de la nueva realidad.
5. La política de competitividad de los productos, servicios y destinos turísticos debe guiarse por el objetivo de mejorar la experiencia del viajero.
6. Las posibilidades de la revolución digital deben ser aprovechadas al máximo.

CAPÍTULO 4. Líneas de acción e instrumentos de la política turística: ¿cómo alcanzar el objetivo?

Este capítulo presenta un conjunto de formulaciones de lo que debería constituir el núcleo de la actuación pública en materia turística en los próximos años. En una primera sección, se exponen las acciones prioritarias de la política turística y posteriormente, en una segunda parte, se hace referencia a los instrumentos de dicha política.

4.1. Prioridades de la política turística: ¿qué hacer?

4.1.1. Mejorar las capacidades de medición de la incidencia económica del turismo

Una de las bases fundamentales para contribuir al mejor posicionamiento de la actividad turística ante la sociedad está relacionada con la capacidad de demostrar, fehacientemente, que el turismo es capaz de hacer la diferencia en materia de desarrollo social y económico. Para construir esta argumentación de manera convincente, es imprescindible contar con información estadística pertinente, oportuna y confiable sobre el funcionamiento del sistema turístico en el país y, muy especialmente, su incidencia en lo económico y social.

El sistema de estadísticas vinculadas con el turismo en el país ha mejorado sustancialmente. Dentro de los avances en la medición del fenómeno, figuran la Cuenta Satélite del Turismo, las estadísticas derivadas del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) y el monitoreo hotelero realizado por la Secretaría de Turismo. Asimismo, cabe destacar la mejora continua en los procesos estadísticos del Banco de México, los cuales permiten dimensionar los flujos de personas y de divisas turísticas hacia el país. Sin embargo, la información disponible no es suficiente ni reúne los requisitos de alcance y credibilidad requeridos para la formulación de políticas públicas y la acertada toma de decisiones en los destinos y empresas turísticas.

Por ello, resulta deseable que en los próximos años dicho sistema estadístico avance en los siguientes aspectos:

- **Que en el proceso de transferencia de la medición de flujos internacionales de personas y divisas del Banco de México al Inegi, se incluya la evaluación, y en su caso modernización, de los aspectos metodológicos de la misma.**
- **Contabilidad precisa de los flujos turísticos del mercado interno.**
- **Medición y divulgación de información estadística sobre aspectos menos documentados como inversión privada, contribuciones fiscales y rentabilidad empresarial, entre otros.**
- **Modernización del sistema *Datatur*, el cual permita la recuperación de la certificación de calidad de sus procesos.**
- **Incorporación plena de los nuevos lineamientos internacionales para la medición del turismo sostenible.**
- **Utilización de nuevas herramientas tecnológicas para la recolección de estadísticas sobre la actividad turística como el *Big Data*, la minería de datos y la inteligencia de negocios (*Business Intelligence*).**

4.1.2. Marketing estratégico

La evolución de las capacidades de comunicación a través del uso de la tecnología permite la entrega de mensajes con contenido relevante, de manera oportuna y, sobre todo, personalizada para los usuarios. Esta condición, además de representar una gran oportunidad, supone un enorme reto pues permite que una amplia gama de oferentes pueda entrar en contacto con clientes potenciales con relativa facilidad.

En razón de lo anterior, el esfuerzo de mercadotecnia de los destinos debe ser mucho más creativo y profesional a fin de optimizar el uso de los recursos, recurriendo tanto a estrategias de carácter tradicional como a las oportunidades que ofrece la mercadotecnia digital.

Para responder a estos desafíos, los destinos deben invertir en inteligencia de mercado con el objeto de conocer a mayor profundidad los hábitos e intereses de los viajeros potenciales. De igual forma, es preciso construir la capacidad de reaccionar de manera rápida a lo que ocurre en el mundo de las redes sociales, pues en ese espacio virtual se puede destruir con una gran rapidez la imagen de un destino, incluso de manera deliberada.

En el campo de batalla de los sitios turísticos, se requiere la combinación de los esfuerzos públicos y privados para presentar una imagen adecuada de los destinos ante el mercado, pero también para estimular y facilitar la toma de decisiones y el cierre de las ventas en un entorno virtual. Asimismo, hay que tomar en cuenta que los presupuestos promocionales de los destinos son enormes y que, en consecuencia, es necesario fortalecer las capacidades para la evaluación de la rentabilidad de las inversiones en la materia.¹⁶

Un elemento de la mayor importancia en este apartado es la necesidad de construir sinergias entre la promoción turística y la promoción de la imagen del país, pues el turismo abre una posibilidad de gran interés como herramienta del *soft power* de México.

De acuerdo con lo expuesto, resulta esencial mantener un trabajo estratégico en la promoción de los destinos turísticos del país que considere entre otros elementos:

- **Armonizar las tareas entre la mercadotecnia de las distintas marcas del país, valorando la conveniencia de acompañar las marcas individuales cuando sea procedente con la *marca madre*: México.**
- **Invertir en inteligencia de mercados para profundizar en el conocimiento de los gustos, preferencias, hábitos y conductas de compra de los consumidores.**
- **Desarrollar metodologías que aprovechen las nuevas tecnologías de la información para evaluar sistemáticamente los esfuerzos de promoción de los destinos turísticos mexicanos.**
- **Conciliar las tareas de promoción de la imagen del país en diferentes terrenos, incluido el diplomático, con aquellas que se lleven a cabo con fines turísticos para el aprovechamiento de sinergias.**
- **Coordinar las tareas de promoción turística de los actores públicos y privados.**
- **Desarrollar los protocolos y planes de contención de crisis para estar listos en casos de contingencia.**
- **Desarrollar un muy importante esfuerzo para facilitar el acceso a contenidos relevantes a los diferentes medios digitales con el fin de que a través de ellos se impulse la promoción turística de los destinos.**

4.1.3. Diversificación de mercados, productos y destinos

La fragmentación de intereses propios en sociedades cada vez más diversas y complejas, así como la abundante dotación de recursos y la existencia de una amplia red de servicios turísticos, abren una posibilidad real para incursionar en otros segmentos y nichos de mercado: el turismo médico, el turismo de lujo, la observación de flora y fauna, así como los viajes de interés especial, como por ejemplo el turismo arqueológico o el gastronómico, ambos pertenecientes al ramo del turismo cultural.

La puesta en valor de estos componentes de la oferta constituye por sí misma una aproximación a la diversificación. De igual forma, y si bien algunos elementos de la concentración podrían tomar mucho tiempo en modificarse, en una perspectiva en la que se ponga como prioridad el incremento en el gasto medio de los turistas y la repetición de los viajes, es posible llevar a cabo un trabajo estratégico en la materia, en aspectos tales como:

¹⁶ Una referencia oportuna en este sentido es la Oficina de Convenciones y Visitantes de Las Vegas, la cual dispone de un presupuesto anual que supera los 300 millones de dólares.

- **La búsqueda de atracción de los segmentos no atendidos en los mercados geográficos dominantes (Estados Unidos y Canadá) como pueden ser el de los viajes de verano de los canadienses o el de los viajeros de altos ingresos provenientes de Estados Unidos.**
- **No solo la razón del viaje es un motivo de segmentación, también lo puede ser el medio de transporte a utilizar. Así, es necesario profundizar en el desarrollo de una estrategia integral para recuperar los viajes terrestres en el mercado del sur de Estados Unidos.**
- **Para los mercados europeos es crucial la diversificación de los puntos de entrada ante la enorme dominancia de Cancún y la Ciudad de México. Especial atención requieren los mercados italiano y español que tienen potencial para el país, pero que no han crecido significativamente en años recientes.**
- **En mercados de distancia media se deben consolidar los avances alcanzados en Colombia¹⁷ y Perú,¹⁸ así como prever una posible desaceleración en el mercado argentino¹⁹ y renovar la atención al mercado brasileño,²⁰ que tiene un enorme potencial.**
- **Con relación a algunos otros mercados emergentes, si bien desde el punto de vista del volumen de turistas no se vislumbran cambios dramáticos en el corto y mediano plazo, se debe enfatizar la atención hacia los mercados chino²¹ y japonés²² debido a sus estancias más largas y su mayor gasto medio.**
- **Es claro que, en términos de segmentación demográfica y psicográfica, los destinos turísticos del país deberán prestar especial interés a los denominados *millennials*, afinando las estrategias para su atracción y atención, al perfilarse en los próximos años como el mayor mercado de viajes en función de su edad.**

4.1.4. Conectividad del transporte aéreo y terrestre

Resulta fundamental asegurar el acceso a los destinos de manera fácil y segura. En esta área existe una diversidad de aristas. A continuación, se pueden perfilar algunas de las actuaciones públicas necesarias en materia de conectividad:

- **Acelerar la definición de la continuidad de los trabajos del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, una vez que se asegure la viabilidad de su construcción y se despeje cualquier sospecha sobre actos de corrupción en la asignación de obras.**
- **Realizar una evaluación de la operación del sistema de concesiones aeroportuarias y revisar la regulación a fin de evitar la aparición de beneficios extraordinarios asociados a prácticas monopólicas.**
- **Desarrollar un programa de nuevas rutas aéreas para destinos cuya conectividad sea limitada, como es el caso de Huatulco, Cozumel, Mazatlán y Acapulco, entre otros.**
- **Construir la primera fase del anunciado tren en la región del Mundo Maya entre Cancún y Tulum, donde haría una contribución importante en términos sociales, ambientales y turísticos.**
- **Diseñar e instrumentar un programa de señalización en las principales carreteras de perfil turístico.**
- **Mejorar la vigilancia y seguridad en carreteras de perfil turístico.**
- **Impulsar la conectividad multimodal aprovechando la fortaleza de los aeropuertos con vocación internacional y los avances en el servicio de transporte de pasajeros.**

4.1.5. Fortalecimiento de capacidades locales

Los destinos deben ser corresponsables de gestionar el entorno competitivo para estimular la inversión privada, facilitar el funcionamiento de las empresas y propiciar la elevación de la calidad de la experiencia

¹⁷ En 2017, Colombia fue el quinto mercado emisor de turistas a México con 429 mil 954 llegadas.

¹⁸ En años recientes, Perú se ha posicionado como el décimo mercado más grande para México con 188 mil 971 llegadas en 2017.

¹⁹ Con 451 mil 331 llegadas en 2017, Argentina es el cuarto mercado en emisión de turistas al país. Sin embargo, luego de mantener durante un largo período crecimientos de dos dígitos, en 2018 solo aumentó 2.8% en el tercer bimestre.

²⁰ Brasil es el sexto mercado emisor de turistas para México (2017), al aportar 345 mil 923 llegadas; en el primer semestre de 2018 reporta un aumento de 9.1%.

²¹ Sin duda, el mercado chino es uno de los que mayor atención tiene en el mundo por su dimensión (el más grande de todos) y crecimiento. Entre 2014 y 2018, las llegadas de residentes de este país habrán crecido 130% y muy probablemente en este último año rebasen las 100 mil.

²² En 2017, Japón es el décimo quinto mercado en importancia, con 115 mil 223 llegadas.

del viajero. Además de lo anterior y en consonancia con la adopción de la sostenibilidad como un rasgo distintivo de la nueva política turística, estos espacios deberán ofrecer a sus habitantes condiciones propicias para llevar una vida digna y próspera.

Algunos destinos presentan rasgos de madurez para afrontar estos retos por sí solos; sin embargo, en otros casos es necesario llevar a cabo un trabajo de acompañamiento, formación y fortalecimiento de capacidades locales, tanto en la arena pública como en el sector privado, mediante la creación de condiciones para sumar a nuevos actores locales como oferentes de satisfactores de la demanda de los viajeros.

Para alcanzar este propósito, deben ponerse en marcha acciones estratégicas de apoyo como, por ejemplo, las siguientes:

- **Valorar la conveniencia de transferir facultades y presupuestos al ámbito municipal conforme las posibilidades abiertas en la Ley General de Turismo.**
- **Articular, en un esfuerzo conjunto público y privado, herramientas para la consolidación del tejido empresarial de los destinos, incluyendo tareas de formación, asistencia técnica, financiamiento y otros mecanismos.**
- **Procurar la formación de los cuadros técnicos que den seguimiento de manera profesional a las tareas que son responsabilidad de la autoridad local, evaluando la conveniencia de impulsar un servicio civil de carrera en este orden de gobierno.**
- **Facilitar el desarrollo de empresas sociales, incluyendo las conformadas por comunidades indígenas, que expandan la oferta de servicios turísticos de entretenimiento, explicación e interpretación de la naturaleza y cultura, así como la integración de productos turísticos y experiencias, además de la actuación como operadores locales de *tours*.**

4.1.6. Fortalecimiento de la infraestructura y su mantenimiento en los destinos turísticos

Tanto la propia debilidad de los municipios como las presiones derivadas del crecimiento de la demanda que conducen a un desordenado crecimiento de la oferta, han provocado un rezago de las infraestructuras que sirven por igual a los turistas y a las comunidades receptoras.

El reordenamiento de los destinos como estrategia para evitar su envejecimiento requiere de un conjunto de instrumentos que permitan revertir los rezagos, manteniendo la viabilidad del turismo como actividad productiva central. Así, es preciso trabajar en cada uno de los destinos en fase de desarrollo, consolidación y estancamiento, a fin de realizar intervenciones significativas:

- **Realizar programas de reordenamiento territorial y de desarrollo urbano con visión de mediano y largo plazo.**
- **Como consecuencia de estos programas, elaborar diagnósticos detallados sobre las necesidades de infraestructura tanto para paliar los rezagos como para acompañar el crecimiento.**
- **Valorar la conveniencia de declarar moratorias a la construcción de nuevos cuartos hoteleros en destinos en donde la infraestructura esté rebasada, ya sea la que apoya el funcionamiento de la oferta turística o la que provee de servicios a la población.**
- **Acogerse a la figura de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.**
- **Impulsar un programa de financiamiento público con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para la atención de las necesidades de infraestructura en destinos que cuenten con la declaratoria de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.**
- **Estimular la realización de alianzas público-privadas para la concreción de algunos proyectos de infraestructura en los destinos, con el fin de potenciar los recursos provenientes del PEF.**
- **Revisar situacionalmente los esquemas de operación financiera de estos municipios a fin de buscar alternativas adicionales para el mejoramiento de sus finanzas.**

4.1.7. Movilidad local

En los destinos turísticos es indispensable poner especial atención en el perfeccionamiento de los sistemas de movilidad local con un enfoque universal, en donde la mejora en la calidad de estos beneficie tanto a los turistas como a la población local.

Por lo anterior es deseable que se impulsen acciones tales como:

- **Mejorar los sistemas de movilidad de los destinos actualizando o formulando planes que tomen en cuenta tanto a la población local como a los turistas.**
- **Revisar la operación de taxis y permisionarios locales de transporte, a fin de evitar espacios para la corrupción y ofrecer a los usuarios diferentes alternativas de transporte en condiciones de competencia leal.**
- **Establecer requisitos mínimos para la prestación de servicios de taxis que se ofrecen a los turistas, los cuales garanticen razonables niveles de calidad y seguridad, dentro de los que se incluya el uso regular de taxímetros.**
- **Cumplir estos requisitos debería ser un argumento suficiente para permitir el libre traslado de pasajes desde y hacia los aeropuertos y centrales de autobuses.**
- **Regular las barreras de entrada y operación de los sistemas de transporte basados en plataformas digitales.**

4.1.8. Seguridad y destinos turísticos

Evidentemente, la seguridad no es una responsabilidad de la política turística sino de otras dependencias de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, sería iluso suponer que el fenómeno de la inseguridad carece de incidencia en la actividad, y resultaría insensato que el sector no participara en el debate y en la elaboración de propuestas de política desde la óptica de las peculiaridades de la actividad y de los destinos turísticos.

Aunque en las actualizaciones del *Travel Advisory* el gobierno estadounidense ha moderado los juicios sobre Los Cabos y Cancún, se debería insistir en el enorme potencial de riesgo que para el turismo mexicano supone, por ejemplo, que en el más reciente²³ de estos mensajes se emita una recomendación expresa a sus ciudadanos para no viajar a cinco entidades del país: Colima, Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas. Asimismo, que para otras once entidades se sugiera reconsiderar el viaje: Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas.

Con todo esto, es necesario que desde la política turística se impulse la actuación pública para atender las condiciones de seguridad y violencia en los destinos turísticos más relevantes del país. Para ello, resulta imperativo:

- **Diseñar y ejecutar, de manera prioritaria, estrategias para la atención al problema de la inseguridad en los destinos turísticos, con la participación de autoridades de los tres órdenes de gobierno y la atención en la opinión de los actores de gobernanza turística locales.**
- **Fortalecer, estructuralmente, las capacidades de las policías locales, incluyendo los mecanismos conducentes para una mejor selección y capacitación.**
- **Operar comités locales de seguridad turística que incluyan no solo a los representantes de las instituciones públicas con responsabilidades en el tema, sino también a representantes de la industria y de la sociedad civil.**
- **Propiciar, al menos de manera inicial, la creación de corredores de seguridad en los destinos, de forma tal que los turistas tengan la certeza de que en estos espacios se minimicen los riesgos a su integridad.**
- **Mantener contacto con los representantes diplomáticos y consulares acreditados en los destinos turísticos para dar seguimiento a sus preocupaciones; hay que recordar que esta es una de las fuentes principales para la elaboración de las alertas de viaje.**

4.1.9. Calidad de los servicios y de la formación profesional

No es posible imaginar que los destinos y empresas turísticas de México hayan logrado una consolidación que alcanza el plano internacional sin haber realizado, a lo largo de los años, una apuesta importante por la calidad y por la innovación. Al tiempo de reconocer los avances logrados, se debe perseverar en la tarea del mantenimiento de altos estándares, en un marco de aguda competencia con reglas claras y con las certezas de que estas se cumplen.

²³ Publicado el 22 de agosto de 2018.

Más allá del atractivo inherente al modelo de economía colaborativo en la industria, en particular en lo que se refiere al componente de alojamiento, es pertinente valorar los casos en los que es conveniente su operación. La experiencia internacional demuestra que hay riesgos importantes, producto de una competencia que no se atiene al marco legal establecido y que pone en riesgo la convivencia social de los residentes.

Asimismo, el factor humano constituye una parte importante de la ecuación turística y, por ende, reviste interés entender y orientar de mejor manera el esfuerzo realizado por instituciones públicas y privadas para la formación.

De acuerdo con lo anterior, el marco de la nueva política pública para el turismo mexicano debería:

- **Realizar una evaluación de la utilidad de los diferentes sistemas de certificación, valorando la conveniencia de simplificar la concepción del Sistema Nacional de Certificación Turística.**
- **Una vez resuelto el esquema de reconocimientos y normas que deben prevalecer, realizar un esfuerzo apropiado de comunicación con los diferentes actores en los mercados.**
- **Generar un conjunto de incentivos concretos para las empresas que decidan incorporarse al Sistema.**
- **Valorar, en el marco del Sistema Nacional de Certificación Turística, si estos tipos de mecanismos deberían hacerse extensivos a los destinos turísticos.**
- **Aplicar de inmediato el marco legal y normativo vigente tanto a los canales de distribución (autodenominados plataformas) como a las personas físicas y morales que comercialicen el servicio de alojamiento turístico en viviendas de uso residencial.**
- **Actualizar en el mediano plazo la legislación y regulación de esta modalidad de alojamiento, así como la que corresponde a los canales de distribución basados en plataformas digitales, haciendo un llamado a las autoridades locales para que revisen la viabilidad de operación del alojamiento turístico en viviendas residenciales conforme a los planes de uso de suelo.**
- **Elevar los estándares relacionados con la calidad de la oferta educativa en las instituciones que pretendan impartir formación en la materia.**
- **Identificar de manera clara, con el reconocimiento de la industria, a las instituciones educativas que realizan sus tareas bajo criterios de calidad, privilegiando la contratación de egresados de estos programas educativos.**
- **Alentar la constitución de centros de formación básica de calidad en los destinos turísticos, idealmente con apoyo de los empresarios del sector.**
- **Estimular la investigación turística aplicada, dotando de recursos públicos a los centros que cumplan con criterios objetivos de calidad en la materia.**
- **Establecer un Premio Nacional de Investigación en Turismo con reconocimiento público y privado.**
- **Construir mejores mecanismos de vinculación pública-privada que permitan fortalecer los diferentes planes y programas de estudio.**
- **Establecer un sistema de formalización de las prácticas profesionales.**
- **Profundizar en el conocimiento de la problemática del empleo turístico y proponer soluciones puntuales para alcanzar los propósitos de empleo digno que merecen los trabajadores de la industria.**

4.1.10. Desregulación y facilitación de la inversión

La certeza en la propiedad y uso del territorio son dos de los factores más importantes para impulsar a la inversión. Dentro de la percepción generalizada de los empresarios del sector turístico, la concreción de cualquier proyecto de inversión es de alta complejidad debido a los interminables trámites y permisos a los que se ven sometidos dichos proyectos y que, además, abren una oportunidad para propiciar actos de corrupción.

La inversión privada constituye una condición deseable por su capacidad para generar empleos y realizar contribuciones fiscales que permitan financiar la obra y los servicios públicos. Por tanto, es estratégico su impulso bajo condiciones de certeza, dando las facilidades adecuadas para su plena realización, asegurando la eliminación de la discrecionalidad y abusos por parte de las autoridades.

En esta actividad, la sobrerregulación en la operación de una gran cantidad de los servicios turísticos y la percepción de una aplicación discrecional de los ordenamientos suscita múltiples quejas por parte del sector empresarial. El aparato público debe proveer las certezas y asegurar las condiciones que promuevan una sana competencia para beneficio de los usuarios, sin olvidar que las comunidades receptoras tienen que ser partícipes del desarrollo. En este orden de ideas se recomienda:

- **Creación de la línea telefónica para la denuncia anónima de actos que denoten corrupción en la autorización de proyectos y en la operación de servicios turísticos.**
- **Ventanilla única de atención y seguimiento para proyectos que por su volumen de inversión sean definidos como de carácter estratégico.**
- **Impulso a un proceso de desregulación de la operación de servicios turísticos.**
- **Impulso a los esquemas de financiamiento para las Pymes turísticas.**
- **Creación de un programa de incubación para micro y pequeñas empresas turísticas sociales.**

4.1.11. Programas de dinamización e impulso a nuevos destinos turísticos

Al igual que es prioritario atender a los destinos con fases avanzadas en su ciclo de vida, también resulta recomendable impulsar un conjunto de acciones para acompañar a otros sitios que reúnan las condiciones para desarrollar la actividad turística, ya sea aquellos en vías de constituirse como un destino turístico o bien, simplemente, una localidad que puede aprovechar un recurso para atraer visitantes por algunas horas.

En años recientes, el Programa Pueblos Mágicos representa un ejemplo de lo que puede hacerse en este terreno. Desde su lanzamiento en 2001 hasta la fecha, esta iniciativa, que incluye a 111 localidades, proporciona abundantes lecciones derivadas de su implementación, algunas de las cuales conviene tener en cuenta:

- La necesidad de incorporar a la sociedad civil en las diferentes decisiones derivadas de una apuesta por el turismo.
- Lo afortunado de contar con una marca que tenga sentido, tanto para los visitantes como para los locales.
- La convergencia de acciones por parte de diferentes dependencias y niveles de gobierno.
- El entendimiento de la función que una localidad desempeña en el sistema turístico, en particular asegurando la viabilidad de sus propuestas de valor de cara al mercado.
- La conveniencia de contar con reglas claras de entrada y de pertenencia que sean valoradas y aplicadas por instancias que no solo incluyan la participación gubernamental.

Con base en estas consideraciones se proponen las siguientes acciones de política pública:

- **Consolidar la operación del Programa Pueblos Mágicos, asegurando el cumplimiento de su normativa e incorporando la posibilidad de que la supervisión y certificación de dicho cumplimiento esté a cargo de terceros, que bien podrían ser instituciones académicas de prestigio.**
- **Impulsar modelos similares al de Pueblos Mágicos para otras categorías de localidades.**
- **Valorar la conveniencia de modificar la vía para la asignación de recursos económicos, que hasta ahora se canalizan por medio de los gobiernos estatales y no de manera directa a los municipios.**
- **Propiciar la creación de organismos de gestión de destinos en una composición público-privada que sean capaces de encabezar esfuerzos en el ámbito local.**
- **Identificar y canalizar recursos de diferentes fuentes públicas y privadas para el apoyo de este tipo de iniciativas.**

4.1.12. Transformación digital del sector

En línea con lo propuesto en la sección anterior y en concordancia con uno de los rasgos identificados como característicos de la política turística propuesta, parece conveniente la integración de un programa especial para alentar la transformación digital de la industria turística del país. Es particularmente relevante dar cauce a un proceso de inducción al uso de estas herramientas en las Pymes turísticas.

Para concretar estas aspiraciones, el programa especial que se propone debería incluir los siguientes componentes:

- **Asegurar la disponibilidad de una amplia y eficiente infraestructura de conectividad a internet en los espacios públicos de los destinos, así como al interior de las empresas del sector.**
- **Seleccionar e implementar las acciones necesarias en destinos seleccionados que puedan funcionar como ejemplos de la implementación de los principios y criterios de lo que se ha denominado como *destinos inteligentes*.**
- **Propiciar los estímulos necesarios para la investigación en el uso de las nuevas tecnologías de la información para las empresas y destinos turísticos, y asegurar la transferencia tecnológica a los usuarios de estos recursos.**
- **Acercar las grandes firmas tecnológicas a la solución de los problemas de las Pymes turísticas.**
- **Impulsar el desarrollo de *startups* o empresas emergentes en el sector, particularmente las que se desprendan de procesos impulsados desde el ámbito educativo.**
- **Dar seguimiento a la aparición de nuevas modalidades de economía colaborativa en la industria para valorar la necesidad de realizar intervenciones públicas para su operación.**

4.1.13. El aterrizaje de un modelo de turismo más sostenible

Aunque el discurso sobre la importancia de la sostenibilidad está claramente interiorizado en el sector, resulta necesario fortalecer la conexión entre discurso y actuación. Los esfuerzos realizados en los últimos años desde la Secretaría de Turismo (Agenda 21, Programa de Turismo Sustentable, Certificado S, Banderas Azules) parecen más un intento por demostrar que algo se está haciendo que un avance concreto en la estrategia de aterrizaje para la implementación de buenas prácticas en las tres dimensiones de la sostenibilidad en el sector.

Sin dejar de reconocer que los proyectos turísticos están obligados a cumplir con las disposiciones medioambientales y que las grandes empresas turísticas cuentan con programas para un consumo más eficiente de energía y agua, es además trascendental avanzar con mayor claridad en la implantación de este tipo de conductas en el conjunto de las empresas del sector –particularmente las Pymes–. Sin duda, hace falta poner en marcha un programa dedicado a orientar y estimular la incorporación de destinos y empresas en esta lógica de la sostenibilidad. De esta forma, entre otras acciones se debería:

- **Actualizar el esquema de medición de los indicadores de sostenibilidad por destino turístico y aplicarlo sistemáticamente.**
- **Alinear el esfuerzo público para identificar las áreas de oportunidad mediante los indicadores de sostenibilidad y luego canalizar los recursos públicos para la atención de la problemática.**
- **Revisar y redefinir las certificaciones ambientales vigentes en la industria para comunicar a los actores de la industria sus beneficios, llevando a cabo los esfuerzos necesarios para alcanzar una mayor cobertura.**
- **Impulsar el uso de energías limpias en las empresas del sector.**
- **Valorar la posibilidad de instrumentar incentivos de distinta naturaleza a fin de que destinos y empresas actúen de manera más rápida en la adopción de estas buenas prácticas.**
- **Preparar materiales didácticos y de divulgación para propiciar una adecuada transferencia de tecnología para actores públicos y privados.**

4.1.14. Fomento al turismo nacional

El turismo nacional reviste singular importancia no solo por su significativo peso en el consumo turístico total, sino por un conjunto de cualidades que le son inherentes: una vía para el afianzamiento de la identidad y el orgullo de los mexicanos; un factor de redistribución del ingreso; un acercamiento a la alteridad de los connacionales; un mecanismo para propiciar el descanso de los trabajadores, y un formidable vehículo para propiciar la convivencia familiar.

A pesar de la limitación económica de buena parte de la población para acceder a la práctica del turismo, la política turística tiene que fijar sus esfuerzos en la atención a la demanda interna, particularmente aquella que compone el denominado turismo social.

De esta manera, se deberán impulsar estrategias para propiciar un aumento de los viajes de los nacionales dentro del territorio mediante acciones tales como:

- **Diseñar e instrumentar un programa de gran envergadura para impulsar el turismo social.**
- **Desarrollar estrategias para estimular los viajes por turismo y recreación en los entornos cercanos a las poblaciones con alta densidad de población.**
- **Prestar especial atención al estímulo de las organizaciones dedicadas a la integración de ofertas de bajo precio.**
- **Impulsar un programa de descuentos en carreteras de cuota durante los fines de semana.**
- **Generar y difundir información a través de medios tradicionales y digitales que presente opciones de viaje atractivas para el uso del tiempo libre.**
- **Estimular mecanismos que permitan el acceso a los trabajadores al crédito para viajes.**
- **Propiciar el acceso a descuentos para grupos especiales de la población (estudiantes, jubilados, por mencionar algunos) en temporadas de baja demanda.**

4.2. Instituciones e instrumentos de la política turística: *¿quién y con qué se hace?*

Este apartado final propone la revisión y actualización de algunos de los instrumentos con los que se cuenta para la implementación de las políticas públicas en el sector turismo.

4.2.1. Modernización de la arquitectura institucional del sector

a) Secretaría de Turismo

En la construcción de una nueva etapa en la historia del turismo, el país demanda disponer de una cabeza de sector con mayor peso específico y gran capacidad de liderazgo. Es claro que existen áreas de oportunidad para lograr una estructura organizacional más eficiente y realizar ahorros en el presupuesto público. Sin embargo, para que el turismo siga siendo una actividad estratégica en el desarrollo nacional, se requiere de una Secretaría de Turismo con una muy importante capacidad de gestión política para direccionar recursos y decisiones de otros entes del gobierno federal, así como para armonizar el trabajo con los diferentes niveles de gobierno.

La responsabilidad de abrir un espacio relevante para el turismo en la agenda del país es, sin duda, una tarea compartida con los empresarios del sector. No obstante, el trabajo de la Secretaría de Turismo y su capacidad para incidir en la opinión pública y ante los diferentes liderazgos del país será crucial en los próximos años. El proceso de fortalecimiento de esta dependencia federal conlleva necesariamente a la consolidación del empleo de otros instrumentos como los detallados en el apartado sobre transversalidad y descentralización.

b) Consejo de Promoción Turística de México (CPTM)

Luego de la crisis de recursos públicos que tuvo la promoción turística del país en la última década del siglo pasado, el esfuerzo público y privado ha logrado dar estabilidad a los recursos económicos destinados a esta tarea estratégica. De conformidad con la Ley Federal de Derechos, al CPTM le corresponde el 70% de los recursos captados por el Derecho sobre Servicios Migratorios a los Visitantes sin permiso para ejercer actividades remuneradas (turistas), identificado comúnmente como DNR. Este asciende a 533.15 pesos por persona²⁴ y en 2017 representó un monto para el CPTM de unos 4 mil 500 millones de

²⁴ Ley Federal de Derechos. Última reforma del 7 de diciembre de 2016.

pesos, es decir, cerca de 240 millones de dólares. Esta cantidad pareciera ser suficiente para estas tareas, sin embargo, al competir México con actores de mayor relevancia en los mercados globales, el presupuesto no es tan holgado en términos comparativos.²⁵

Por tal razón, una labor fundamental es asegurar que los recursos del CPTM sean exclusivamente asignados a las tareas de promoción turística, así como buscar mecanismos adicionales para fortalecer sus asignaciones presupuestales, teniendo en cuenta que los derechos que se le asignan en la ley no gravitan sobre la economía o los contribuyentes nacionales. En la búsqueda de recursos adicionales para la promoción, es necesario establecer fórmulas de participación público-privadas que potencien el alcance de las acciones del CPTM.

Debido a lo delicado del trabajo del CPTM cuyo espacio para la improvisación no admite, su personal debe recuperar el carácter de servicio civil, tal y como se establecía originalmente en su estatuto de gobierno. En cuanto a la composición del Comité de Mercadotecnia, es importante mantener la integración de profesionales de la materia. Además, se debe evaluar la conveniencia de una reconfiguración de la junta de gobierno que mantenga el equilibrio entre la representación pública y la privada, pero que establezca algunos asientos para consejeros independientes.

c) Fondo Nacional de Turismo (Fonatur)

Los orígenes del Fonatur se remontan a la década de 1970, cuando esta institución fue creada a partir de la fusión del Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (fundado en 1956), del Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (que data de 1969) y de Infratur, lo cual permitió apuntalar el desarrollo de los Centros Integralmente Planeados (CIP), entre los que destaca Cancún. En aquel momento, la institución tuvo la capacidad de innovar y construir un modelo exitoso; al paso del tiempo, sus tareas originales –que, por cierto, incluían las de financiamiento– se fueron dificultando ante la falta de presupuesto, lo que condujo a que asumiera un papel más cercano al de una agencia de bienes raíces.

A pesar de su adelgazamiento, el Fonatur conservó la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura urbana de los CIP, tarea que ha desempeñado con eficacia y ha contribuido al éxito y sostenimiento de la imagen de los CIP. Si bien estas tareas se inscriben en el área de las competencias municipales, su eventual transferencia de Fonatur a los respectivos municipios solo debería realizarse luego de un proceso de fortalecimiento sustantivo de estas competencias, pues es evidente la diferencia en la calidad de los servicios urbanos entre los CIP y los municipios turísticos donde Fonatur no está presente.

Hoy, ante la posibilidad de impulsar algunos nuevos centros turísticos utilizando el modelo de las Zonas Económicas Especiales, el Fonatur tiene una extraordinaria oportunidad de convertirse en una verdadera agencia de desarrollo del Estado mexicano a partir del turismo. Para ello, es necesario que sus nuevas propuestas respondan a los desafíos de los tiempos actuales, usando su experiencia, pero reconociendo que la planeación turística actual debe ser muy distinta de lo que era en el tiempo de su fundación. Para que esto pueda cristalizar, el Fonatur debe atender sus necesidades presupuestales recurriendo al fondeo público en el PEF, pues de lo contrario difícilmente podrá ser el instrumento de desarrollo que los tiempos demandan.

d) Instituto Mexicano de Tecnologías e Innovación para el sector turístico

En 1985 se creó el Centro de Estudios Superiores en Turismo que fue transformado posteriormente, durante la administración que concluye, en el Instituto de Competitividad Turística. Originalmente fue establecido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo, pero esta posición fue diluyéndose hasta formar parte directamente de la dependencia. En años recientes, su impacto en la industria ha sido marginal, probablemente debido a la falta de una reflexión estratégica sobre su misión.

Por tanto, ante la dinámica del entorno actual y venidero, se abre una gran oportunidad para transformarlo en una nueva figura que sea capaz de convertirse en una fuente de generación de cono-

²⁵Teniendo en cuenta, por ejemplo, la ya señalada referencia del presupuesto de 300 millones de dólares de la Oficina de Convenciones y Visitantes de Las Vegas y el hecho de que los *Tourism Boards* de los estados de Estados Unidos disponen, en

cimiento y de modelos disruptivos de innovación basados en la tecnología, con la capacidad para transferirlos a los destinos y a las empresas del turismo. De esta forma, bien podría tornarse en el nuevo Instituto Mexicano de Tecnologías e Innovación para el sector turístico.

Una posibilidad real para alcanzar esta propuesta contempla que este Instituto asuma todas las tareas de inteligencia y conocimiento de los mercados para beneficio de las entidades públicas del sector –y que absorba parte de las funciones de la Subsecretaría de Planeación y evite duplicidades con otras entidades–, pero también para el conjunto de los jugadores de la industria turística. Para desempeñar estas nuevas tareas, parece razonable destinar el uno por ciento de los recursos provenientes del Derecho sobre Servicios Migratorios al financiamiento de este nuevo instrumento, el cual también podría tener a su cargo la evaluación de las campañas de promoción turística.

4.2.2. Transversalidad y descentralización

a) Nuevo modelo de gabinete turístico

Ante la naturaleza transversal del turismo y en virtud de que la actividad sigue teniendo una limitada relevancia en las políticas públicas, la existencia de un Gabinete Turístico sigue resultando recomendable. Esta figura se creó en 1995, desapareció en las administraciones de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, y fue reactivada en la administración que concluye. Para juzgar su utilidad, habría que entender que la fortaleza de esta figura radica en que el gabinete, basado en el modelo tradicional de la administración pública federal, es encabezado por el Presidente de la República; es decir, en los hechos, la rendición de cuentas que se hace al jefe del Poder Ejecutivo parecería implicar que este instrumento funge como una última instancia en las decisiones relacionadas con la materia.

Respecto al seguimiento de la coordinación entre dependencias concurrentes, la Ley General de Turismo prevé la operación de una Comisión Ejecutiva de Turismo. No obstante, en la presente administración no parece haber evidencia del funcionamiento de esta instancia, y las reuniones del Gabinete Turístico y el seguimiento de las temáticas incluida en su agenda no han contado, al menos hasta donde se conoce públicamente, con la presencia del Presidente de la República.

En conclusión, la Comisión Ejecutiva debe funcionar como una instancia de coordinación y seguimiento de las tareas con un carácter de recurrencia operativa. De igual forma, se debe mantener la figura del Gabinete Turístico como un aspecto del más alto nivel, recurriendo a ella para el trato de los asuntos verdaderamente estratégicos en la intervención pública en materia turística.

b) Apoyo al nuevo modelo de gobernanza de los destinos

En el país, recientemente, existen antecedentes de labores realizadas en la gestión turística en donde se han asignado tareas de responsabilidad pública a la iniciativa privada y, en algunos casos, a la propia sociedad civil, las cuales trascienden lo que de origen sería su naturaleza. Dentro de estos nuevos quehaceres, destacan la participación de representantes empresariales en la toma de decisiones en el uso de recursos presupuestales en materia de promoción turística y la creación de comités de naturaleza ciudadana que inciden en la toma de decisiones sobre el devenir turístico de las localidades como en el caso de los Comités de Pueblo Mágico.²⁶ Adicionalmente, conviene recordar que la Ley General de Turismo prevé la constitución de Consejos Consultivos, aunque, en realidad, un modelo de gobernanza efectiva no debería limitar el acompañamiento ciudadano a un papel en el que solo se asumirían funciones consultivas.

El liderazgo de la Secretaría de Turismo resulta de la mayor relevancia para impulsar una más decidida participación e involucramiento de los empresarios y de la sociedad civil en los destinos turísticos.

²⁶ La figura fue creada con este propósito, pero no es inusual que en la práctica este se desvirtúe y el Comité acabe siendo un apéndice de la autoridad local.

Lo anterior a partir de nuevos modelos de asociación que supongan la asignación de un papel trascendente a estos actores, y no solo el de ser una vía para legitimar el trabajo de gobierno, sino un verdadero instrumento para conducir el desarrollo sostenible de los destinos.

4.2.3. Apuntalamiento y diversificación de los destinos turísticos

a) Impulso a un modelo de Zonas Económicas Especiales de vocación turística

En diversos pronunciamientos públicos, el próximo gobierno electo ha sugerido la creación de nuevos centros turísticos. Esta posibilidad debe ser analizada como parte de la estrategia de impulso al desarrollo de la región sur-sureste del país. En el pasado, ha habido intentos de lanzamiento de nuevos destinos que fracasaron o tienen un limitado alcance. De esta forma, la selección de los posibles lugares para impulsar las iniciativas debería responder a su viabilidad por el carácter distintivo de las ventajas comparativas de los sitios y por la certeza en la propiedad y uso de la tierra. Es indispensable la incorporación de las comunidades en la planeación de las iniciativas, en la integración de las cadenas de suministros para la actividad, así como en diferentes aspectos relacionados con la prestación final de los servicios turísticos.

La reciente aprobación de la Ley General de Zonas Económicas Especiales puede ser un detonador de estos procesos, pues considera instrumentos atractivos para la inversión que pueden materializarse en un corto plazo. La mejor experiencia del país en este tipo de zonas especiales es, precisamente, la de los CIP en el siglo pasado. Para aterrizar estas alternativas, se perfilan localidades como Huatulco, Palenque y el corredor arqueológico ubicado en el sur de Campeche y Quintana Roo.

b) Implementación del modelo de las Zonas de Desarrollo Turístico Sostenible

El ordenamiento del crecimiento de los destinos turísticos, en aras de alcanzar una evolución apegada a los principios de la sostenibilidad, supone superar la debilidad institucional del municipio, que es el que tiene el mandato constitucional de definir y autorizar la planeación urbana.²⁷ La figura de las Zonas de Desarrollo Turístico Sostenible constituye un instrumento poderoso para avanzar en la materia, pues podría ser el medio para alinear los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno en esta asignatura y para prevenir la discrecionalidad (con frecuencia asociada a la corrupción) en la modificación irracional de los planes de desarrollo urbano. Esta modalidad funcionaría de manera similar a las delimitaciones perimetrales de las zonas arqueológicas o de las áreas naturales protegidas, es decir, regulando el uso de la tierra, con independencia de gestionar la propiedad de la mismas.

Este instrumento existe desde la promulgación de la Ley General de Turismo en 2009, pero hasta la fecha no ha podido materializar ninguna de estas zonas. Este hecho está relacionado con la complejidad de su implementación, pero también con la necesidad de acompañar la figura con incentivos que estimulen a los gobiernos locales a ceder capacidades para obtener beneficios tangibles como contraprestación. Un modelo de este tipo de incentivos se introduce en la siguiente sección, y sería recomendable probar en el corto plazo el funcionamiento de su adopción en algunos destinos que pudieran fungir como piloto de la iniciativa. Por las condiciones vigentes dentro de estas localidades, y a manera de ejemplo, podrían incluirse a Los Cabos, Huatulco²⁸ o Mérida.

c) Apertura de una partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para inversión pública en destinos prioritarios

Una manera de concretar el modelo de Zonas de Desarrollo Turístico Sostenible sería mediante la creación de una partida presupuestal dentro del PEF, etiquetada para la canalización de recursos a fin de

²⁷ Artículo 115, fracción V.

²⁸ No tendría que haber incompatibilidad entre el hecho de que un destino sea incluido en esta figura y en la de las Zonas Económicas Especiales.

subsanan deficiencias de infraestructura de los destinos turísticos que se acojan a ella, y detonar otros proyectos que estimulen la orientación sostenible de los destinos.

La creación de esta partida presupuestal supondría una buena manera de demostrar cómo el nuevo gobierno asume al turismo como un instrumento para generar desarrollo económico y social, reconociendo la inequidad fiscal con la que se trata a los municipios que finalmente realizan una tarea destacada en la captación del gasto turístico, pero que no reciben a cambio los beneficios directos producto de esta derrama económica.

En conclusión, se trata pues de la propuesta de creación de un círculo virtuoso que combine una apuesta por el ordenamiento sostenible del crecimiento, con un estímulo concreto al municipio que reconozca la importancia de los destinos en esta nueva política turística, impulsando un ejemplo de gobernanza diferente, al amparo del liderazgo de la Secretaría de Turismo.

4.2.4. Actualización del marco legislativo

a) Actualización de la Ley General de Turismo

Al inicio de la nueva administración se estarán cumpliendo diez años de la Ley General de Turismo, por lo que es un momento propicio para valorar su vigencia y eventual actualización. Además de revisar si los mandatos de este ordenamiento legal se han incorporado plenamente en las tareas definidas para otras dependencias gubernamentales, conviene determinar si esto es suficiente o habría que modificar y ampliar otros ordenamientos jurídicos para asegurar la concurrencia deseable para alcanzar un sector turístico más competitivo y sostenible.

b) Eficiencia y transparencia en el uso de recursos públicos para la promoción turística

La competitividad de los destinos turísticos se ha consolidado gracias, en parte, a la disponibilidad de recursos para la promoción turística provenientes del DNR y del impuesto al hospedaje. Sin embargo, estos recursos son utilizados frecuentemente para propósitos vinculados a otros fines, como la promoción de la marca país, más que a la promoción turística propiamente dicha.

Así, es necesario evitar que se mantenga este tipo de prácticas, además de asegurar que estos recursos sigan fluyendo con total normalidad. Las tareas de promoción no pueden ser vistas como acciones aisladas y demandan constancia a lo largo del tiempo en el esfuerzo de comunicación de mensajes a los mercados.

De esta manera, ya sea como parte de las modificaciones a la Ley General de Turismo o con la elaboración de un nuevo instrumento legal, es pertinente regular el ejercicio de recursos públicos para la promoción turística. Primero, que esta maniobra considere la precisión en las fuentes de recursos, garantizando la ejecución de acciones sistemáticas y no casuales. Segundo, hay que evitar que estos presupuestos se utilicen para el patrocinio de intereses políticos o personales. Tercero, los nuevos lineamientos deberían insistir en dar garantías a la ciudadanía sobre la transparencia y la rendición de cuentas, en un marco que incorpore la práctica generalizada de una medición profesional del efecto de estas tareas promocionales.

c) Ley de Zonas Económicas Especiales

A fin de consolidar un mensaje sobre la importancia de la apropiación de este modelo para el turismo, parece conveniente modificar el marco legal de estas zonas para incluir, de manera explícita, al turismo como una de las actividades que pueden constituir el motor de una zona económica especial.

d) Modificaciones a la Ley Federal del Trabajo

En el año 2005, el Poder Legislativo modificó el artículo 74 de esta Ley para instituir la figura de los fines

de semana largos. Con esta medida, la industria obtiene mayor certeza para el aprovechamiento de fechas como el 5 de febrero, 21 de marzo y 20 de noviembre cuando caigan en sábado o domingo. En la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa legal, se anticipaba que cada fin de semana largo suponía una aportación adicional a la economía estimada en el equivalente a 250 millones de dólares.

Para el mercado nacional y, especialmente, el del turismo social, la ampliación de los beneficios de esta medida sería un gran aliciente. Es difícil imaginar medidas más sencillas para beneficiar a los mexicanos y a la propia industria turística. Por ello es conveniente la incorporación del 1 de mayo dentro de las fechas consideradas en estos fines de semana largos, así como una evaluación sobre el recorrido de los días feriados que caigan en domingo pasarlos al día lunes en los casos del 1 de enero, 16 de septiembre y 25 de diciembre.

e) Tasa cero de IVA para turismo de reuniones

Uno de los pocos incentivos fiscales para la industria turística es la aplicación de la tasa cero de IVA a las reuniones (congresos y convenciones en particular) que se realicen en el territorio nacional, en un modelo de homologación al que beneficia a otras actividades de exportación.

Sin embargo, en el marco de la reciente Reforma Fiscal, este beneficio desapareció de la Ley y se convirtió en un crédito fiscal al amparo de un decreto presidencial. Sin embargo, esta figura no permite operar con certeza, ya que no es extraño que la candidatura por la sede de un congreso se dispute con varios años de antelación. Por tanto, este incentivo, que de hecho sigue existiendo, debe ser recogido nuevamente en el marco legal para brindar certidumbre a los actores de este importante segmento del mercado turístico.

Referencias

- Butler, R. 1980. *The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources*. Canadian Geographer. 24 (1), 5-12.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. Cuenta Satélite del Turismo 2016.
- Organización Mundial del Turismo. 2018. *Barómetro del Turismo Mundial*. Volumen 16, Número 3. OMT: Madrid, España.
- Organización Mundial del Turismo. 2017. *Panorama OMT del turismo internacional*. Edición 2017. OMT: Madrid, España.
- Organización Mundial del Turismo. 2011. *El turismo hacia el 2030*. OMT: Madrid, España.
- Travel China Guide. 2018. *2017 China Tourism Statistics: Facts and Figures*. Disponible en: <https://www.travelchinaguide.com/tourism/2017statistics/>
- U.S Travel Association. 2018. *U.S. Travel Answer Sheet*. Disponible en: https://www.ustravel.org/system/files/media_root/document/Research_Fact-Sheet_US-Travel-Answer-Sheet.pdf
- World Economic Forum. 2017. *Digital Transformation Initiative* □ *Aviation, Travel and Tourism Industry*. Disponible en: <http://reports.weforum.org/digital-transformation/wp-content/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/wef-dti-aviation-travel-and-tourism-white-paper.pdf>
- World Travel and Tourism Council. 2018. *Travel & Tourism Economic Impact 2018*. WTTC: Londres, Reino Unido.

Turismo y desarrollo social: nuevas razones de Estado para una política turística. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México, la Fundación Vidanta, la Universidad Anáhuac México y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se terminó de imprimir el 12 de octubre de 2018 en los talleres de BGB Producciones Gráficas/ Bernardo García Bravo, ubicados en Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México. El tiraje consta de 700 ejemplares impresos en Offset en papel couché mate de 130 grs. y Forros impresos en cartulina couché mate de 300 grs. con plastificado. En su composición se usaron los tipos NewGoth BT de 11.5 y Geometric706 BlkCn BT de 13 y 24 puntos. El cuidado general de la edición estuvo a cargo de Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón.

Turismo y desarrollo social: nuevas razones de Estado para una política turística

Autores:

Francisco Madrid Flores, *Universidad Anáhuac México* y José Ignacio Casar, *PUED-UNAM*

En colaboración con:

Carlos Alba Vega, *El Colegio de México*
Guadalupe González González, *El Colegio de México*
Roberto Russell, *Fundación Vidanta*
Jorge A. Schiavon, *CIDE*

Diseño de la imagen de la portada:

Erick Jeovani Díaz

Diagramación y producción general:

Bernardo García Bravo

Corrección de estilo:

Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón

Este documento es posible gracias al apoyo invaluable del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM, la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Anáhuac México y la Fundación Vidanta.



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Anáhuac
México

