



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

GOBERNANZA DEL TURISMO EN MÉXICO
GESTIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JUAN NORIEGA GRANADOS

DIRECTOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

INDICE GENERAL

Introducción	01
Capítulo 1 Administración Pública: fuente de acciones y enlace de funciones	17
1.1 Gobierno, Gobernación, Gobernabilidad y Gobernanza	19
1.1.1 Acerca de Gobernabilidad y mal gobierno	21
1.1.2 Gobierno Abierto	25
1.1.2.1 Bases de Gobierno Abierto	26
1.1.2.2 Utilidad del concepto Gobierno Abierto	27
1.1.3 Gobernabilidad en el Turismo	30
1.2 Origen y desarrollo de la Gobernanza	33
1.2.1 Evolución del concepto Gobernanza	34
1.2.2 Definiciones de Gobernanza	35
1.2.3 Gobernanza global	46
1.2.4 Gobernanza multinivel	48
1.2.5 Concepción vertical y horizontal de Gobernanza	50
1.2.6 Gobernanza y globalización	53
1.2.7 Gobernanza sectorizada	56
1.2.8 Gobernanza y burocracia	59
1.2.9 Gobernanza en el Turismo	66
Capítulo 2 El Gobierno del Turismo	73
2.1 Génesis y evolución del Gobierno Federal del Turismo	74
2.2 Referencias de Gobernanza en el sector turismo	96
2.3 Gobernanza en las administraciones del turismo	98
2.4 Gobernanza en el marco legal vigente	107
2.5 Instrumentos de Gobernanza en el Turismo	110
2.5.1 La Comisión Ejecutiva de Turismo	110
2.5.2 Consejos Consultivos de Turismo	118
2.5.3 El Acuerdo Nacional por el Turismo	120
2.5.4 El Gabinete Turístico. Impulso oficial de Gobernanza	124
Capítulo 3 Turismo: industria y gobierno con valor estratégico	129
3.1 La Industria del Turismo	131
3.1.1 Fenomenología del turismo en el mundo	133
3.1.2 Evolución y cambios en el turismo	135
3.1.3 Mercado global y perspectivas a corto plazo	137
3.1.4 Tendencias y pronóstico a largo plazo	143
3.1.5 Bases de política turística	146

3.1.6 El rol de gobierno y los fallos de mercado	151
3.1.7 Responsabilidad del gobierno en la política turística	158
3.1.8 Turismo, fuente de desarrollo	159
3.2. México en el turismo internacional	163
3.3. Competencias y responsabilidades del gobierno	168
3.3.1 Infraestructura y equipamiento diferenciados	170
3.3.2 Agentes y proveedores	172
3.3.3 Mercados y competidores	175
3.3.4 Sustitutos al turismo	177
3.3.5 Barreras de entrada y regulación turística en México	178
3.4. La actividad turística en México	181
3.4.1 Crecimiento de la demanda de internación	181
3.4.2 Ingreso - Gasto de turismo internacional.	184
3.4.3 Visitantes fronterizos	186
3.4.4 Divisas por visitantes y excursionistas	187
3.4.5 Turismo interno	188
3.5 Industria en rivalidad	190
3.6. El Gobierno del Turismo	193
3.6.1 El Gabinete Turístico, base de Gobernanza	194
3.6.2 La política sectorial	194
3.6.3 Empresas y destinos	195
3.6.4 Esquema de gobierno corporativo	196
3.6.5 Organización y rectoría del sector turístico	197
3.6.6 Visión y objetivos	198
3.6.7 Líneas de producto y servicios	199
3.6.8 Origen y destino de recursos presupuestales	201
3.6.9 La Promoción de turismo	203
3.6.10 Ética, equidad y desarrollo del capital humano	204
3.6.11 Innovación sectorial	205
Capítulo 4 Gobernanza Turística y Gestión de Destinos	209
4.1 El actual esquema de Gobernanza Turística	212
4.2 Retos de la Gobernanza Turística	215
4.3 Hacia un modelo de Gobernanza Turística	217
4.4 Gestión de la Gobernanza Turística	221
4.5 Instrumentos de la Política Nacional Turística	226
4.5.1 Instrumentos jurídicos	227
4.5.2 Instrumentos de coordinación y concertación	227

4.5.3 Instrumentos de promoción	228
4.5.4 Instrumentos de financiamiento	230
4.6 Un modelo de Gobernanza y de Gestión Turística	231
4.7 Gestión del destino turístico en Gobernanza	241
4.8 La Agenda Turística	247
4.9 Compromisos compartidos de gestión responsable	250
4.10 Gestión Turística y tamaño del destino	252
4.11 Estructura operativa local	253
4.12 Indicadores de Gobernanza en la Gestión del Destino	257
4.12.1 Integración de la red y participación de actores	260
4.12.2 Operación de la red de gestión	260
4.12.3 Estabilidad política y social e integridad en el destino	261
4.12.4 Rendición de cuentas y transparencia	261
4.12.5 Efectividad del gobierno local	262
4.12.6 Facilitación regulatoria e incentivos a la inversión	262
4.12.7 Planificación del destino	263
4.12.8 Ordenamiento turístico territorial	264
4.12.9 Reservas territoriales municipales	265
4.12.10 Sujeción al plan de mercadotecnia	265
4.12.11 Fortalecimiento a la economía local de mercado	266
4.12.12 Impulso al desarrollo regional de los mercados	266
4.12.13 Manejo inteligente y sustentable de recursos locales	267
4.12.14 Monitoreo de sustentabilidad local	267
4.12.15 Infraestructura de acceso y para los transportes	268
4.12.16 Conectividad aérea y terrestre	268
4.12.17 Capacidad de alojamiento diferenciada	269
4.12.18 Transportación local pública y privada	269
4.12.19 Articulación de la oferta turística como clúster	269
4.12.20 Diversidad y calidad de servicios turísticos	270
4.12.21 Integración regional de recursos y atractivos	270
4.12.22 Infraestructura local y servicios básicos	270
4.12.23 Servidores profesionales por mérito	271
4.12.24 Certificación laboral	272
Conclusiones	274
Bibliografía, Hemerografía, Referencias institucionales y electrónicas	289
Anexos	297

RELACIÓN DE CUADROS

01	Evolución del Gobierno del Turismo 1928-2014	76
02	Evolución del Marco Legal del Turismo 1949-2009	79
03	Evolución orgánica de SECTUR - Gobierno del Turismo 1974-1990	80
04	Evolución orgánica de SECTUR - Gobierno del Turismo 1992-2014	85
05	Secretarios a cargo del Sector Turismo	99
06	Turismo Internacional global - Millones de Arribos	138
07	Ingresos mundiales por Turismo Internacional	142
08	Importancia del Turismo en la economía de los países de la OCDE	152
09	Turismo Internacional – Escala de captación de arribos por país	164
10	Ubicación de México en la captación mundial del tráfico internacional	166
11	Turismo Internacional – Escala de captación de ingresos por país	167
12	Ubicación de México en la captación mundial del gasto turista internacional	168
13	Evolución de Visitantes, Excursionistas y Turistas de Internación	182
14	Evolución divisas por turismo 2010-2014	185
15	Balanza de turistas y gasto turístico	186
16	Evolución de Visitantes y Excursionistas sin pernocta	187
17	Evolución de divisas por visitantes y excursionistas	187
18	Presupuesto Federal 2014 y 2015 al Sector Turismo	202
19	Esquema multinivel de Gobernanza Turística	213
20	Escenarios de interacción del fenómeno turístico	220
21	Integración de Actores en la Gestión de Gobernanza	240
22	Gobernanza Turística [Diagrama del modelo]	243
23	Indicadores de gestión del destino en régimen de gobernanza local	259
24	Instrumentos legales tipo del orden Estatal y Municipal sobre el turismo	307

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO A. 1) Marco jurídico del turismo – Orden Federal	297
Leyes	297
Códigos	299
Reglamentos	301
Decretos	302
Acuerdos	303
Tratados	305
ANEXO A. 2) Marco jurídico del turismo – Orden Estatal y Municipal	307
Instrumentos tipo de orden Estatal y Municipal	307
Legislación en materia de turismo por Estados	308
ANEXO B. El Acuerdo Nacional para el Turismo (2010-2012)	311
I. Acciones convenidas a cargo del Gobierno Federal	311
II. Acciones propuestas por el Poder Legislativo	328
III. Acciones a cargo de los Gobiernos Estatales	333
IV. Acciones a cargo de la Iniciativa Privada	335
V. Acciones a cargo del Sector Académico	339
ANEXO C. Matriz-de Convenios SECTUR 2013-2015	341
ANEXO D. Oferta de servicios al turismo por entidad federativa	351

Introducción

Es habitual identificar el turismo como el acto individual y grupal de uso recreativo del ocio y tiempo libre; y también una función de intercambio mercantil y la prestación de servicios que surgen del sector terciario de la economía. Empero sus repercusiones y trascendencia van más allá hasta convertirse en una actividad estratégica en las sociedades y naciones que han hecho de éste un factor esencial para su progreso.

La diversidad de efectos culturales, políticos y productivos que decantan del quehacer turístico, fundado en el derecho social de los ciudadanos y sus familias, van más allá del simple divertimento de individuos que viajan e interrelacionan con gente y pueblos distintos al de su hábitat propio, toda vez que su ejecución y transacciones involucran un amplio y creciente conjunto de integrantes de la estructura social que lo posibilitan a través del cúmulo de satisfactores que se requieren, y que lo indexan al resto de la estructura productiva de la comunidad específica donde se interactúa.

El turismo, actividad concurrente de carácter transversal que demanda diversidad de bienes, productos y asistencias, en su realización requiere una cadena productiva y multifactorial formada por individuos, empresas, sectores productivos y grupos sociales disímbolos y distantes entre sí quienes de manera directa o indirecta; consciente e inconsciente, auxilian con sus productos, materias primas, mano de obra, servicios aplicados y tareas concretas, inmediatas o diferidas pero complementarias provenientes de los sectores agrícola e industrial, y ahora del de la economía del conocimiento, generan una sinergia singular de fuerzas sociales cuyo resultado brinda el crecimiento y consolidan las estructuras productivas de los pueblos.

Su reconocida contribución a generar y redistribuir la riqueza social mediante el turismo interno y la captación de divisas en el mundo contemporáneo con el turismo extranjero, posiciona a esta actividad, aparte del aspecto lúdico de entretenimiento o diversión ciudadana, como palanca del desarrollo socioeconómico y en factor de unión, influencia y transculturación entre pueblos y naciones que por lo tanto ha debido ser catalogada como un valor de interés público y sujeta a la intervención del Estado, justo en medida de su importancia para el conjunto de la sociedad respecto de su comunidad relativa.

Estas características múltiples del fenómeno turístico han propiciado, por un lado, la creciente injerencia de los gobiernos sobre su manejo, control, diseño y aplicación de políticas, regulación y normatividad puesto que su desempeño involucra además de los aspectos de planta instalada, elementos recreativos, servicios apropiados y atractivos naturales y culturales para disfrute del ocio del visitante, y otros componentes cambiantes y múltiples como son la seguridad nacional y ciudadana, las acciones de supervisión, bienestar, salud y protección de los turistas y su relación con la población nativa, en complejos y delicados entramados causa-efecto que involucran además del interés pecuniario, soberanía, imagen y prestigio-país, la salvaguarda de sus fronteras y la reglamentación de la conducta pública de visitantes y prestadores de servicios.

La complejidad del sector y su acusada importancia para las economías nacionales han inducido a los gobiernos de casi todos los países a crear estructuras, instituciones y grupos de trabajo dentro de sus instancias y dependencias oficiales; áreas dedicadas exclusivamente a “pensar” el turismo, a estudiar, analizar e investigar sus causas, tendencias, potencialidades, beneficios, contribuciones, efectos y riesgos, así como a planificar las políticas, lineamientos, mecanismos e instrumentos con los cuales impulsar

su óptimo rendimiento buscando responder a requerimientos especializados en un mundo cada vez más competitivo que está determinado a hacer de esta actividad una fuente continua, relevante y robusta de sus ingresos e imagen. Esta es la relevancia del turismo también como tema de estudio y problema de investigación.

Metodología de apoyo para este estudio

Se sustenta con los elementos del protocolo de investigación de este objeto de estudio.

a). Objetivo general

El trabajo de tesis, Gobernanza del turismo en México - Gestión de Destinos Turísticos, con énfasis al periodo 2000-2015, tiene como objetivo general académico desentrañar y evaluar el modelo de gobierno de la actividad económica del turismo que se ha llevado a cabo en México desde la segunda década del siglo XX y hasta el presente (2015), a fin de identificar sus tendencias, fortalezas y debilidades, y así construir una propuesta teórico-práctica alternativa, a la luz de los más avanzados enfoques y prácticas de la gobernanza, que descansa sobre un modelo de gobierno participativo y plural que amplíe la base de cooperación social, sectorial, de órdenes de gobierno y comunitaria local en el proceso de planeación y la toma de decisiones para este sector productivo.

b). Objetivos específicos

1. Conocer y tematizar sobre las distintas corrientes teóricas en torno a la gobernación, gobernabilidad y gobierno abierto, así como en particular sobre la gobernanza y sus aplicaciones concretas, con el fin de identificar aquellas condiciones que favorezcan una gestión del turismo incluyente y de corresponsabilidad entre autoridad federal, local y sociedad civil organizada.

2. Realizar la revisión crítica y valoración metodológica sobre la evolución histórica del gobierno del turismo en México y sus instituciones, e identificar las etapas y los modelos de gobernanza aplicados en la conducción del sector en determinadas épocas históricas.
3. Exponer y fundamentar, mediante análisis cuantitativo y de interpretación cualitativa, la importancia estratégica de la actividad turística en México y el mundo, que ha llevado a la necesidad de su regulación y control por parte de las instancias gubernamentales, en función de su creciente importancia para las economías nacionales.
4. Elaborar, a manera de propuesta teórica-empírica, un modelo de gobernanza para el turismo en México, que se aquí se propone como *gestión del destino turístico en régimen de gobernanza*, y que contemple la participación de los gobiernos estatal y municipal, con inclusión de los sectores privado y social al planear, diseñar y ejecutar programas para impulso del sector, como elementos coadyuvantes en la vitalización de esta actividad.

c). Hipótesis

La hipótesis principal de la tesis, como punto de partida para la recolección y análisis de la información, plantea que: *uno de los elementos causales para entender la problemática actual y el descenso del turismo mexicano como generador de divisas es el modelo de gobierno centralista, elitista y de visión macro República, opuesto; alejado e incluso hasta contradictorio al requerido por los sectores, gobiernos locales y lugares en los cuales se lleva a cabo la actividad, lo cual marca su agotamiento y la necesidad de modificar sus paradigmas de acuerdo con la dinámica y tendencias más exitosas mundiales vigentes, impulsando un modelo de gobierno y gestión del turismo local en gobernanza y con amplia participación de la sociedad civil.*

Esta hipótesis general forma parte también de la justificación académica del trabajo pues orienta el sentido de indagación en torno a los elementos causales de índole oficial y gubernamental que han llevado, en años recientes, a la pérdida de competitividad del turismo mexicano frente a sus rivales internacionales y a su desplazamiento como parte de las diez primeras potencias mundiales en la materia, lo cual consecuentemente ha implicado una menor tasa de recaudación por este concepto para el país.

La segunda hipótesis, en torno a los beneficios a obtener del modelo de gobernanza propuesto, señala que: *la gobernanza, integrada a la gestión local del destino turístico, moviliza la acción gubernamental y social corresponsables, estimulando estrategias alineadas a una misma visión (local) de conjunto, que generan desarrollo del sitio y contribuyen a consolidar su presencia y ampliar su permanencia en los mercados.*

Por último, una tercera hipótesis complementaria al respecto establece que: *en tanto la gobernanza turística aplique un esquema integrador y corresponsable entre órdenes de gobierno y sectores sociales interesados, al impulsar acuerdos y conjugar intereses, luego entonces se detonará la competitividad y atractivos de cada destino local, ampliando su gobernabilidad, desarrollo compartido y grado de sustentabilidad.*

d). Método de análisis

La investigación realizada se sustenta inicialmente en un método hipotético-deductivo en función de que, para el análisis histórico-empírico del tema referido al modelo histórico del gobierno del turismo en México, se parte en primer lugar de la necesidad de ubicarlo

desde una perspectiva conceptual circunscrita al ámbito disciplinar de la administración pública y de las categorías de gobierno, gobernabilidad y en específico de la teoría de la gobernanza, como los conceptos límite o tipos ideales¹ que permitieran abordar y dilucidar la problemática del ejercicio racional y plural del poder y autoridad en la actividad económica del turismo.

Así, este enfoque metódico permitió la integración de un marco de referencia teórico-conceptual específico para este trabajo que, con base en la utilización de la categoría de “gobernanza en el turismo”, permitió abordar la problemática y desentrañar el desarrollo histórico del turismo mexicano, al tiempo que orientó la búsqueda de información empírica acorde con los supuestos analíticos que se convirtieron en la herramienta para su adecuada exploración.

Posteriormente, para el desarrollo temático tanto del turismo en México y el mundo, así como de la evolución histórica de su gobierno, se recurrió al “método histórico”² como proceso heurístico que permitiera, mediante la recopilación de indicadores cuantitativos y conceptuales relevantes, evaluar e identificar aquellas características del modelo de gobierno del turismo vigentes en México que a la postre han sido rebasadas por una nueva realidad nacional e internacional regida por el fenómeno y práctica de la globalización y la gobernanza.

¹ . *“Respecto de la investigación el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una hipótesis pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla. (p. 79)...el tipo ideal ...como construcción conceptual para la mediación y caracterización sistemática de conexiones “individuales”, es decir, significativas en su singularidad”*. Weber, Max. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Amorrortu, 2ª reimpresión, 1982. p. 89.

² . Grawitz, Madeleine. *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Barcelona, Editorial Hispano-Europea, 1975, tomo 1, p. 379.

Lo anterior a partir de la propuesta Weberiana del “método histórico” de su sociología comprensiva, la cual establece que:

*“la explicación de un objeto histórico, en los hechos, implica una selección dentro de la multiplicidad del dato empírico y de las infinitas relaciones que ligan a cada uno de sus elementos con otros, infinitos. Puesto que la totalidad de las relaciones de causa y efecto de las que depende la ocurrencia de un fenómeno es conceptualmente inagotable, el campo de investigación sobre el cual se mueve la investigación debe ser delimitado sobre la base de una selección; y ésta se encuentra ligada al punto de vista desde el cual se realiza la investigación...tal es el proceso de <imputación> de un acontecimiento a sus <causas> según se configura en las ciencias histórico-sociales”.*³

La demostración empírica de esta causalidad de tipo individual, según la metodología Weberiana, sólo se puede realizar *“mediante la construcción de un proceso hipotético -diverso del proceso real por la exclusión preliminar de uno o varios elementos- y la posterior comparación entre el proceso real y el proceso hipotéticamente construido”*⁴, (el tipo ideal), lo que en esta investigación dio como resultado la construcción de un *<juicio de posibilidad objetiva>* (siguiendo a Max Weber), que apunta e imputa al tipo de gobierno del turismo en México ser uno -no el único pero sí uno de los relevantes- entre los elementos causales del deterioro de esta actividad económica; sin dejar de observar que, desde este enfoque metódico, existiría también otro conjunto de posibles elementos causales; por ejemplo los relacionados con algunos conflictos de seguridad pública y privada ante la violencia en el país, que también habrían contribuido a su declive, lo que ciertamente sería motivo de otra investigación y con distinto enfoque.

³ . Weber, Max. “Ensayos...”, op. cit. p. 23.

⁴ Ibíd. p. 24

b). Técnicas de investigación

En función del tipo de investigación realizada, de índole conceptual e historiográfica, se utilizaron en primer lugar técnicas de investigación de gabinete para la integración del marco de referencia teórico conceptual, así como para la revisión de la masa documental institucional concentrada en el denominado “corazón ideológico” de la Secretaría de Turismo, (documentos básicos internos, junto con sus manuales de identidad conceptual y de procedimientos), con el fin de identificar los parámetros que rigen el modelo de gobierno que se aplica actualmente a nivel federal en materia turística.

Del mismo modo se realizó una minuciosa recopilación y estudio de la estadística sobre la evolución y el estado actual de la llamada industria turística tanto en el mundo como en México, la cual fue jerarquizada, clasificada y descrita analíticamente de acuerdo a un enfoque que va de lo general a lo particular y de lo anterior a lo posterior, para así fundamentar su importancia estratégica como la actividad económica que ha hecho indispensable su regulación y control por parte de los gobiernos.

Lo anterior permitió el diseño e integración de una propuesta original sobre un nuevo modelo de gobierno y gobernanza para el turismo nacional, vinculado a un conjunto de recomendaciones generales resultado de las conclusiones del trabajo y como aporte de esta tesis de grado.

Bajo estas premisas el enfoque y proceso metódico de este propósito académico tiene su origen primario en la observación participante del autor, como integrante en el sector del turismo, lo cual facilitó constatar su desempeño histórico, con altibajos y variaciones en conducción y resultados alcanzados que sugieren elementos causales múltiples, de

lo cual nace la inquietud intelectual por conocer aquellos directamente relacionados con su manejo, control y fomento, precisamente a cargo del sector turístico gubernamental, así como esclarecer los factores del actual declive en el concierto internacional donde se compete.

La perspectiva metódica utilizada evidencia que existen múltiples factores contribuyentes de tipo climático, geopolítico, productivo, ambiental, de planta instalada, de calidad del servicio prestado, así como otros relacionados con el nivel de seguridad o incluso de agentes externos imposibles de controlar, para tratar de explicar el descenso de México como potencia turística y su temporal salida de los diez primeros países-destino más visitados en el mundo. Empero la práctica laboral desempeñada en el sector de transportes y turismo, así como la focalización del fenómeno desde la perspectiva de la administración pública y su praxis llevó, mediante un método hipotético-deductivo, a establecer una evidente liga de tal descenso con uno de los fundamentos de la actividad turística, que se encuentra en su conducción oficial, más allá de los múltiples sectores económicos, sociales y productivos relacionados con su desempeño; situaciones que sin duda requerirían de otras tantas investigaciones para dilucidar su relevancia en la configuración del fenómeno del relativo declive del turismo en México.

La selección de enfoque e imputación causal focalizó el *problema de investigación* de esta tesis, en torno al gobierno del turismo en México rebasado por la reconfiguración de la globalización, en consonancia con las estrategias y tendencias internacionales que apuntan hacia una disminución del papel del Estado en la conducción de los destinos de la sociedad, precisamente por el avance y empoderamiento de ésta como fuente de legitimidad para la gobernación y el logro de la gobernabilidad y estabilidad social.

Sin excluir aspectos prácticos y casuísticos, coyunturales o contingencias impredecibles que actualmente podrían estar afectando el desempeño, el rendimiento y los resultados del turismo en México, surgió así la pregunta intelectual y la hipótesis de investigación, (ya mencionada) que apunta a una de las razones -no la única pero sí relevante- para comprender la problemática y explicar que el descenso de esta actividad responde al modelo de gestión gubernamental aplicado, centralista, elitista y de visión a nivel macro República, conceptual y prácticamente separado y alejado de los sectores, gobiernos locales y lugares en los cuales se lleva a cabo la actividad, de características agotadas y que ya no se corresponde con la dinámica y las tendencias más exitosas vigentes en la mayoría de las potencias turísticas mundiales.

Esta propuesta llevó a la necesidad de examinar; mediante un proceso metódico y técnicas de análisis de lo general a lo particular, aplicados a una investigación empírica con periodización preferentemente sexenal, la trayectoria histórica y el actual modelo seguido por el gobierno del turismo en México, considerando que la fuerza y protagonismo del Estado, asociado a la débil presencia de la sociedad civil organizada, otorga el mayor peso de la responsabilidad para implantar, dirigir y operar el esquema de gestión turística a las instancias de la administración pública federal.

e). Capitulado y desglose temático

De ahí nace la perspectiva y el enfoque sobre el concepto y aspectos metódicos del capítulo 1 *Administración Pública: fuente de acciones y enlace de funciones*, orientado a indagar, en el campo de conocimiento de la administración pública y de las teorías politológicas sobre el Estado, el marco de referencia teórico-conceptual que permitiera

identificar y posteriormente evaluar, apegado al método de contrastación, la pertinencia y eficacia del gobierno del turismo mexicano, a la luz de las más avanzadas y recientes acepciones, lo cual llevó al análisis del ciclo Gobierno-Gobernabilidad-Gobernanza en la búsqueda de comprobar su correspondencia y complementariedad como el espacio virtuoso para el ejercicio eficaz del poder en toda estructura democrática; y sobre todo en función del nuevo papel protagónico que la sociedad civil ha alcanzado en la conducción de su devenir, merced al cauce de curso y convocatoria al que invita el postulado y aplicación de la gobernanza.

Para alcanzar este propósito, a través del método hipotético deductivo se analizaron y sistematizaron distintas corrientes de pensamiento y enfoques sobre gobernación, gobernabilidad y gobierno abierto, entre otros, así como en particular sobre la teoría de la gobernanza y sus aplicaciones concretas, que la han llevado a convertirse en la nueva herramienta para definir y ejercer el proceso político en las sociedades contemporáneas.

Lo anterior con el objetivo de identificar y evaluar los referentes científicos y analíticos del fenómeno así como sus distintas concepciones, escuelas y tendencias en ámbitos de lo nacional e internacional, al explorar y apreciar también sus espacios específicos de aplicación que, por derivación y vía de contrastación, llevaron a reconceptualizarla como la herramienta teórica que permitiese comprender primero y proponer más adelante el rediseño del gobierno turístico por cada uno de sus órdenes dentro de nuestro país como una actividad corresponsable y coparticipativa entre autoridad y sociedad civil.

En el capítulo 2 *El Gobierno del Turismo*, luego de haberse dilucidado y conformado el marco de referencia teórico-conceptual para el estudio del caso nacional, se examina el origen, evolución, tendencias y la fase actual (2015) del gobierno y de la gobernanza del

turismo en México a partir de 1928 cuando se creó la primera entidad oficial de control y supervisión en materia de visitantes, hasta el actual periodo presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto (2012-1018), con el fin de describir, tasar y comprender, desde la perspectiva de la teoría de la gobernanza, la evolución histórica del gobierno del turismo en México que condujese a dilucidar el modelo y práctica de ésta según fue utilizada por los sucesivos regímenes federales para el control y la buena marcha del sector, y que además permitiera evaluar su eficacia y sus debilidades en cuanto a la obtención de resultados.

El análisis por tanto explora las distintas etapas de su evolución operativa, que va, de la primera durante 1928 a 1940, cuando se le tuvo como un departamento menor adscrito a otras Secretarías, a una segunda cuando, a partir de 1941 y hasta 1970 el gobierno dejó en manos del entonces Secretario de Gobernación y después Presidente y ex Presidente Lic. Miguel Alemán Valdés la conducción de la política turística y, por último, una tercera que se inicia con la creación de la Secretaría de Turismo federal, de 1975 y hasta el régimen presente (2015); periodo en el cual esa coordinadora del gobierno del turismo ha sufrido altibajos en sus atribuciones y funciones.

Se describen además aquellos instrumentos de gobernanza en el turismo que la propia Secretaría creó conforme su madurez y preponderancia se acrecentaba, como han sido la Comisión Ejecutiva de Turismo, los Consejos Consultivos de Turismo, el Acuerdo Nacional por el Turismo y recientemente el Gabinete Turístico como impulsor oficial de gobernanza para la actividad del sector. Empero debe señalarse que aun cuando la institución de tales instrumentos centró el interés por activar acciones de gobernanza al fomentar la participación activa con representaciones empresariales del ramo, continúa

manteniendo un flanco de debilidades estructurales por el tipo de planeación, diseño y ejecución de políticas y acciones, muy centralizadas y escasamente interrelacionadas con el ámbito geográfico y socioeconómico en el cual se desarrolla esta actividad preponderantemente local.

Dentro del Capítulo 3 *Turismo: industria y gobierno con valor estratégico*, a manera de un marco histórico-contextual del micro y macro entorno, que esclareciera el papel económico y productivo de esta actividad, se forja y expone un recuento descriptivo del turismo y su importancia para la economía mundial y nacional, con base en su creciente protagonismo como factor asociado a la generación de divisas, la creación de empleos y el desarrollo comunitario, local, regional y nacional, que repercute de manera relevante en la configuración del Producto Interno Bruto de las naciones, y que lo ha llevado no sólo a un esquema internacional de intensa competencia, sino a procesarlo, planificarlo y estudiarlo desde múltiples perspectivas, como es el caso de este trabajo que lo analiza desde su ámbito de correlación con el modelo de gobierno y gobernanza imperantes.

Para fundamentar dicha argumentación en ese apartado se presentan datos duros y las correlaciones de la variable turística respecto del resto de las actividades productivas, generadoras y redistributivas de riqueza e ingreso, que, por una parte, remarcan su importancia como objeto de estudio y por otra permiten validar la evidente interrelación entre su formato y la gestión de gobierno y gobernanza, con sus resultados y eficacia de su papel como promotor del progreso y el bienestar de las sociedades.

Lo anterior con el objetivo principal de examinar y desentrañar, mediante la aplicación de un método de contrastación entre el modelo teórico y el objeto de estudio empírico; a partir de los datos consolidados, el actual esquema del gobierno turístico de México y las

diferentes herramientas de gestión que la propia Secretaría del ramo diseñó, operó e impulsó en su apoyo, entre las que ahora destaca el denominado gabinete turístico, como fundamento del tipo de gobernanza que, aunque de índole centralizada y con un sobre protagonismo gubernamental federal, se ha aplicado para la conducción y operación de la política turística mexicana y como el paradigma de administración pública que actualmente se ejerce sobre el sector.

Ello evidencia la rectoría del gobierno del turismo y la sobrerrepresentación en extremo centralizada y vertical con que convirtió en obsoleto su modelo, ante el actual escenario nacional y mundial, dificultando y obstaculizando la óptima marcha y el dinamismo de su sector, como lo indica el estancamiento del turismo receptivo mexicano y la pérdida de competitividad regional e internacional.

Por último, en el Capítulo 4 *Gobernanza Turística y Gestión de Destinos*, a manera de propuesta teórica-empírica y como resultado de la reflexión académica realizada sobre la concomitancia entre las categorías del análisis, se expone y argumenta un modelo de gestión de gobierno y gobernanza susceptible de ser aplicado a esta actividad, que por lo demás se alinea a la Ley General de Turismo vigente, la cual mandata un esquema de corresponsabilidad entre dependencias de la Administración Pública Federal para el fortalecimiento del sector, con inserción de los gobiernos estatal y municipal, y la inclusión de los sectores privado y social en las tareas de planeación y diseño de programas y ejecución de acciones.

Ante el esquema tradicional vigente, que opera con mayor verticalidad, centralización y concentración en la planeación y toma de decisiones a nivel macro República, aquí se bosqueja un modelo de gobernanza que coligue la transversalidad ya existente de la

Administración Pública del turismo, adicionando los enfoques multinivel y multiactor para elevar la operatividad del destino al incluir y privilegiar en primer lugar la experiencia y capacidad de gestión local donde ocurre el fenómeno espacial del negocio turístico.

Dicho modelo, que aquí se denomina *Gestión del Destino en régimen de Gobernanza*, esboza un proceso operativo en el cual al gobierno federal le competen las tareas estratégicas de planeación, promoción y fomento, ampliación de mercados y la colaboración global, así como establecer reglas y normatividad general para el sector, mientras que a las autoridades estatales les corresponde una función facilitadora de infraestructura y equipamiento para que a su vez deleguen la gestión del destino al gobierno local en concordato con representantes calificados de la iniciativa privada, del sector social y del ámbito académico.

Para fines operativos este modelo multinivel y multiactor propone un esquema dual que contiene una *gestión de la gobernanza turística* incluyente mediante la participación activa de la sociedad civil y del sector privado, como agentes estratégicos que laboren al lado del sector gubernamental local. Pero traza también una *gestión del destino en gobernanza* que, bajo el principio de corresponsabilidad y asociacionismo entre dichos actores, se haga cargo de la creación de la agenda para la planeación turística, su programación y negociación local y regional; la implementación operativa de planes y proyectos tanto de la oferta como de la demanda; su monitoreo y evaluación, así como de su control y rendición de cuentas.

Luego de haberse conducido la investigación teórico-conceptual y su correspondiente investigación empírica, que permite describir y entender la cambiante y en ocasiones accidentada evolución del turismo mexicano; observada desde los modelos de su

conducción y autoridad, la tesis presente cumple con su objetivo principal de establecer la interrelación y concordancia entre las dos categorías de análisis, que son la gobernanza y el turismo, como elementos para desentrañar dónde se encuentra el elemento causal y el obstáculo principal para su mejor desarrollo, al comprobarse una de las hipótesis que apunta al agotamiento del modelo de gobierno imperante que, de ser un propulsor de su desarrollo a mediados del siglo XX, de acuerdo a la realidad histórica de un México cerrado y proteccionista en ese periodo, se ha convertido en su principal contradicción y antítesis en el esquema nacional y mundial globalizado del siglo XXI, de una fuerte base tecnológica y telemática, de la apertura de las economías nacionales al esquema global y una ostensible reducción del Estado y del papel protagónico de los gobiernos nacionales.

El trabajo realizado asume cumplir con el propósito académico de estructurar una *tesis* original, científica y de nivel operativo que permita avanzar tanto en las teorizaciones como en la solución práctica de la problemática del turismo pues, a manera de gran conclusión y recomendación resultante, se propone un novedoso esquema de gobierno -y sus correspondientes instrumentos de trabajo y acción- basado en el paradigma de la gobernanza como eje conceptual de su reconfiguración, adicionado con un enfoque original de orden multiactor y multinivel, abierto e incluyente hacia la sociedad civil que opere la gestión de los destinos turísticos en su base misma, desde lo local.

Capítulo 1 Administración Pública: fuente de acciones y enlace de funciones.

Desde el marco temático de la Administración Pública, como ciencia y filosofía, este capítulo examina y asocia los elementos distintivos del concepto gobierno democrático y eficaz, en la búsqueda y caracterización de las teorías que en su diseño y aplicación le permiten cumplir de manera adecuada sus objetivos en el espacio del Estado-nación. Para ello se analizan las corrientes de pensamiento sobre gobernación, gobernabilidad y gobierno abierto, entre otros, así como la teoría de la gobernanza y sus aplicaciones concretas, que le han llevado a convertirse en una herramienta para definir y practicar nuevos procesos democráticos y participativos con las sociedades contemporáneas.

Es propósito de este capítulo identificar y evaluar los referentes científicos y analíticos del fenómeno de la gobernanza, así como sus distintas concepciones, teorizaciones, escuelas y tendencias en los ámbitos nacional e internacional, para explorar y apreciar los espacios específicos de su aplicación que, por derivación hipotético deductiva, hace reconceptualizarla como el instrumental teórico que permitiese comprender, interpretar y proponer el rediseño del ejercicio que el gobierno turístico en nuestro país encauce como actividad corresponsable y coparticipativa entre autoridades y sociedad civil.

Como Ciencia aplicada la Administración Pública evoluciona en ocasión del avance que el Estado logra en su función de gobernar. Su complicada maquinaria impulsa la producción de múltiples servicios tanto internos que son requeridos por su muy diversa y amplia estructura, como otros externos, también variados y distintos, con entrega directa al ciudadano mediante una extraordinaria red de situaciones, ya que está presente en todo nivel y en todos los sitios.

Su abundante conocimiento se forja con la mejora de procesos, en la investigación académica y por aplicaciones surgidas en otros campos de estudio, y cuya utilidad en la acción de gobierno le faculta ofrecer prestaciones superiores, casi siempre al interior de sus sistemas y relativamente menos frecuente en condiciones de transversalidad, observando principios de responsabilidad y autoridad lineales, si bien se aprecia una tendencia para conjugar más acciones coordinadas.

Desde esta perspectiva, un gobierno con sólida estructura alineada a la norma jurídica fundamental, democráticamente elegido por decisión de la sociedad, adquiere la responsabilidad de la conducción política del país a partir del poder legítimo otorgado, y debe dirigir controlar y administrar las amplias y diversas instituciones del Estado en atención a la división de poderes en que está conformado. Por tanto, el gobierno es la institución u organización que representa al Estado al ejecutar su misión para lograr los objetivos, fines y metas, conforme a facultades y atribuciones conferidas por la Ley.

La Administración Pública está presente en todos esos ámbitos y en particular se le identifica como la fuerza activa del gobierno en el poder ejecutivo, el que por mandato de la sociedad ejerce el poder político sobre ella aspirando a generar mejores condiciones generales de vida.

El impulso de progreso es el concepto que da potencia y actúa como el ímpetu sobre la compleja estructura que el Gobierno significa, lo que además de generar movimiento produce energía suficiente para recrearla en torno de un ánimo por alcanzar las condiciones de bienestar y así ser considerado como un “buen gobierno” al articular sus capacidades transversalmente.

1.1. Gobierno, Gobernación, Gobernabilidad y Gobernanza

Una Administración Pública que apoya la buena gestión de gobierno es prerrogativa conductora a la gobernabilidad positiva, que existe cuando la sociedad civil, integrada por los ciudadanos relevantes al tema en juicio, aprueba las acciones implementadas en la correspondiente gestión del gobierno consolidado en todas sus áreas y dependencias, pero generalmente en la provisión y ampliación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos a la comunidad.

Toda sociedad, cuando insatisfecha por la toma de decisiones que agrada sólo a unos, como por la persistencia de problemáticas no resueltas, o diferidas las formas de enfrentarlas, ve en el gobierno un ente contrario a sus necesidades y propósitos, genera animadversión que le deriva en buscar sus propias decisiones y acciones unilaterales que suelen quedar fuera de reglas y les engendra sensación de lejanía u olvido, tanto que en ocasiones son reprimidas sus propuestas y con ello crece su inconformidad tentada a impulsar condiciones de ingobernabilidad.

Tal necesidad por hacer existir normas y reglas que pauten la interacción entre actores públicos, privados y sociales interdependientes, en el marco de redes de acción de todo lo que les refiere en el espacio público, es la idea de una gobernanza que se asocia a una mayor implicación de actores no-gubernamentales en el diseño de las políticas y en la definición del interés general⁵.

⁵ Cerrillo i Martínez, Agustí. *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, INAP-Institut Internacional de Governabilitat, Catalunya, 2005, p.9

Gobernación en amplios términos señala la responsabilidad funcional de ejercer la acción de gobernar con los recursos políticos disponibles, resolver las tensiones del entorno general que influyen sobre los sistemas de gobierno y de gestión⁶; direccionar el rumbo de la economía y la regulación de actividades fundamentales y productivas, coordinar la relación entre los poderes con los ámbitos del gobierno y estimular la relación de conjunto con los diversos sectores y actores representativos de la sociedad y sus organizaciones.

Gestión y Gobierno enfrentan la influencia de dichas tensiones, ante la propuesta de impulsar una nueva administración pública eficiente, frente a la iniciativa de la teoría de elección pública que aboga por restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Una gestión pública eficaz conlleva la capacidad de agrupar el proceso de decisión y la acción dedicada a propiciar un cambio estructural a nivel macro.

Los teóricos de la elección pública se resisten a esta conclusión, que evidentemente implica mayor gobernabilidad, como facilitar la producción del sector privado, aunque no necesariamente mayor dimensión del gobierno.

Gobernabilidad refiere así a la capacidad de funcionamiento del gobierno en ejercicio, al enfrentar presiones de oposición y exposiciones a favor que el régimen en turno recibe de los importantes agentes y actores políticos, además de otros representantes de la sociedad civil, todos quienes ejercen acción pública y se manifiestan respecto del cumplimiento o fracaso a la gestión del régimen, que ante el exceso de insatisfacción, frustración y rechazo explican ingobernabilidad.

⁶ Aucoin, Peter. "Reforma administrativa en la gestión pública. Paradigmas, principios, paradojas y péndulos". En: Joan Subirats i Humet y Quim Brugué (coord.). *Lecturas de gestión pública*. España, 1995, pp. 491-515.

Tanto el calificativo a la actuación del régimen, como al margen en las condiciones de manejo que éste obtenga, son resultado de la interacción existente entre gobierno y fuerzas políticas, todas representadas dentro de la sociedad, en particular de la ciudadanía, que abren o cierran espacios de actuación, por reconocer que atiende o no sus necesidades y demandas; y por ello con frecuencia se asocia a la gobernanza con el término del buen o mal gobierno.

1.1.1 Acerca de Gobernabilidad y mal gobierno

El Banco Mundial define gobernabilidad como *"la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo"*⁷.

Con base en esa definición la entidad plantea su visión de gobernabilidad atendiendo dos tipos de razones. La primera revela que su experiencia le ha mostrado que la gobernabilidad es condición central en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo. La segunda está íntimamente ligada a la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar.

Esta sucinta expresión se refiere al poder, al gobierno, a la economía y a la sociedad, como los elementos básicos integradores del concepto de gobernabilidad y les otorga ser condición del aparato gubernamental, la política en uso del poder y la administración pública como aporte de burocracia con el recurso humano capacitado en apoyo de la conducción de la economía, resultado de conjugar ciencia y política económica, utilizando recursos sociales como su responsabilidad con el consentimiento tácito de esa sociedad.

⁷ World Bank. Annual Report 1992. Washington, D.C., citado por Beatriz Barraza en Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID. Consulta 4 de mayo, 2013.

De ahí que la gobernabilidad se entienda por las capacidades de gobierno, comprendidas como los recursos o poderes de los que debe disponer para ejercer su función de gobernar, mientras que la gobernanza se ocupa del proceso directivo de la sociedad, en que el actor gobierno es un agente integrante en el mismo, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero en el cual ha dejado de ser el único actor directivo, quien trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos que son de su interés.

Respecto a lo que es Gobierno, aunque las diferencias culturales, geográficas e históricas hacen difíciles las generalizaciones, el Banco Mundial refiere que un mal gobierno se reconoce por sus síntomas, que declaran la ausencia de gobernanza al reafirmar en forma resumida sus faltas:

- No hacer clara separación entre lo público y lo privado.
- Adoptar una tendencia a distraer recursos públicos para provecho privado.
- Falla para establecer un marco legal previsible y en la conducta del gobierno, o en la aplicación arbitraria de leyes y reglas.
- Excesivas reglas, regulaciones y requisitos que impiden el funcionamiento de los mercados e incentivan la búsqueda de rentas.
- Prioridades inconsistentes al desarrollo, por mala asignación de recursos.
- Procesos de toma de decisión excesivamente estrechos y no transparentes.

Para el Banco Mundial, BM, la gobernabilidad se vuelve un tema relevante a partir de su vinculación con el desarrollo económico sostenido y equitativo.

Frente a la existencia de dos macro-tendencias: Una por la generalización de las economías de mercado; y otra por los sistemas políticos pluralistas, se plantea la existencia de un par de consensos fundamentales: mayor eficacia de la economía de mercado para la asignación de recursos y, además, la democratización.

Por ello es que al lograr una relación más eficiente entre mercado y Estado se habrá de contribuir a incorporar la dimensión de la gobernabilidad como elemento esencial de la estrategia de desarrollo.

Paralelamente, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID⁸, hace un planteamiento sobre gobernabilidad y es referente al concepto de "Estado de Derecho", lo que implica una noción de sistema político democrático y en consecuencia a una "gobernabilidad democrática". De allí que también se destaque la relación entre gobernabilidad y legitimidad como elemento central.

En este orden de análisis la gobernabilidad sostenida requiere de renovados procesos de legitimación del proceso social y político, lo cual conlleva la necesidad de construirla por medio de la participación ciudadana, como categoría subordinada a la primera. Hacer esto impondría superar la debilidad de las instituciones democráticas que limitan la participación ciudadana e inhiben el crecimiento; caso contrario tanto el funcionamiento del mercado como la consolidación del Estado de Derecho pueden verse obstaculizados.

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. Informe anual 2009.

<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1674/Informe%20Anual%20de%20la%20Oficina%20de%20Integridad%20Institucional%20%28OII%29%20-%202009.pdf?sequence=1> Consulta 4 de mayo, 2013.

En consecuencia, en la actualidad se considera cada vez más la creación de condiciones de gobernabilidad democrática para garantizar la viabilidad económica y ello implica la necesidad de impulsar la reforma del Estado, de la economía y a la par el avance de una reforma social.

Tales pensamientos que motivan desplegar importantes planteamientos, intensos y profundos, se ven acompañados de la participación de una sociedad evolucionada, activa en los temas del gobierno y las decisiones de gobernación, siendo copartícipes de una gobernabilidad positiva por el hecho de ser complementarios en el proceso y la experiencia de tomar las decisiones más adecuadas a su interés, no sólo nacional, sino comenzando por su propia situación local.

La sociedad civil como un conjunto, que al mismo tiempo integra a los sectores privado, no-gubernamental y académico como los más evidentes y necesarios de su estructura, impulsa su incorporación a esas tareas para ser más que escuchada, privilegiando además un reconocimiento y la solidez que puede darle la regulación de su creciente actuación frente a los órdenes de gobierno al igual que ante las autoridades sectoriales y otras especializadas.

Puntualmente esa inducción de la sociedad civil activa se enmarca en el concepto de gobernanza, que es un modo de gobernar, distinto de concebirse aun como una forma de gobierno, no obstante las tendencias han popularizado la idea que cada vez hay menos gobierno y más sociedad.

1.1.2 Gobierno Abierto

Como una expresión depurada y actual de la gobernabilidad y la gobernanza, así como de su perfeccionamiento en el mundo contemporáneo, el concepto de Gobierno Abierto, su diseño y ejecución de política nace ante la demanda social de erradicar opacidad en la actuación y manejo de recursos públicos por parte del sector gubernamental, y es a partir del presente siglo XXI que evoluciona apoyado en las tecnologías de información y comunicaciones, para privilegiar la transparencia de la actuación gubernamental al escrutinio ciudadano y sostiene, a partir de la rendición de cuentas, que la sociedad sea participe en los temas de gobierno que la administración pública opera en sus servicios a la comunidad.

Fortalecer e implantar la idea de Gobierno Abierto y privilegiar su transparencia requiere de espacios formales donde la sociedad además concurra y colabore en la operatividad de servicios, dada la apertura no sólo para permitir sino fomentar la supervisión social que a su vez proponga soluciones innovadoras a los diversos problemas que enfrenta.

El enfoque de Gobierno Abierto se funda en una sociedad civil informada y participativa respecto de las decisiones que éste debe tomar, e impulsa que los componentes ciudadanos organizados, agentes estratégicos en los mercados y organizaciones civiles actúen teniendo acceso a la información económica y operativa del mismo.

Esta corriente gubernamental de filosofía cooperativa surgió en Nueva Zelanda, aunque el impulso más robusto lo generó el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama quien lo acuñó en su iniciativa de Gobierno Abierto, para ser aplicada en forma general dentro de su administración federal.

Su aplicación, en espacios administrativos de gobierno local, se registra en las alcaldías norteamericanas de Washington-Distrito de Columbia, Nueva York, Los Ángeles y de Chicago, inspiradas en la administración central.

Su avance en otras latitudes encontró tierra fértil en las administraciones autonómicas españolas, al privilegiar la transparencia mediante el pleno acceso legal a información gubernamental abierta, organizada y por vía electrónica.

1.1.2.1 Bases de Gobierno Abierto

En la administración del Presidente Obama esta filosofía se impulsó en el Memorandum Ejecutivo, que sobre Transparencia y Gobierno Abierto promulgó con fecha 21 de enero de 2009, con que describe los alcances de transparencia, colaboración y participación; mismos que además guían sus estrategias operativas⁹.

- **Transparencia:** El Gobierno Abierto impulsa y promueve la rendición de cuentas de la Administración en favor de la ciudadanía, brindando información sobre su acción futura además de la gestión realizada. El acceso abierto a la información permite al ciudadano generar valor económico al utilizar libremente los datos públicos de la Administración.
- **Colaboración:** El Gobierno Abierto propicia la colaboración de ciudadanos y agentes estratégicos, de empresas y otras organizaciones, en las tareas de la administración del gobierno, impulsando nuevas vinculaciones posibles en asociación mixta.

⁹ Executive Office of The President. Office of Management and Budget Washington, D.C., December 8, 2009, M-10-06. MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES. Peter R. Orszag, Director. "Open Government Directive". Consulta 29 de junio, 2013 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

- Participación: El Gobierno Abierto es participativo con la ciudadanía al permitir su activa vinculación para conformar políticas públicas tomando ventaja de sus experiencias y del conocimiento de empresarios y ciudadanos, incrementando el capital político de éstos.

Estos tres principios clave resultan orientadores en dos condiciones sustantivas con que se fomenta la práctica informativa:

Una que es conocida como de datos abiertos (*Open Data*), se aplica en formatos de fácil acceso en portales electrónicos que invitan a obtener nueva utilidad y consiguiente valor al ser reutilizados, y otra, identificada como de acción libre (*Open Action*), que implica un acceso amigable a las plataformas públicas por medio de internet a efecto de invitar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y contar con la colaboración social en el diseño para la formulación y aplicación de políticas públicas¹⁰.

1.1.2.2 Utilidad del concepto Gobierno Abierto

La filosofía de esta política es propiciar ambientes positivos de gobernabilidad, ya que el gobierno, al generar transparencia informativa y facilitar el acceso ciudadano a bases de datos y plataformas de contacto, otorga espacios y formas de comunicación invitándole a colaborar con su gestión y sus instituciones; además del beneficio que obtiene por orientar la percepción pública hacia una menor corrupción por brindar apertura a los procesos de selección y de decisión por la administración a empresas competidoras.

¹⁰ Güemes, María Cecilia; Ramírez Alujas Álvaro, "Gobierno Abierto, Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana". En La Promesa del Gobierno Abierto Pp. 198-203 Consulta 1 de septiembre, 2013
<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>.

El uso de plataformas de acceso remoto por internet, como estrategia útil para difundir información pública, es distinto al recurso de divulgación hecha por políticos sobre cifras y datos de gestión gubernamental, los cuales se transmiten por medios masivos.

Al contar con libre acceso a plataformas electrónicas, y cada vez mayor diversidad de datos, la sociedad civil tiene certeza en contar con información veraz en todo momento, sin la necesidad de acudir a agencias intermediarias o de recurrir a oficinas públicas invirtiendo gran cantidad de tiempo.

En México varias organizaciones no gubernamentales se han sumado al concepto de Gobierno Abierto, que ha tomado presencia en los órdenes municipal y estatal, aun cuando también se encuentra en ejemplos de coordinación con dependencias del poder ejecutivo federal, como es la Secretaría de la Función Pública, con la que mantienen un diálogo continuado.

Como organizaciones más activas destacan¹¹¹ “Cultura Ecológica”, “Fundar”, “GESOC”, “IMCO”, “México Abierto”, “Social TIC” y “Transparencia Mexicana”; miembros todos de AGA - Alianza para el Gobierno Abierto, una asociación internacional que se integra por organizaciones de 60 países activos, y entre ellos México participa desde su origen junto con Brasil, Estados Unidos de Norteamérica, Noruega, Reino Unido y otros estados fundadores. Se utilizan diversas plataformas de diálogo y coordinación para implementar estrategias orientadas a mantener y crecer la apertura informativa y comunicativa ya iniciada en niveles gubernamentales, con el objetivo superior de robustecer a la sociedad.

¹¹¹¹ Descritas en portal web de Transparencia Mexicana, www.tm.org.mx Consulta 13 enero, 2015

Durante su encuentro en Londres, Inglaterra, celebrado en 2013 con el foro mundial “Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto”, impulsaron nuevas alianzas con organizaciones multilaterales y promovieron 5 ejes temáticos de estudio y difusión en:

1. Datos abiertos.- Propiciar la apertura radical de datos del gobierno a fin de impulsar iniciativas empresariales, el crecimiento y la rendición de cuentas.
2. Integridad del gobierno.- Luchar contra la corrupción y fortalecer la democracia, a través del gobierno transparente.
3. Transparencia fiscal.- Garantizar que los contribuyentes puedan seguir al dinero.
4. Empoderamiento ciudadano.- Elevar la relación entre ciudadanos y gobiernos.
5. Gobernanza de recursos naturales.- Garantizar que los recursos naturales y los ingresos procedentes de las industrias extractivas se utilicen para el beneficio público, no para el de las élites corruptas.

En México la oficina de la Presidencia del Gobierno de la República destaca que el concepto de Gobierno Abierto representa un conjunto de técnicas para optimizar la comunicación entre éste y los ciudadanos, encaminada a lograr un diálogo dinámico, efectivo y eficaz donde las tecnologías de la información resultan trascendentes.

Este modo de comunicación direccional favorece la información al ciudadano y obtiene su opinión sobre los servicios públicos mediante encuestas y calificación por percepción con lo que aumenta su campo de participación y le ofrece rendición de cuentas.

Gobierno Abierto resulta ser un sistema informativo basado en el esquema de rendición de cuentas, y en menor grado atiende la transparencia exigida por los grupos sociales al gobierno, sin que fomente el diálogo para generar prioridades o tomar decisiones.

1.1.3 Gobernabilidad en el Turismo

En términos amplios, la gobernabilidad incide en la capacidad del sistema político para generar confianza; poner énfasis en la imagen de un sistema que se reconoce legítimo por todos quienes lo integran. Ello supone fijar la atención en los actores estratégicos, en los procesos de toma de decisión, en la resolución de conflictos y en la percepción social sobre eficacia del sistema¹².

La gobernabilidad refiere adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar su relación vertical con la ciudadanía en cuanto a los procesos de toma de decisiones colectivas, en la eficacia de las previsiones normativas; en los cauces para solución de conflictos, en ocasión de las reglas formales e informales, estructuras y otros procedimientos por los cuales los actores estratégicos pueden resolver sus conflictos e incluso usos y costumbres.

Los actores estratégicos típicos en Latinoamérica son el conjunto formado por las autoridades y representantes del gobierno, incluyendo a los líderes políticos en la Administración Pública, el ejército, la burocracia y las empresas estatales, colectivo conocido como el Estado; además de las asociaciones de empresarios, sindicatos y confederaciones de trabajadores, organizaciones de productores y artesanos, la Iglesia y otros grupos de interés, a quienes se les conoce como la sociedad en su conjunto; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y esa sociedad¹³.

¹² Coppedege, Michael. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En: Esteban Vega, (ed). *Un problema de gobernabilidad*. Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo, 1997, p. 14.

¹³ *Ibíd*em, p 93.

El sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resuelven conflictos según el sistema común de reglas y procedimientos, formales o informales, –que pueden tener diversos niveles de institucionalización– y dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Esta es una caracterización inicial de la gobernabilidad que está muy alineada en la formulada por Coppedge.

Las reglas y procedimientos son fundamentales porque deciden cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad y, al hacerlo, definen quiénes son los actores estratégicos, cómo puede llegar a accederse a esta categoría dentro del sistema de gobernabilidad establecido, qué relaciones de simetría o asimetría de poder se dan entre los actores y cómo se resuelven los conflictos entre los mismos¹⁴.

Ese conjunto de reglas y procedimientos con que la autoridad toma decisiones y los actores estratégicos resuelven sus conflictos, incluye fórmulas y procedimientos –formales o informales– y es la base del régimen político de un país.

Tales procedimientos y reglas matizan el tipo de relaciones entre el poder político y la esfera económica y social, estando o no institucionalizadas; esto es, el grado en el que su acatamiento resulte de la voluntad personal o de reglas y procedimientos abstractos que se imponen con independencia de las personas.

El grado de institucionalización lo refiere *“la sujeción de todos los actores estratégicos, incapaces de darse un mínimo orden contractual o legal de interacción, a un autócrata que garantizaría con su voluntad discrecional el orden y la paz social. La gobernabilidad será*

¹⁴ Prats i Catalá, Joan. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Catalunya, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Nº 10, 2001, p 10.

tanto mayor cuanto mayor sea el horizonte de duración de las reglas y procedimientos, es decir, su institucionalización. Cuando la gobernabilidad es procurada por el arbitrio de un caudillaje personalista que descuida la formación de instituciones duraderas que lo hagan prescindible, estaremos ante una gobernabilidad falente, ocasional, no sostenible”; conforme al pensamiento de Joan Prats i Catalá¹⁵

Las reglas de la gobernabilidad tendrán permanencia según el grado de conflicto que los actores estratégicos puedan procesar en forma pacífica. La crisis de gobernabilidad surgirá cuando el conflicto sea entre actores tradicionales por su poder relativo; o nacerá del conflicto con nuevos actores emergentes, lo cual cuestionará no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico.

La eficiencia adaptativa surge con las fórmulas que posibilitan la solución positiva de conflictos, ya que los actores estratégicos se adaptan al ubicar nuevos equilibrios. Así, por ejemplo, la solución de muchos conflictos, lejos de poner en crisis la estabilidad en destinos turísticos, contribuye a la adaptabilidad y fortalecimiento de la gobernabilidad existente.

Al aceptar que en la gestión de destinos turísticos los poderes públicos tienen, o al menos deberían tener un creciente protagonismo, conviene observar las estrategias que el gobierno nacional ha dispuesto en coordinación con el nivel estatal, para mejorar su capacidad de gestión con diversos actores implicados en el sistema turístico local.

¹⁵ *Ibíd*em, p. 11

En destinos turísticos dinámicos, complejos y diversos, que están acentuados por la internacionalización, los actores estratégicos viven oportunidades y amenazas para aumentar o disminuir su poder relativo, siendo una constante que los grupos de interés pugnen por permanecer o acceder a la condición de actor estratégico.

Cada cambio tecnológico, económico, político, social o del entorno, genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades a resolver por el conjunto inmediato de actores estratégicos, todo lo cual, vinculado, afecta la gobernabilidad del destino turístico y reclama acciones de gobernanza.

1.2 Origen y desarrollo de la Gobernanza

Gobernanza es la condición de colaboración en la toma de decisiones del gobierno por parte de sus instancias responsables, que al integrar a la sociedad civil relevante permite cerrar insatisfacciones al crear intercambios de visión, ampliar espacios de interacción y eventualmente asumir responsabilidades compartidas. Esto mitiga o resuelve situaciones de ingobernabilidad, comprometiendo la acción del o los órdenes de gobierno en ocasión de la problemática y necesidades sociales, retornando al calificativo de buen gobierno.

Uvalle Berrones¹⁶ señala, *“En la nueva gobernanza, el punto cardinal es que lo público de la sociedad y lo público del Estado convergen en la definición activa de las metas colectivas del gobierno, en la articulación de los intereses, en la implementación de las políticas por grupos de la sociedad con una eficaz regulación gubernamental y en el respecto por los ámbitos de la gestión funcional”*.

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 50, Caracas, Junio 2011, p. 5.

Estas ideas dan cuenta que la relación *Gobierno-Gobernabilidad-Gobernanza* conforma la alianza propia de un circuito que al ampliarse cumple el propósito de un Estado, en su más amplio sentido por integrar a la ciudadanía en diversas acepciones, centrado en procurar crecimiento y desarrollo para cubrir las muy distintas necesidades humanas de su diversa población.

La conexión entre todo este conjunto de ideas, aunque se aprecia natural, requiere del aporte fundamentado sobre el estado actual del conocimiento en torno a la gobernanza, como el tema central de estudio, a fin de contar con sólidas bases que apoyen el desenvolvimiento de las ideas correlativas a la investigación de una gobernanza con énfasis en el sector del turismo.

1.2.1 Evolución del concepto Gobernanza

En la importancia de estudiar el concepto de gobernanza, encaja el identificar su origen y su razón, lo cual se asocia al vocablo *gouvernance*, que proviene del idioma francés antiguo en el siglo XV, y luego usado por anglosajones en el siglo XVII en ocasión de la toma de decisiones en economía sobre empresas y procesos de regulación¹⁷. Aun cuando se conoce la antigüedad y su orientación al manejo de asuntos comunes, el término que actualmente se utiliza como gobernanza resurge en el siglo XX en los años de 1980, y su auge se impone a partir de la segunda mitad de la década de los 1990 cuando se integra al campo de la Ciencia Política con dos enfoques: Uno normativo sobre cómo debería de ser el Estado y su gobierno, orientando el ingreso de los agentes

¹⁷ Farinós Dasí, Joaquín. "Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible". En: Andrés Manuel de Souza Iglesias y Moisés R. Simancas. (Eds.). *Inteligencia para la gobernanza territorial*. Pp.7-34, Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad. 2008, p.19.

privados a los asuntos públicos; y el otro descriptivo, que no cambia el modelo de gobierno sino que es un enfoque que lo adapta a las nuevas condiciones y requerimientos sociales¹⁸.

1.2.2 Definiciones de Gobernanza

Hoy día existen variadas definiciones de este término gobernanza, pues su estudio rápidamente se propagó y con ello evolucionó su significado. Se afirma que renació dentro de Europa y muy pronto se extendió hacia el continente americano con variedad de enfoques y aplicaciones.

No obstante, la sociedad de académicos y la mayoría de los investigadores en ciencias políticas y de Administración Pública coinciden en incluir entre sus conceptos ideas de interacción, redes organizativas, toma de decisión, sinergia, políticas gubernamentales y otros aspectos relacionales hasta con la gestión pública.

Al referirse a procesos de toma de decisiones, el término gobernanza se utiliza para señalar aquellos en que se encuentran inmersos diferentes colectivos. Destacan algunas definiciones para entender el avance que el concepto ha experimentado en poco más de tres décadas.

Desde el campo del lenguaje, la gobernanza se define como el *“arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”*¹⁹.

¹⁸ Velasco González., María. *Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?* Versión PDF, 2007, http://www.academia.edu/Documents/in/Gestion_Destinos_Turisticos. 2007, p. 5. Consulta 19 de mayo, 2013

¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española. España, 21ª Edición. Real Academia Española, 2000. Consulta 12 de abril, 2014

Por su parte la voz Gobernanza / Governance es definida también como la *“Capacidad estratégica y tecno-política para ejercer gobierno en un escenario o situación. Capacidad de generar viabilidad al objetivo o proyecto de gobierno, medible a través del vector de peso, control de recursos, adhesión a otros actores, etc.”*²⁰

Ambas definiciones recogen la condición de ser un modo de gobernar y no necesariamente una estructura de gobierno, lo cual implica el mantenimiento del poder y control de la autoridad; aunque destacan como importante la capacidad de conquistar objetivos estratégicos gubernamentales como base de actuación para lograr viabilidad económica, social e incluso política, indicando privilegiar la relación con otros actores de la sociedad y los mercados como el sector productivo y con el manejo de los recursos para lograr equilibrios centrados en el proyecto de quien ejerce el poder.

Una definición institucional es la que asume el Instituto Nacional de Administración Pública de España y destaca que *“la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general”*²¹.

Como entidad académica integradora de corrientes de pensamiento, su expresión ofrece mayor amplitud a la interacción pública-privada-social en redes de continuo intercambio, cuyo aporte de evolución se imprime en regularla, además del enfoque de ubicar

²⁰ Diccionario de Administración Pública Chilena, Santiago de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002. Consulta 12 de abril, 2014

²¹ Instituto Nacional de Administración Pública de España -INAP (2005) expuesta en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coordinador) p. 14

intereses compartidos en las condiciones del entorno, lo que impone apertura a los actores civiles e incluso privados hasta en la formulación de las bases de política pública. Realmente refiere un gran avance y muy amplio grado de apertura y aceptación al seno del gobierno, justo al inicio del presente siglo.

En la esfera de académicos y teóricos que refieren el tema, destaca Roderick Arthur W. Rhodes, al considerar que *“la gobernanza implica existencia de redes inter-organizacionales y auto-organizadas”*²², en cuyo seno se gestan y diseñan las políticas públicas, y le asigna a la gobernanza cuatro características:

- (a) Interdependencia entre las organizaciones;
- (b) Continuas interacciones entre los miembros de la red;
- (c) Interacciones basadas en confianza, reglas negociadas -aceptadas en la red- y
- (d) Considerable grado de autonomía de la red con respecto del “Estado”.

Otro autor, Göran Hydén indica que *“la gobernanza es el comando de reglas del juego político formal e informal, son medidas que involucran un conjunto de normas sobre el ejercicio del poder al tratar de resolver conflictos”*²³.

Por su parte, James N. Rosenau asienta que *“la gobernanza global es un sistema de normas que involucra en todos los niveles a la actividad humana, en donde el logro de metas a través del ejercicio del control tiene repercusiones trasnacionales”*²⁴.

²² Rhodes, Roderick Arthur William. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Open University Press, 1997. p. 43.

²³ Hydén, Göran, Julius Court & Kenneth Mease. *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Lynne Rienner Publishers. 2004 p. 18.

²⁴ Rosenau, James N. & J. P. Singh. *The Changing Scope of Power and Governance*. New York, State University of New York Press, 2001. p. 235

Renate Mayntz, socióloga e investigadora alemana, señala que *“La gobernanza moderna se refiere a un nuevo modo más cooperativo de gobernar, por el cual, instituciones públicas y no-públicas, actores públicos y privados, participan en redes mixtas público-privadas y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas”*²⁵.

Así expuesto, esos conceptos denotan la idea de que la gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual de la que hasta entonces se había generado en los modelos tradicionales de gobernar.

Cuatro pensadores describen conceptos vinculantes y semejantes en sus definiciones respecto de la gobernanza, cuya liga está en el tiempo cercano al cambio de siglo, y mantienen como eje la condición de redes en dinámica interacción. Refieren que los entes privados y sociales hacen tangencia con el gobierno y se ligan al ser inter-organizacionales y auto-organizadas; así mismo se indica la necesidad de normas y reglas que pautan la interacción en la interdependencia.

Igualmente señalan que integran a miembros de condición semejante para interactuar con otros distintos sobre temas que les son comunes, en torno de finalidades y visiones alineadas, aunque con diferencias, las cuales han de resolver en ocasión de las confianzas concedidas y de aquellas normas y reglas formales e informales convenidas, incluyendo usos y costumbres.

²⁵ Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21, Oct. Caracas, 2001, p. 21. (Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001).

El enfoque de redes en la estimulación de la gobernanza implica la necesidad de mantener un trabajo continuo dentro del esquema de interacción y ante los procesos políticos, apelando a relaciones estables de actores privados y sociales con el ámbito público relevante, demandando confianza y buena disposición para aceptar reglas informales, ante la separación de entidades, así como por la diferencia de recursos con que deben interactuar, desgastando las relaciones.

Un rasgo de la evolución es relativo a una naciente autonomía de las redes respecto del Estado, lo que acentúa el rol de la sociedad civil en sus diversas manifestaciones ante el gobierno, con enfoque racional que involucra plenamente la actividad humana y se tiende a resolver conflictos tanto internos como externos en forma colaborativa y cooperativa, expresión de actuales y modernas relaciones, reconociendo efectos y repercusiones transnacionales. Esta fórmula permitió cauces a la interacción de la sociedad con el gobierno en la elección de contenido y forma a las políticas públicas acentuando el interés social y favoreciendo a la autoridad al alcanzar las expectativas.

En Latinoamérica, Bernarda Barbini, investigadora chilena refiere que: *“La gobernanza, conjunto de procesos en cuyo marco actores públicos y privados interactúan a la búsqueda de sinergias sustentadas en la necesidad de adopción de estrategias y acciones orientadas a la coordinación del estado con actores privados y los ciudadanos, de modo tal que la dirección jerárquica, sea gradualmente sustituida por nuevas formas de regulación sustentadas en la negociación con la sociedad civil”*²⁶.

²⁶ Barbini, Bernarda. *Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*. p. 35; presentado en el Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas. Pucón, Chile. 20 al 22 de octubre de 2011. Mar del Plata, Argentina, 2011.

Antonio Natera Peral, por su parte realiza una gran aportación al considerar que *“gobernanza es una gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de forma compleja”*²⁷; además señala al capital social y al liderazgo público como condicionantes específicos para el éxito de la gobernanza. Al gobierno local le asigna un rol preponderante como gestor de esas redes, y además atribuye tres características facilitadoras de participación ciudadana: (a) Identificación de la organización municipal con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende – visibilidad, cercanía y accesibilidad; (b) la idea de que la administración local es más versátil y flexible para atender las demandas concretas de los ciudadanos; y (c) las mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos. El investigador formula una descripción integradora que va más allá de definir la gobernanza en el rol ante el gobierno, sino las funciones del concepto en la relación transversal de la administración pública, la autoridad de gobierno y el sector de la política, yendo del nivel de poder central hacia lo local como eje de la vida del ciudadano propositivo en su entorno.

Comparar las dos anteriores definiciones posibilita examinar el gran avance que la gobernanza ha tenido en Europa con su amplio dinamismo y apertura, frente a la negociación colaborativa latinoamericana que no obstante apuntala un toque de cambio en la conducción de la autoridad por una mayor participación social en la toma de decisiones por vías de regulación formal.

²⁷ Natera Peral, Antonio. “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”. p. 762 México, UNAM. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4 (octubre-diciembre, 2005), pp. 755-791.

Todo ello invita a considerar que se distingue próxima una gobernanza institucionalizada y focalizada en la sociedad civil igual que en sus organizaciones, tanto privadas como las no-gubernamentales; y revela que bajo condiciones cooperativas y consensuadas se alcanza el reequilibrio con la sociedad.

También refiere la madurez experimentada por el avance político integrador de una comunidad de países apostando en democracia a un futuro común, compartiendo ventajas y debilidades en ocasión del ideal que finalmente convenció a sus sociedades nacionales y provinciales, haciendo girar las determinaciones a través de una muy participativa gobernanza por el ingrediente social que al avanzar el planteamiento de integración generó medios y mecanismos de interlocución.

El concepto bajo análisis en su evolución refiere que el actuar del gobierno inicialmente asoció a actores privados y de la sociedad con el ánimo de obtener su colaboración, implicando que sus deliberaciones logren difusión y consenso en la existencia de redes como puntos de interacción e interrelación, y después en procesos colaborativos que los involucran, como es la formulación y aplicación de las políticas públicas, y en la intención de resolver conflictos, pero cediéndoles cierto grado de independencia en su relación, lo que implica la ausencia de reglas o formas consensuadas de cercanía y reconocimiento, manteniendo diferencias de poder dado el nivel de recursos con que se opera, dando atención a los cambios y ajustes en los mercados.

La evolución de la gobernanza como concepto y últimamente como función, mixta e interactiva, ha tenido como fuentes de impulso la solución de conflictos de poder y de gobierno dando lugar a introducir inicialmente actores privados a la operación de servicios tradicionales del gobierno, como parte de innovadoras iniciativas de eficacia y eficiencia

impulsadas por la nueva administración o gestión pública, en mucho debida a la menor capacidad receptora de ingresos por el gobierno, lo que a la vez la sociedad y los partidos orientan al replantear metas con adelgazamiento sobre sus estructuras pero manteniendo niveles crecientes de demandas sobre servicios en calidad y cantidad.

La gobernanza está ganando terreno en los últimos años y se está imponiendo a otros sistemas de gobierno como la jerarquía o el mercado, que habían sido ampliamente utilizados anteriormente, aunque ello no signifique la superación de los anteriores modos de gobernación, sino una modulación y un reequilibrio²⁸, como afirma el académico español Joan Prats.

Para autores como Jon Pierre y Guy Peters²⁹, la idea de Gobernanza se enfoca al involucramiento de la sociedad en procesos de gobierno y así reclaman su sentido de autoridad, remarcando que es nocivo y peligroso pensar que el Estado y sus instituciones dejan de ser responsables por el resultado último de las políticas y los programas gubernamentales.

De esta manera, se puede hablar de una visión tradicional de Gobernanza, con base en el rol del Estado y de sus organizaciones en la elaboración y puesta en marcha de las leyes, así como por la capacidad de coerción que puede ejercer. Por ello es que el análisis de los problemas públicos comienza de cómo el Estado opera el funcionamiento de sus agencias, la economía y de la sociedad.

²⁸ Prats i Catalá, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas en nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Internacional de Administración Pública, 2005, p. 130

²⁹ Pierre, Jon & Peters, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. London. MacMillan Press, 2000, p. 30

La gobernanza se analiza y difunde a través de debates, donde su perspectiva tradicional, sujeta a críticas, se ocupa por respaldar el sentido ciudadano respecto del proceso fundamental del Estado relativo a gobernar. Así, el pensamiento de Roderick Arthur William Rhodes afirma que es posible tener Gobernanza sin gobierno o, alternativamente, políticas sin política³⁰.

Por su parte Luis F. Aguilar Villanueva indica: *“La gobernanza o gobernación equivale al proceso por el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia — fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”*³¹.

Estos planteamientos están centrados en el supuesto básico de que es el Estado quien reduce significativamente su capacidad de gobernar, por lo cual se necesitan alternativas que impriman una dirección efectiva a la economía e impulsen a la sociedad; no obstante la centralidad de lo estatal está presente como condición de estructura de autoridad y eje en la toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que permean hacia la sociedad en un flujo de arriba abajo, involucrando en el proceso al resto relevante de la administración pública.

En ese afán de afirmación del poder se impone el enfoque normativo al sostener que la acción gubernamental es básica para la mantener alineación de la responsabilidad del Estado y estar en concordancia con el interés público, planteando desde la perspectiva política que la sociedad por sí misma no tiene atribuciones ni capacidad para conseguir

³⁰ Rhodes, Roderick Arthur. William. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Open University Press, 1997, p. 52

³¹ Aguilar Villanueva Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 90

dicho interés, y por lo cual justo es que se requiere de la actuación centralizada en la autoridad estatal.

Al respecto José Juan Sánchez González³² aporta un enfoque de actualidad al afirmar que *“La gobernanza local es una nueva forma de gobierno, en la que la instancia de gobierno logra interactuar en forma de redes con otros actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado”*. La gobernanza busca que la administración pública local establezca políticas públicas inclusivas, no discriminatorias y con participación ciudadana. Nuevos actores participantes en un gobierno abierto podrían cambiar los procesos y procedimientos administrativos en las instancias locales.

Al ingresar la visión de *gobierno abierto* se asocia en gobernanza la interacción entre éste y su administración pública con la ciudadanía, al impulso de la rendición de cuentas y mayor participación social, a la resolución conjunta de problemas y a la formulación de las políticas públicas, como modelo de vinculación que privilegia la democracia participativa y deliberativa, lo cual, no obstante, reclama del establecimiento de regulaciones y lineamientos.

El pensamiento más actual de la gobernanza revela aceptación de procedimientos en colaboración, reconocimiento de redes formales e instancias de interlocución con la autoridad, con especial referencia a un ámbito territorial, donde la aportación de Renate Mayntz se relaciona con el continente europeo en su integración comunitaria; mientras

³² Sánchez González, José Juan. “La gobernanza local en México: mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa”; presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012, p 1.

que Antonio Natera Peral y José Juan Sánchez González lo reafirman desde lo local, donde la interacción es efectiva y común, relevante entre la administración Estatal y actores sociales y privados.

Con tal enfoque surge la diferencia y distinción entre los conceptos de gobernanza global y gobernanza local, notando su aplicación en ámbitos, sentidos y alcances específicos, con su respectivo nivel de acción con actores concurrentes.

Desde la óptica social ha de tenerse en cuenta que al invocar el sentido de mayor eficiencia, ante los resultados derivados de la globalización económica, de la excedida privatización de los servicios y de la reducida producción gubernamental, se elevó una demanda ciudadana de mayor supervisión a la gestión pública, y aceleró afectaciones directas a los gobiernos al reclamarles mayor racionalidad en cada toma de decisión.

En contrapunto, desde la perspectiva del gobierno los cambios han continuado sujetos a condiciones que el sector político les determina, toda vez que la concesión de espacios es un tema funcional derivado de la estructura gubernamental con la aceptación social.

Al incluir el trabajo de los ciudadanos, activos y organizados, el gobierno magnifica su capacidad instalada, y al sumar los recursos de la comunidad y del sector privado, se incentivan nuevas formas de colaboración solidaria y cooperación económica para así incrementar la gama de soluciones a la compleja diversidad de los problemas que presenta la vida comunitaria.

Gerardo Torres Salcido y Alejandro Ramos Chávez refieren a la gobernanza como una estrategia competitiva que se expresaría no solo en el mercado, sino en instituciones propiciatorias del desarrollo.

Estos autores subrayan la posibilidad de pensar la gobernanza en la coordinación multinivel, en la cooperación intergubernamental y en el desarrollo económico de tipo territorial que se ilustra en un nuevo marco complejo en que intervienen organismos supranacionales, los niveles nacionales y subnacionales de gobierno, instituciones políticas y organizaciones locales de ciudadanos para los cuales la puesta en valor del territorio como una fuente de activos demandados por los mercados locales y globales representa oportunidades de activación y desarrollo³³.

Todo esfuerzo conjunto por la vía de colaboración pública y social tiende a decisiones aceptadas por la comunidad y los diversos sectores organizados, dando cauce a la acción pública positiva. Así, la inclusión y colaboración son atributos de la gobernanza contemporánea y denotan un carácter más local y acorde con un gobierno abierto.

1.2.3 Gobernanza global

En décadas recientes la idea y concepto de gobernanza se desarrolló con rapidez, en especial en países occidentales europeos donde la sociedad se ha desenvuelto dentro de regímenes autoritarios e intervencionistas.

En ese continente, con la reducción de fronteras interiores para conformar un mercado común; y junto con el impulso al concepto de Comunidad Europea, es que surge la aplicación de gobernanza global.

³³ Torres Salcido, Gerardo y Ramos Chávez, Alejandro. Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios. En: Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coordinadores) México D. F. UNAM; Instituto de Investigaciones Sociales; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (2012) p. 112

Al inicio, la gobernanza mostró formas de cooperación entre el Estado y la sociedad, con base en arreglos corporativos y el resultado del trabajo rendido por las redes de políticas sectoriales. La cooperación entre los actores, públicos y privados, partió de cada nivel político en que dialogaron autoridades públicas y organizaciones privadas, conjugando visiones desde el nivel local hacia el sub-nacional y del nacional al regional, en flujos bidireccionales.

Derivado de la colaboración entre el Estado con los actores privados y organismos no-estatales, la gobernanza moderna incluyó conveniencias de autorregulación social, dado que los actores privados cumplen funciones reguladoras que apuntalan el interés público; manifestaciones que rebasan límites y fronteras hacia un predominio transnacional y continental.

Con esa propuesta comercial de regulación de calidad, las denominaciones de origen y otros atributos, es que los Estados impulsan con el sector privado una moderna gobernanza capaz de trascender a niveles supra-nacionales y continentales, con los que al sumar intereses naturales de la sociedad y defensa de los mercados internos hacen surgir la gobernanza global yendo más allá del concepto de europeización al de globalización.

La gobernanza funciona al satisfacer requisitos institucionales y estructurales, tanto desde la esfera política como del lado de la sociedad.

La autoridad política debe ser fuerte y competente, pero en balance debe tener ante sí a una sociedad civil con individuos en igualdad ciudadana, y que los intereses privados acierten en condiciones organizadas.

Los temas en gobernanza encaran distintos ámbitos y niveles, desde el local hasta el global, pero donde esos problemas se manifiestan no necesariamente es el nivel en el que éste pueda atenderse y ser resuelto de manera efectiva. La solución de problemas resulta más efectiva cuando se encuentra coherencia y concordancia en el conjunto de agentes que lo causan, de los actores a quienes impacta y de aquellos otros que intentan resolverlo.

La creciente internacionalización dificultó alcanzar soluciones por ausencia de coherencia, y en mayor grado debido a que los problemas internos, en parte, han sido a causa de desempeños transnacionales; por tanto debían resolverse mediante acciones cooperativas en el ámbito y con regulación internacional.

Lograr acuerdos internacionales efectivos depende de una sólida gobernanza nacional al hacer imperar una gobernanza internacional efectiva. Esta mutua dependencia genera un círculo que al ir desarrollándose positivamente enrola el impulso a la gobernanza continental y desde esa plataforma a una gobernanza global, claramente apoyada en la apertura de los mercados y el anhelado beneficio a las economías, aún esperado porque el costo-nación es soportado por las sociedades que ven alejarse al Estado de Bienestar.

1.2.4 Gobernanza multinivel

En el sentido que Jon Pierre³⁴ indica, se han venido sucediendo movimientos simultáneos del poder político entre los gobiernos de carácter transnacionales; asimismo, de arriba hacia abajo para con sus comunidades locales, pero de una manera coordinada.

³⁴ Pierre, Jon. (Coord) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. USA, Oxford University Press, 2000, p. 5 *Understanding Governance*

Este es el primer tipo de la gobernanza multinivel en la que el Estado-nación conserva su papel de liderazgo y dirige el desarrollo de una gobernanza multinivel vertical pues mantiene el nivel de control ante sus gobiernos locales, que acumulan potencia económica e influencia política no solo dentro de éste, sino en mayor medida también en el entorno internacional.

El Estado, siendo una estructura criticada por su rigidez y lenta en su capacidad para adaptarse a los cambios del entorno, al final del siglo anterior se fue implementando un proceso de reforma casi continuo en gran cantidad de países dentro de Europa, sobre este concepto.

Tanto la estructura interna del Estado como la función que desempeña en la sociedad han cambiado con celeridad durante los últimos veinte años. Aquel Estado con suficientes recursos para proporcionar amplios servicios y que ejercía políticas obstructivas e intervencionistas, hoy deja de lado buena parte de esos programas y asume un papel más sutil y regulador.

Ese rol, en muchos aspectos, se ha visto afectado desde arriba debido al cambio en escenarios internacionales generados por la globalización de los mercados; y desde abajo debilitado por presiones subnacionales que buscan obtener poder y autonomía; incluso desde adentro de sí, como resultado del deterioro de las finanzas públicas³⁵.

La consecuencia más importante del debate académico sobre el papel del Estado-nación y cómo se va en el mundo real creó la necesidad de reconsiderar los modelos existentes y ubicar las alternativas surgidas de su análisis contemporáneo.

³⁵ Pierre, Jon & Peters, B. Guy., "Governance...op. cit. p. 203

Cierto es que existe avance al respecto; no obstante la literatura sugiere discrepancias de cómo deben ser conceptualizados esos modelos y cuál debe ser su foco principal, ya que algunos han visto el cambiante papel del Estado desde una perspectiva de la gobernanza, como un puente entre la teoría y su desempeño real, según sugieren varios autores analizados³⁶.

Asumiendo que el papel de las estructuras del Estado en la gobernanza es una variable, más que un hecho dado, surge una contribución de esta perspectiva a partir de la gobernanza, y es que su papel en lo que se refiere a gobernar se convierte en un asunto empírico, en lugar de un postulado constitucional. Cabe destacar que este enfoque del Estado con referencia a la gobernanza de la economía se argumentó desde hace largo tiempo.³⁷

La gobernanza multinivel puede ser caracterizada como "*el sistema de negociación permanente entre los gobiernos anidados en varias territorialidades, como los niveles supranacional, nacional, regional y local*"³⁸

1.2.5 Concepción vertical y horizontal de Gobernanza

El concepto de gobernanza multinivel va en línea con una tendencia general en administración pública del gobierno a la gobernanza.

³⁶ Jon Pierre, (2000); Jon Pierre & B. Guy. Peters, (2000); Roderick Arthur W. Rhodes, (1996)

³⁷ Campbell, John L., J. Rogers Hollingsworth, Leon N. Lindberg. *Governance of the American Economy. (Structural Analysis in the Social Sciences)*. Cambridge, (Series: Structural Analysis in the Social Sciences), 1991, 476 p; Holzlingsworth, J. Rogers & Schmitter, & Streeck. *Some reflections on how institutions influence styles of innovation*. Madison. University of Wisconsin, 1994.

³⁸ Hooghe, Liesbet & Marks, Gary. "European Integration and Democratic Competition". *Europäische Politik*, número 03, 2004.

Desde un punto de vista teórico, por tanto, se debe esperar que se produzca complejidad en la toma de decisiones en las Administraciones Públicas no sólo en la dimensión horizontal, sino también en la dimensión vertical, donde los actores estratégicos en varios niveles de gobierno participan en la complejidad de hacer juegos sobre los resultados políticos importantes para las Asociaciones Público Privadas³⁹.

En el caso de la organización ambientalista REDD⁴⁰, se define “*gobernanza multinivel como la implementación de la política pública a través de diversas escalas espaciales y de los actores que tienen influencia y valores desiguales. Múltiples actores en gobernanza implican la colaboración entre diferentes partes para realizar los objetivos de política pública en su trabajo con los gobiernos. Ambas formas de gobernanza se consideran las más incluyentes, coherentes y participativas de una gobernanza ‘de arriba abajo’, como la legislación*”⁴¹.

Los analistas de REDD presentan tres elementos: actores, escalas e intereses, como destacados componentes de gobernanza, la cual exponen con dos formatos: La coordinación horizontal que se refiere a cómo las partes interesadas se integran en la estructura multinivel, dentro de un mismo nivel y según grado de influencia con que pueden colaborar, además de la coordinación vertical que refiere a cómo las partes

³⁹ Buuren, A. Van, Edelenbos, Jurian. & Klijn, E.H. “Interactive governance in The Netherlands: the case of the Scheldt Estuary”. En: Martin Marcussen and Jacob Torfing, (Ed.). *Democratic Network Governance in Europe*. New York, Palgrave Macmillan, January 2007, p. 152

⁴⁰ REDD Organismo internacional Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación evitada.

⁴¹ Bulkeley, Harriet & Kern, Kristine. “Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks”. En: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 47, núm. 2, march 2000, pp. 309–332.

interesadas actúan con diferentes escalas espaciales y con grados distintos de influencia para negociar formas sobre cómo pueden trabajar juntos

Los actores tienen diferentes objetivos y diferentes grados de influencia política y pueden conectarse mediante vínculos horizontales; por ello se construye con inclusión y participación a partir de políticas que generan confianza y aceptación de los diferentes participantes, y así se reducen los riesgos de conflicto o fracaso en proyectos que REDD impulsa.

En otro enfoque, desde 2011 la OCDE⁴² ha publicado conclusiones utilizando el Marco de gobernanza multinivel para dar cuenta de la creciente aplicación de este concepto, que involucra amplios y diversos sectores privados y sociales en ámbitos más allá de un solo gobierno.

El trabajo en la OCDE primero se centró en cuestiones relacionadas con la gobernanza de tipo multinivel, con especial atención a las relaciones verticales entre los niveles de gobierno y la coordinación horizontal entre ministerios a nivel del gobierno central, y entre autoridades subnacionales que obviamente concurren al planteamiento⁴³.

Esa organización refiere los conceptos de gobernanza vertical y gobernanza horizontal a partir de coordinación intergubernamental, donde implícitamente se gestionan políticas y programas que involucran la participación de los actores sociales, ampliando la cobertura aplicativa de la gobernanza y acentuando su evolución.

⁴² OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OECD por sus siglas en inglés)

⁴³ OECD. *Multi-level Governance and Public Finance*. 2012 <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>

1.2.6 Gobernanza y globalización

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-⁴⁴ define la globalización como la influencia de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional, generados por la revolución de las comunicaciones y la información. Así, la globalización describe un mundo interconectado en todo tipo de entornos, y en particular a las sociedades y sus economías. Una multiplicidad de implicaciones, diversidad de contenidos y temas han crecido y generado gran interdependencia con flujos de influencia e intercambio de bienes y servicios, como asuntos comunes que la globalización asocia.

Desde una perspectiva económica, la globalización genera presiones positivas y negativas sobre el sistema de gobierno, dado que se producen enormes impactos en la economía por los procesos e intercambios a nivel local, regional, nacional y global.

Con mayores y diversos problemas nacionales se pide a los gobiernos actuar para atenuar las desigualdades socioeconómicas y el impacto sobre la capacidad generadora de riqueza de la comunidad y de la presión que esa globalización ejerce sobre los recursos de los Estados-nación.

Las políticas neoliberales asociadas a la globalización complican la eficacia del Estado ante el incremento del poder de otros actores y agentes privados, y por la transferencia en niveles de toma de decisiones que implica la descentralización y la privatización.

⁴⁴ CEPAL. Comisión Económica para América Latina. Organismo dependiente de la ONU.

Empero la globalización ha fomentado la creación y desarrollo de nuevos regímenes mundiales de poder con instituciones y organizaciones dedicadas al intercambio comercial y financiero de carácter internacional, imponiendo usos más eficientes y la transferencia de tecnologías, una libre circulación de información, y nuevos arreglos institucionales basados en las asociaciones público-privadas con potencial de contribuir en forma positiva a la gestión del turismo.

Muchos argumentos analíticos sobre gobernabilidad mundial refieren "males públicos" por las implicaciones de los procesos y los resultados relacionados con problemas de mundialización, propios de la idea de aldea global impulsado hacia el final del siglo XX.

Entre los principales aspectos que impone la globalización sobre la gobernanza se observa una afectación al nivel de democracia por imposiciones derivadas del capital y la influencia del peso de actores transnacionales y mundiales; límites de participación a actores locales, con excepción de grandes organizaciones; desigual distribución del poder negociador, conocimiento y recursos entre participantes; y la capacidad de influencia de países poderosos para imponer preferencias políticas que sesgan y producen gran impacto sobre los resultados de la actuación local.

La globalización induce a diversos regímenes internacionales de amplia capacidad para abordar con éxito oportunidades mundiales, llevando a la necesidad de impulsar nuevas instituciones y asociaciones con mecanismos de gobernabilidad en el ámbito de la gestión del turismo, no sólo con estrategias innovadoras de promoción y operación, como también por medio de ampliar la cooperación entre actores y agentes sociales, así como organizaciones no gubernamentales.

El carácter fraccionado en las múltiples fuentes de decisión sobre el turismo internacional y los complejos problemas sociopolíticos, ambientales, y de capacidad efectiva de los estados-nación para resolver de raíz sus problemas, implica que actores y organizaciones no gubernamentales puedan desempeñar un mayor papel en la movilización de la opinión pública internacional y generar soluciones innovadoras por medio de una gobernanza no jerárquica, y utilizando gran cantidad de información, operando redes de instituciones y diversidad de actores clave como una alternativa al manejo de las influencias surgidas de la globalización.

En el turismo la globalización se refiere tanto a la oferta como a los mercados, cuya demanda puede intensificar el uso y el agotamiento de atractivos naturales e incluso modificar patrones de conducta en las comunidades receptoras, en afán de aumentar su atractivo hacia segmentos y mercados específicos; no obstante la gobernanza debe observar que el capital se mueve libre a nivel mundial a los países y lugares que tienen mejores oportunidades, por lo que las redes de interacción han de considerar disposiciones y salvaguardias que mantengan regímenes de libre intercambio facilitado por la globalización, con acento en la protección de flujos permanentes.

La globalización enfatiza modelos de captación de mercados, intercambios financieros y facilita la propiedad de los instrumentos y mecanismos en el turismo. No obstante los recursos físicos e intangibles sobre los que descansa la actividad turística son inmóviles, por lo que la gobernanza, si bien se enfatiza con carácter global, mantiene operatividad local más de supra-nacional. Una competitividad eficaz del país y de sus organizaciones asociadas enfrenta diversos retos, siendo las autoridades de gestión de destinos quienes

impulsan y garantizan la colaboración de agentes proveedores a sus destinos, donde resulta esencial su inclusión en la estructura de gobernanza local.

1.2.7 Gobernanza sectorizada

Al evolucionar, la gobernanza se involucra con diversos conceptos de interacción en los campos de actividad socioeconómica relevante; así surge la gobernanza educativa, del medio ambiente, del agua y de la salud, entre otros. Este es el punto donde se inscribe el caso de investigación en curso, el de la gobernanza en el turismo.

Algunos ejemplos por los cuales la gobernanza en el sector del medio ambiente tiene lugar son los acuerdos Internacionales, la legislación y las políticas sectoriales nacionales, las estructuras locales de adopción de decisiones, las instituciones transnacionales y entre ellas las ONG's que se ocupan del medio ambiente.

El examen a diversos aspectos educativos en globalización, descentralización de gobernanza ambiental, de los instrumentos de mercado y muchos otros enfocados en la gestión de una gobernanza a través de escalas, han permitido descubrir cómo los roles convencionales y las capacidades de actores e instituciones relevantes están siendo reconfiguradas. Esto refiere un marco a través del cual los enfoques de gestión del medio ambiente y en especial el campo de la gobernanza ambiental pueden ser explorados.

Con aplicación a un campo de estudio específico como la sustentabilidad del medio ambiente, Arun Agrawal y María del Carmen Lemos Fernández⁴⁵, esgrimen el concepto de *“Gobernanza como el sinónimo de las intervenciones en la gestión de recursos para animar*

⁴⁵ Agrawal, Arun & Lemos Fernández, María del Carmen. “Globalization and Environmental Governance”. *En: Annual review of environment and resources*, n°. 1, 2006, p. 31

cambios relacionados con el medio ambiente a partir de incentivos, conocimientos, instituciones, toma de decisiones, y comportamientos. La gobernanza es distinta de gobierno al ser una concepción más amplia pues acompaña las acciones del Estado e integra a diversos actores como las comunidades, empresas y organizaciones no-gubernamentales”.

Esta aportación es indicativa de la creciente importancia que la gobernanza ha adquirido desde la pasada década, donde además del reconocer a la sociedad civil organizada y al aporte de la academia, junto con la influencia y accionar del sector privado, se abrieron caminos hacia un trabajo colaborativo en la formulación y activación de las políticas públicas para satisfacer, en un principio, demandas colectivas y conflictos, pero trascendieron hacia temas en grandes espacios y territorios para sentar acción colaborativa en redes especializadas sobre sectores relevantes.

Una visión sobre la gestión del Agua organizada por la OCDE y celebrada en París en marzo de 2013 conjugó una red de múltiples partes interesadas y un foro sobre políticas para compartir reformas en curso y buenas prácticas para lograr los objetivos acordados en el manejo de este recurso.

Esas cuestiones tuvieron como eje central el concepto de "crisis del agua" denotando que sobre todo es una crisis de gobernabilidad del agua⁴⁶. Gestionar correctamente este recurso implica que hay suficiente en la tierra para la población mundial; un tema complejo que involucra múltiples partes interesadas de todos los niveles de gobierno con diversos enfoques y objetivos.

⁴⁶ OECD. *Water Governance in OECD Countries*. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48885867.pdf>. 2011 Consulta 6 de abril, 2013

Otras aportaciones relevantes las otorga el BID en sus primeras formulaciones conceptuales sobre el tema de gobernanza, pues hace explícito diseñar y organizar *"procesos que permitan la participación de las organizaciones sociales en el cumplimiento de toda una gama de funciones económicas o sociales en las cuales sus ventajas de acción con relación al sector público suelen ser muy amplias, tanto por su tendencia innovadora como por su capacidad para movilizar eficientemente recursos humanos con infraestructuras administrativas muy reducidas"*⁴⁷.

Las fórmulas con que las organizaciones de la sociedad civil implican su colaboración con las instituciones gubernamentales, de acuerdo a la visión del BID, se circunscribe a actividades como servicios de asesoría, capacitación, extensión del crédito, creación de fondos de garantías, formación de recursos humanos y redes sociales de colaboración en sectores como el municipal y rural, administración de servicios de salud y educación, vivienda, cultura y turismo, entre otros.

Ello muestra sin duda una revalorización del papel de las organizaciones de la sociedad civil pero también expone una clara fijación a los límites de acción de la misma. Se trata de una sociedad civil cuyas organizaciones son sujetos de crédito para la ejecución de proyectos en el orden social, complementarios a la acción gubernamental y donde lo que cuenta es la ventaja comparativa de menores costos de producción de los servicios prestados por las organizaciones.

⁴⁷ BID Banco Interamericano de Desarrollo, citado por Beatriz Barraza. En: *Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID*. En: PRISMA Programa Salvadoreño de Investigación y Desarrollo sobre Medio Ambiente. Núm. 13, sept.-oct. 1995. Consulta 4 de mayo, 2013

http://www.prisma.org.sv/uploads/media/bol13_gobernabilidad_y_desarrollo_la_vision_del_BM_y_BID.pdf

Esta forma de ver el trabajo de servicio colaborativo de las organizaciones sociales implica que éstas sustituyen al Estado en la prestación de servicios como educación, salud, formación vocacional o promoción de microempresas, con fondos que muchas veces constituyen deuda pública.

1.2.8 Gobernanza y burocracia

En su Informe al Club de Roma, sobre la capacidad de gobernar, Yehezkel Dror⁴⁸ concluyó sobre un serio problema de gobernación existente en el mundo, y derivado no sólo del hecho de que los políticos se guían por obsoletos paradigmas, sino también debido a carecer de habilidades para enfrentar las transformaciones que los gobernantes han precipitado y para las que no están lo suficientemente bien preparados

La falta de habilidad para lidiar con los retos que la élite de gobernación ha disparado sin haber medido consecuencias posibles, factibles o deseables, está provocando que muchos países se enfrenten con mayor frecuencia a resultados indeseables y hasta a procesos sorpresivos que generan tensiones y turbulencias inesperadas y para las que no hay ni la estructura, ni los recursos, ni el conocimiento de contención y solución.

Se ha llegado a la paradoja donde las soluciones gubernamentales crean problemas peores, de mayor magnitud o más graves que los problemas originales.

Una de las principales propuestas de Dror fue estudiar el proceso para construir el futuro a partir de la planeación estratégica, el manejo de los valores, las capacidades de negociación y la necesidad de mejorar las habilidades de liderazgo de los gobernantes.

⁴⁸ Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1994, 448 p.

Dada su especialidad se dedicó a estudiar oficinas gubernamentales de alto nivel, de lo cual invariablemente concluyó que se requiere de instituir escuelas para políticos y hacer que éstos anualmente cursen aprendizajes en ambientes que los acerquen a las nuevas tecnologías.

En la capacidad de gobernar, Dror agrega que los políticos deben modificar sus enfoques y desarrollar una razón de humanidad que reemplace la Razón de Estado.

La razón de humanidad reclama la formulación de una agenda pública que ponga antes que nada y como suprema prioridad elevar la calidad de vida de la sociedad, lo cual se agrava porque la transformación global busca al privilegiar decisiones de corto plazo y sin determinar al futuro como el real objetivo de impacto.

En otras palabras, al imprimirle a la transformación global una dimensión inmediatista, se distorsiona la búsqueda del bien común en el largo plazo y se inhiben los resultados buscados porque se desatan energías y resistencias con las que no se contaba.

Es posible pensar que podría generarse una gama de estímulos positivos, pero éstos hay que construirlos para enfrentar a los intereses que se oponen al cambio; condición normal en la conducta humana, por la sensación de incertidumbre.

Más allá de definiciones, en la gama de propuestas y tendencias de gobernanza dentro del ejercicio del poder y en el espectro de la administración pública destacan, por su orientación y tipo de soluciones a que inducen, las denominadas Gobernanza como

Nueva Gerencia Pública (NGP), propuesta por Donald F. Kettl⁴⁹; y la Gobernanza como Nuevo Servicio Público (NSP) desarrollada por Denhardt y Denhardt.⁵⁰

La primera propuesta, (NGP), grosso modo, entiende la Gobernanza como la paulatina adopción, por parte de los funcionarios públicos, de los valores, enfoque, perspectiva y prácticas empresariales para la solución de los problemas comunitarios o la aplicación de políticas de gobierno, tomando en cuenta que, como señala el autor:

“Estas autoridades electas para formular las políticas públicas delegan los detalles administrativos a otros administradores no electos. La delegación es inevitable -la labor del gobierno es demasiado compleja para los funcionarios electos en la función de supervisar cada detalle-. Aun si tuviesen el tiempo, no podrían tener la habilidad y la formación para supervisar el trabajo de amplio alcance del gobierno.”⁵¹

Lo anterior parte del principio de que los políticos gobernantes o quienes ejercen el poder no son ni pueden ser los directamente responsables de “que se hagan las cosas”, sino que las tareas específicas del gobierno, así como la prestación de ciertos servicios, queda necesariamente a cargo de un grupo de administradores quienes tienen las habilidades y la capacitación para llevar a buen término ciertas acciones de gobierno que un político desconoce.

⁴⁹ . Kettl, Donald F. *The transformation of Governance: public administration for twenty-first century America*. USA, The John Hopkins University Press. 2002, 204 p.

⁵⁰ . Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. *The new public service. Serving, not steering*. USA, Expanded edition, M. E. Sharpe, 2011, 222 p.

⁵¹ . Kettl, Donald F. *The transformation of Governance...op. cit. Preface, p. viii*

Pero esta teoría va más allá dado que, en una orientación claramente privatizadora y de enfoque empresarial establece además:

"La mayoría de los programas creados por los responsables electos para formular las políticas públicas, en las últimas décadas las han diseñado para ser aplicadas por los gobiernos estatales y locales, o por contratistas privados. Dado que aquéllos fuera de Washington reciben una parte de la responsabilidad para hacer que las políticas funcionen, esos programas necesariamente implican un debilitamiento de la rendición de cuentas de arriba hacia abajo, favoreciendo la rendición de cuentas de abajo hacia arriba. Un debilitamiento adicional surgido de la idea contemporánea e importada del mundo de los negocios, es hacer del cliente (ciudadanos) el jefe".⁵²

Si bien ello de alguna manera legitima tanto la intervención de la iniciativa privada en áreas y actividades antes exclusivamente reservadas al sector gubernamental, al igual que impulsa la paulatina adopción del esquema empresarial eficientista- buscando, en aras de un presunto empoderamiento del "cliente-ciudadano", privilegiar una "reducción de costos" que puede afectar la calidad y sentido social de un servicio público, que la eficiencia del mismo basado en una filosofía de justicia y equidad.

NT. *These elected policy makers frame policy and delegate the administrative details to unelected administrators. Delegation is inevitable —the work of government is too complex for elected officials to supervise every detail. Even if they had the time, they could not possibly have the skill or training to oversee the wide-ranging work of government.*

"Most of the programs created by elected policymakers in recent decades have been designed to be implemented by state and local governments, or by private contractors. Because those outside Washington were given a share of the responsibility for making the policies work, these programs necessarily implied a weakening of top-down accountability in favor of bottom-up accountability. A further weakening has come from the contemporary idea, imported from the business world, of making the customer (citizens) the boss"

⁵² . *Ibíd.*

Ello implica, sin dejar de citar problemas y desviaciones como los pactos simulados entre la alta burocracia y los grupos de interés, así como el evidente conflicto entre calidad del servicio frente al afán de lucro, por citar algunos y que, a fin de cuentas, como señala el teórico Larry D. Terry, que debilitan las instituciones administrativas y erosionan la confianza ciudadana en el gobierno.⁵³

Lo anterior debido sobre todo a que, aunque no se señala de manera explícita, en la práctica la Nueva Gerencia Pública, derivada de la teoría del “New Public Management” de los años 80 en los Estados Unidos⁵⁴, hace desaparecer el concepto y la filosofía gubernamental del llamado “interés público”, propugnando por dejar cada vez más en manos de la iniciativa privada la prestación de ciertos servicios públicos y el control de algunas áreas estratégicas como la energía, agua o el medio ambiente, incluyendo también esquemas de desregulación o “autorregulación del mercado” que impide al gobierno cumplir adecuadamente su función primordial de vigilar y fiscalizar la relación necesariamente asimétrica entre desiguales (grandes corporaciones vs. clientes-ciudadanos).

Ante dicha propuesta de un modelo neoliberal de perfil acusadamente elitista, surge la teoría alternativa del Nuevo Servicio Público (NSP), inspirada por la pretensión de un más visible empoderamiento ciudadano, que si bien tampoco está carente de algunas desventajas, refleja condiciones de un mayor valor social y son más apegadas al sentido gubernamental y de la administración pública.

⁵³ . Terry, Larry D. “The thinning of administrative institutions”. En: David H. Rosenbloom and Howard E. McCurdy (eds.). *Revisiting Waldo’s administrative state: Constancy and change in public administration*. Washington, D.C., Georgetown University Press, 2006, p. 111.

⁵⁴ . Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. “*The new public service...*”.Op. cit. p. 76.

El enfoque del NSP basa su visión de Gobernanza en el establecimiento de las denominadas “*policy networks*”, “redes de política” o “redes sociales de gobierno”, que aglutinan a las “*empresas, sindicatos, organizaciones sin fines de lucro, grupos de interés, actores gubernamentales y ciudadanos comunes*. Estas redes de política ahora constituyen las principales arenas en las cuales el juego de la política pública se juega”,⁵⁵ quienes, de acuerdo con sus particulares aéreas de interés, negocian y consensuan los diversos asuntos de interés público, cada uno de ellos en concordancia con sus “intereses sustantivos propios” mientras que cada red se enfoca en su propia área de gestión y define la forma en la que dichas políticas se aplicarán, lo que en la vida diaria permite que los ciudadanos elijan los servicios que desean, los presupuestos que serán aplicados y las modalidades de su prestación como destinatarios.

A este esquema de gobernanza, por el cual el Estado delega parte de sus facultades y funciones en gobiernos locales o contratistas privados, se le tipifica como un esquema de autoridad pública más amplio que el de la autoridad meramente gubernamental o, dicho de otro modo: “*En la actualidad, los gobiernos nacionales, estatales y locales participan en la gobernanza junto con miles de ciudadanos, otras instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro. Por esa razón, cada vez hace más sentido hablar no sólo de gobierno, sino del proceso de gobernanza*”.⁵⁶

⁵⁵ . *Ibíd.* p. 86

NT. “*businesses, labor unions, nonprofit organizations, interest groups, governmental actors, and ordinary citizens. These policy networks now constitute the main arenas in which the game of public policy is played out*”

⁵⁶ . *ibíd.*

En lo anterior radica que el concepto y la práctica de la Gobernanza se extiende más allá del sentido administrativo de delegación de funciones, participación ciudadana en el gobierno o prestación de servicios por contratistas privados, para convertirse en una filosofía del poder en la cual *"la Gobernanza puede definirse como el conjunto de tradiciones, instituciones y procesos que determinan el ejercicio del poder en la sociedad, incluyendo cómo es que las decisiones se estructuran sobre cuestiones de interés público y cómo se concede la voz a los ciudadanos en las decisiones públicas. La Gobernanza refiere cómo la sociedad actual elige o decide asignar recursos y crear valores compartidos, que dirigen la toma de decisiones y la creación de significados en la esfera pública"*.⁵⁷

En México, con una fuerte tradición de políticas gubernamentales que privilegian y propugnan la llamada rectoría del Estado sobre vastas áreas de la vida nacional, el Nuevo Servicio Público sigue apareciendo como el modelo de Gobernanza a seguir, en el marco de una denominada economía mixta que no excluye la participación de particulares en áreas donde ya participaba en sector público, pero que ciertamente requiere un proceso de adaptación y ensanchamiento "hacia abajo" que atraiga y empodere de manera más

⁵⁷ . Ibíd.

NT. *"Today, national, state, and local governments are involved in governance along with thousands of citizens, other public institutions, private companies, and non-profit organizations. For this reason, it increasingly makes sense to talk not just about government, but about the process of governance"*

NT. *"Governance can be defined as the traditions, institutions, and processes that determine the exercise of power in society, including how decisions are made on issues of public concern and how citizens are given voice in public decisions. Governance speaks to how society actually makes choices, allocate resources, and create shared values; it addresses societal decision making and the creation of meaning in the public sphere"*

acusada al sector social y al ciudadano común a las esferas de la decisión, diseño y aplicación de las políticas públicas.

1.2.9 Gobernanza en el Turismo

El turismo es un fenómeno complejo que genera múltiples impactos en las sociedades receptoras, en cuyas comunidades locales se ubican diversos tipos de agentes y actores que integran el entramado de la red de interacción que actúa con otras redes externas para crear los flujos de visitantes nacionales y extranjeros que hacen posible el desarrollo económico a partir de esta actividad socioeconómica.

Esa diversidad distingue actores relevantes por su capacidad de incidir como agentes de desarrollo, al ser portadores de propuestas y suficiente poder para generar cambios.

Al integrar esa colectividad de actores conforme a sus formas colaborativas y de interacción, así como por los servicios que proporcionan a la evolución del fenómeno turístico, es conveniente iniciar con los sectores que les da origen. En tal sentido, existen actores organizacionales estratégicos del campo turístico, identificados como un tipo especial de actor local a considerar, muy distinto a los prestadores regulares de servicios que añaden un menor valor agregado a la experiencia del visitante, donde tienen cabida los representantes oficiales de servicios públicos.

Las interacciones que ocurren en los ámbitos estatal, privado y comunitario, además de su contribución al desempeño turístico local, merecen ser estudiadas con base en el concepto de gobernanza, entendida como un modo innovador de gobierno, surgido de un esquema colaborativo diferente al tradicional modelo jerárquico cuya estructura está

compuesta por organizaciones involucradas y las interacciones que se generan, pues el turismo se corresponde con escenarios y esquemas de relación mucho más abiertos.

El concepto de gobernanza motiva analizar la participación local en las políticas públicas que conciernen al turismo, calificando como necesario su examen como reflexión para fines de los estudios sobre esta actividad.

Producir conocimiento sistemático en referencia a la gobernanza y el turismo establece un aporte inicial muy necesario para el estudio de fenómenos complejos, así como de las relaciones que ellos derivan, lo cual marca el objetivo implícito de conocer y analizar la producción teórica y aplicada alrededor de este binomio.

Referida al ámbito turístico, la gobernanza conforme a Francisco Madrid Flores⁵⁸ se concibe como *“el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico”*.

Esta definición pone en valor el trabajo de los órdenes de gobierno, como responsables de impulsar la actividad económica del turismo bajo un esquema de coordinación, y capaz de crear sinergias en las formas de conducir los destinos turísticos, siendo concepto relevante que afecta la vida local, conjugando acciones de la sociedad y del sector empresarial, afectos todos en la operación de este sector en cada sitio del país.

⁵⁸ Madrid Flores, Francisco. “Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México”. *Primera Conferencia Internacional sobre la Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional*, Donostia – San Sebastián (España), 27-28 Octubre 2009, 11 p.

Bernarda Barbini⁵⁹ plantea un estrecho vínculo entre las *“relaciones sociales que se establecen en el campo del turismo y las posibilidades de desarrollo turístico y desarrollo local, entendido como procesos de crecimiento económico y cambio estructural que conducen a una mejora en el nivel de vida de la población e incluye dimensiones económica, sociocultural y de índole político – administrativa”*.

El confluir de diversos cauces ha provocado que se otorguen significados diversos y connotaciones divergentes, sino es que ambiguos, al referirse a los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, e incluso algunos autores les consideran sinónimos. La sociedad actual requiere gobiernos con capacidades orientadoras y de coordinación; junto con ello, el sistema político tendría una función habilitadora para la entrada de los agentes privados, contiguo con la cual debe guardarse e incrementar su poder de arbitrar, conservando su capacidad de normar y conducir la política turística nacional y por ende guiar e impulsar la actuación local.

Para cierto grupo de autores, gobernanza es un concepto que debe reflejar cómo ha de ser la función de gobierno, proponiendo que frente a las tradicionales ideas de jerarquía y mercado, existe hoy un tercer espacio que tiene reglas de funcionamiento autónomas.

El segundo enfoque parte de una premisa distinta. No se trata de cambiar el modelo sino de adaptar sus estructuras y procesos a las nuevas condiciones, de manera que los productos del sistema político también se adapten más a requerimientos sociales.

La gobernanza sería así *“un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre*

⁵⁹ Barbini, Bernarda. Et. al. “Capital Social, Gobernanza y Turismo...”. op. cit. p. 115

el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” acorde con Renate Mayntz⁶⁰.

Así, la gobernanza se entiende como la inclusión, participación y trabajo colectivo en redes de colaboración que inciden en aportar propuestas innovadoras para mejorar el proceso de toma de decisiones, y la cual implica formular e implementar políticas públicas que inciden de manera positiva en la sociedad y en la estructura económica administrativa del Estado.

En la actividad turística gobernanza es la red colectiva de agentes y actores que intervienen directa e indirectamente en el entramado relacional del conjunto comercial, quienes posibilitan la dinámica del desarrollo turístico con impactos sociales, políticos, económicos y ambientales; mismos que a su vez generan estructuras de participación interdependiente con organización y aplicación de las normas y reglas que facilitan y hacen eficiente la toma de decisiones para mejorar resultados en la operación de los destinos al colaborar en la planeación turística e implementación de políticas públicas.

En todo contexto el turismo necesita reglas de juego más claras, mejor coordinadas y definidas para sortear los cambios constantes. Por tanto, el reto de planear y administrar los destinos turísticos en un marco de corresponsabilidad de gobierno queda inmerso dentro del ámbito municipal ya que es la instancia de autoridad más cercana a las demandas de la sociedad y a los recursos turísticos, naturales y culturales de las comunidades receptoras⁶¹.

⁶⁰ Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna...”. op. cit. p.

⁶¹ Hernández Viera, Virginia. *Gobernanza estratégica para desarrollo local de los municipios mexicanos costeros*. Santa María Huatulco, Colegio de la Frontera Norte, 2011.

El desarrollo del turismo y su capacidad de contribuir al bienestar en comunidades receptoras reclama un modelo de gobernanza interdependiente para enfrentar los cambios constantes, ya que la vulnerabilidad está presente al tratarse de cuestiones claves como seguridad, salubridad, y acontecimientos políticos, sociales y económicos emergentes que impactan su propio actuar.

La gobernanza en el sector turismo igualmente se explica en correlación y concordancia con el significado de los términos de gobernabilidad del turismo, y por la coordinación y colaboración con autoridades relevantes de los órdenes de gobierno local, sub-nacional y nacional.

Diversas relaciones supra-nacionales integran con amplitud la acción de gobernanza global, donde la colaboración pública y privada posibilita la explotación de mercados, la organización de servicios como los transportes, el flujo monetario y servicios financieros y de financiamiento diversos, acuerdos de tributación especial y otros relevantes como el intercambio de derechos temporales y otorgamiento de concesiones.

En la gobernanza del turismo destaca la gestión del destino, concepto operativo que refiere la existencia del centro turístico como el espacio público donde concurren los actores y agentes integrantes de la red de intermediación, interacción e interacción, donde lo público, lo privado y lo social inciden localmente y desde el exterior en la gestión del destino. Su acción integradora sirve como enlace en la regulación de la actividad económica y social que el turismo representa para el país y en cada uno de sus enclaves con esa vocación.

La red donde interactúan y se integran los actores sociales y agentes privados permite coordinar acciones de diversa índole que por igual benefician a la población en términos de cultura, salud, educación, capacitación, vivienda, transportes y otros equipamientos, infraestructuras y servicios especializados para la operación turística del sitio o destino.

La coordinación y auto-organización de los agentes sociales se realiza en el entramado de redes locales, tanto como en otras de carácter regional e internacional, en ocasión de la compleja circunstancia en que opera la comunidad de promotores y prestadores de servicios turísticos, incluyendo a los del Estado relevante.

Indudablemente la planificación y gestión del turismo tiene su condición de origen en lo local, toda vez que es el centro de acción y atracción que estimula la demanda de los mercados, hechos que la gobernanza turística pone en relieve para estimular positivas condiciones de desarrollo.

En cada nivel de gobernanza la colaboración es condición voluntaria y las reglas se conforman a partir de acuerdos entre los participantes, al no estar formalizadas como reglamentos o lineamientos para la operación, la planeación estratégica o toma de decisiones conjuntas, incluso de integración, asignación y ejercicio presupuestal.

Ante la necesidad local por estimular el crecimiento de la demanda de los mercados, es que el sector social y el sector privado, en interés colectivo y del ciudadano en cada destino, obtengan reconocimiento y un lugar en los procesos organizativos típicamente a cargo del gobierno, tanto para promover el desarrollo como lograr la resolución a su problemática inmediata; hechos que inducen a fomentar dirigencias de personas, colectivos y de organizaciones empresariales en el entramado de la red de gobernanza.

Una gobernanza que contenga los atributos políticos, económicos y financieros que fija la autoridad, con el compromiso de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, capaz de disponer y compartir información, tecnología y conocimiento para enfrentar las cambiantes condiciones del entorno y resolver el rezago.

Al identificar el significado de Gobernanza, su origen, características como concepto y teoría, sus diferencias igual que su relación con los conceptos de gobernación, gobierno abierto y gobernabilidad, además del tipo con que se distingue y desenvuelve según su aplicación, en específico de los órdenes de gobierno y de los sectores participativos, además del ámbito del turismo, resulta relevante conocer el campo de acción en que ha de desempeñarse: El Gobierno del Turismo.

El siguiente capítulo facilitará identificar el origen, evolución e importancia de la unidad de la Administración Pública Federal del Gobierno Mexicano encargada de coordinar e impulsar al sector turismo en todas sus vertientes, para que con su debida conducción social, política y económica, sea el medio que aporte bienestar y desarrollo al país.

Capítulo 2 El Gobierno del Turismo

Este capítulo encausa el examen del origen, evolución, tendencias y el estado actual (2015) del gobierno y gobernanza del turismo en México desde 1928, al crearse la primera entidad de administración pública en cuanto a control, supervisión y fomento en materia de visitantes, hasta el actual periodo presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto (2012-2018).

El análisis explora las distintas etapas de su evolución operativa, una primera durante 1928 a 1940, cuando se creó un departamento menor adscrito a otras Secretarías, a una segunda a partir de 1941 y hasta 1970 cuando el gobierno ejerció en manos del Lic. Miguel Alemán, entonces Secretario de Gobernación y después como Presidente y ex-Presidente, la conducción de la política turística y su promoción, además de una tercera que incluye precisamente la creación de la Secretaría de Turismo federal y cubre la etapa de 1970 hasta los tiempos presentes (2015); periodo en el cual ese gobierno sectorial ha experimentado altibajos en sus atribuciones y funciones.

El objetivo central de este capítulo es describir y evaluar, desde la perspectiva de la teoría de la gobernanza, la evolución histórica del gobierno del turismo en México que permita dilucidar el modelo y la práctica de ésta utilizada por los sucesivos regímenes federales para el control y la buena marcha del sector, así como para reconocer su eficacia y debilidades en cuanto a la obtención de resultados, con el fin de proponer un modelo alternativo de gobernanza.

ara ello se analizan los instrumentos de gobernanza disponibles a la Secretaría, como son la Comisión Ejecutiva de Turismo, los Consejos Consultivos de Turismo, el Acuerdo Nacional por el Turismo y el actual Gabinete Turístico, impulsor oficial de gobernanza para la actividad, y si bien la institución capta la participación activa de las grandes empresas del ramo, mantiene un flanco de debilidades estructurales por el tipo de planeación, diseño y ejecución de políticas y prácticas centralizadas y poco interrelacionadas con el ámbito geográfico y socioeconómico local en que la actividad turística se desarrolla.

Es indudable que la función administrativa y política de un sector debe responder a la importancia que signifique generar beneficios a la población y por consiguiente captar atención del propio gobierno federal y de los órdenes subnacionales en determinadas regiones prioritarias con mayor impacto nacional.

Con independencia a su capacidad por contribuir a generar riqueza y empleos formales en volumen significativo, el gobierno del turismo ha sido objeto, en los últimos 80 años, de importantes ajustes tanto en funciones como atribuciones, además de sufrir la disminución al tamaño y composición de su plantilla laboral, y de haberse cuestionado su utilidad e importancia para permanecer en primera línea de la estructura en la administración pública federal como Secretaría y coordinadora de sector.

2.1 Génesis y evolución del Gobierno Federal del turismo

Los primeros antecedentes conocidos de un manejo y control oficial en la actividad turística, dentro de los regímenes del Estado mexicano contemporáneo, se remontan al año de 1928 cuando el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) creó la Comisión Mixta Pro-Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de “*realizar estudios y proyectos que fomentaran el incremento de corrientes de visitantes extranjeros al país*”⁶², tomando en cuenta que, tras el fin de la lucha armada y la paulatina pacificación de las revueltas armadas regionales, México se convertía en un atractivo país-destino para los visitantes, principalmente por sus bonancibles condiciones climáticas.

⁶² . SECTUR *Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo*. México, Secretaría de Turismo. Diario Oficial, (Primera Sección), Martes 5 de agosto de 2014, p. 37.

Un año después de la muerte de Álvaro Obregón Salido (1920-1924), ocurrida el 17 de julio de 1928, siendo presidente electo y aun persistiendo inestabilidad política, el gobierno interino de Emilio Portes Gil (1928-1930) emitió un acuerdo el 6 de julio de 1929 para permitir que en dicha Comisión Mixta Pro-Turismo participasen las empresas privadas que ya operaban en el país.

Poco después, se creó la Comisión Nacional de Turismo mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1930, junto con su Ley Orgánica, la cual le traspasaba las atribuciones legales de la Comisión Mixta Pro-Turismo, y además establecía mecanismos de coordinación con las comisiones turísticas de los estados.⁶³

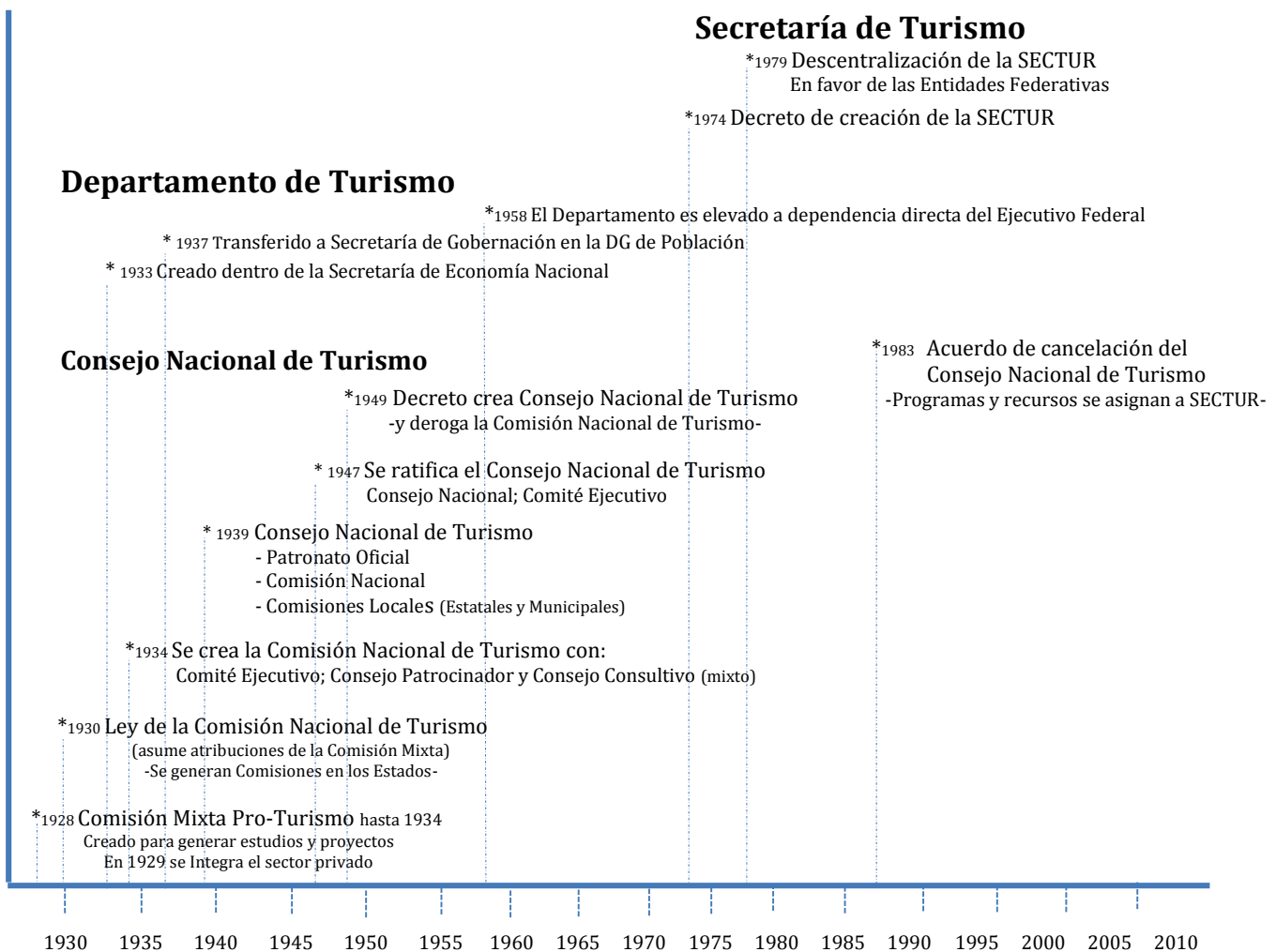
El aporte que el turismo generó a esa economía en construcción debió ser significativo, toda vez que a dos años de haberse insertado la función sobre temas de turismo a las tareas de gobierno, el día 7 de febrero de 1930 se publicó la Ley Orgánica de una nueva Comisión Nacional de Turismo, creada para asumir las atribuciones que tuvo la Comisión Mixta Pro-Turismo, dándose adicionalmente mecanismos de coordinación con las nuevas Comisiones de los estados; lo cual ocurrió justo al segundo día de iniciar el cambio de régimen presidencial del Ingeniero y Militar Pascual Ortiz Rubio (1930-1932).

Sin embargo no fue sino hasta el 27 de marzo de 1933, durante la gestión del presidente General Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), que se creó formalmente el Departamento de Turismo, dentro de la estructura de la antigua Secretaría de Economía Nacional, pero con limitadas funciones de supervisión y control pues además de la ya existente Comisión Nacional de Turismo, se crearon el nuevo Comité Oficial de Turismo y el Patronato de

⁶³ . Ibíd. 38

Turismo, con la idea poco operativa de dividir los trabajos de supervisión y control de esta incipiente actividad, pues mientras a la Comisión se le facultaba recabar y coordinar la información sobre el sector y su desarrollo, al Comité Oficial se le encargaba realizar estudios más especializados sobre el mismo, y al Patronato se le encomendaba la tarea de decidir sobre las medidas que deberían adoptarse en función de la información y estudios realizados por aquellos.

CUADRO 1. Evolución del Gobierno del Turismo 1928-2014



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación, martes 5 de agosto de 2014.

Esa multiplicidad de órganos y atribuciones, que habría generado traslape de funciones, conflictos de competencia y escasa eficiencia operativa no tuvo el éxito esperado pues un año después, por decreto publicado en el Diario Oficial el 18 de mayo de 1934, desaparecieron los órganos ya señalados y nuevamente se le encomendó a la Comisión Nacional de Turismo la función aglutinadora de regular y coordinar toda la temática turística a través del Comité Ejecutivo, el Consejo Patrocinador y su Consejo Consultivo con presencia activa de la iniciativa privada del ramo.⁶⁴

Esta modalidad de control y gobierno del nuevo sector turístico permaneció así hasta el 29 de agosto de 1936, cuando el Presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) emitió el decreto y la correspondiente ley que determinaba el traspaso de la Comisión Nacional de Turismo a la Secretaría de Gobernación, y más adelante, el 21 de mayo de 1937, la creación del Departamento de Turismo, adscrito a la Dirección General de Población de dicha secretaría, para lo cual se zonificó también al país en quince regiones de interés y potencial turístico.

Adicionalmente, el 21 de diciembre de 1939, por acuerdo presidencial se fundó el Consejo Nacional de Turismo, conformado por un Patronato Oficial, la Comisión Nacional de Turismo y las Comisiones locales de Turismo municipales y estatales⁶⁵, en una lenta y compleja evolución del gobierno del turismo que trasluce la ausencia de una política unitaria y el relativo desconocimiento de los diseñadores gubernamentales respecto de esa creciente actividad.

⁶⁴ . Ibíd. 38

⁶⁵ . Ibíd. 38

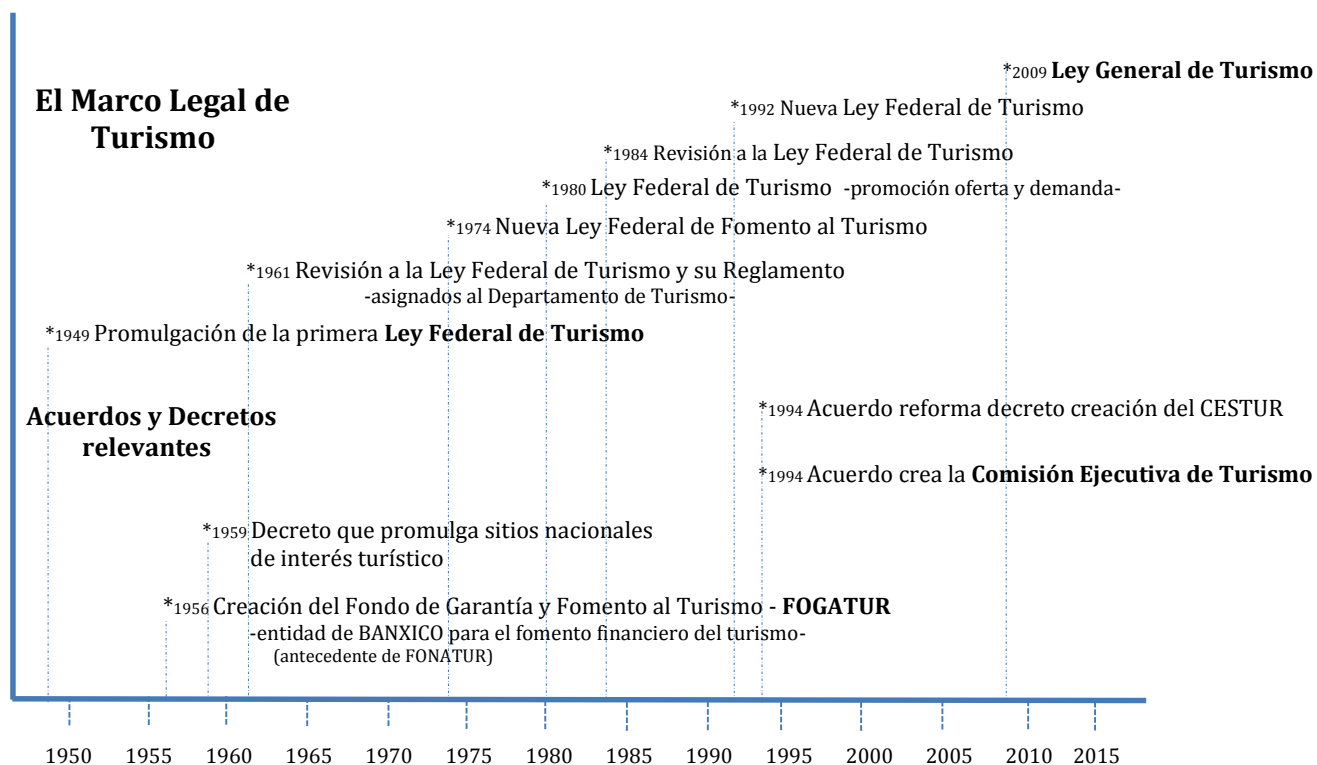
Esta estructura legal del sector turismo permaneció así durante el régimen del presidente Gral. Manuel Ávila Camacho (1940-1946), considerando las iniciativas tomadas por el Lic. Miguel Alemán Valdés, como su Secretario de Gobernación a partir de su visión e interés por impulsar el turismo como un destacado pilar para fomentar el desarrollo económico de la nación.

El 27 de diciembre de 1947, ya durante el régimen del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), se conformó de nueva cuenta la Comisión Nacional de Turismo, integrada ahora por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo, pero el 31 de diciembre de 1949, por decreto presidencial, se derogó dicha Comisión, al tiempo que se promulgó la Ley Federal de Turismo, (como lo señala el cuadro 2).

Así entonces el departamento de Turismo recibió mayores atribuciones y total injerencia sobre la promoción turística de México, la plena coordinación interna sobre el tema, y la opinión relacionada con asuntos internacionales, así como, en forma incipiente, en la regulación de los servicios turísticos en materias como la expedición de visas y examen de nacionalidades restringidas o sujetas de visado.

Una acción concurrente más, derivada de la decisión por impulsar el desarrollo de los proyectos tendientes a incrementar la infraestructura turística en puntos clave del país, ocurrió durante la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), cuando el 13 de diciembre de 1956 se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), con el encargo de estructurar las acciones financieras específicas para el logro de tan importantes tareas.

CUADRO 2. Evolución del Marco Legal del Turismo 1949-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación, martes 5 de agosto de 2014.

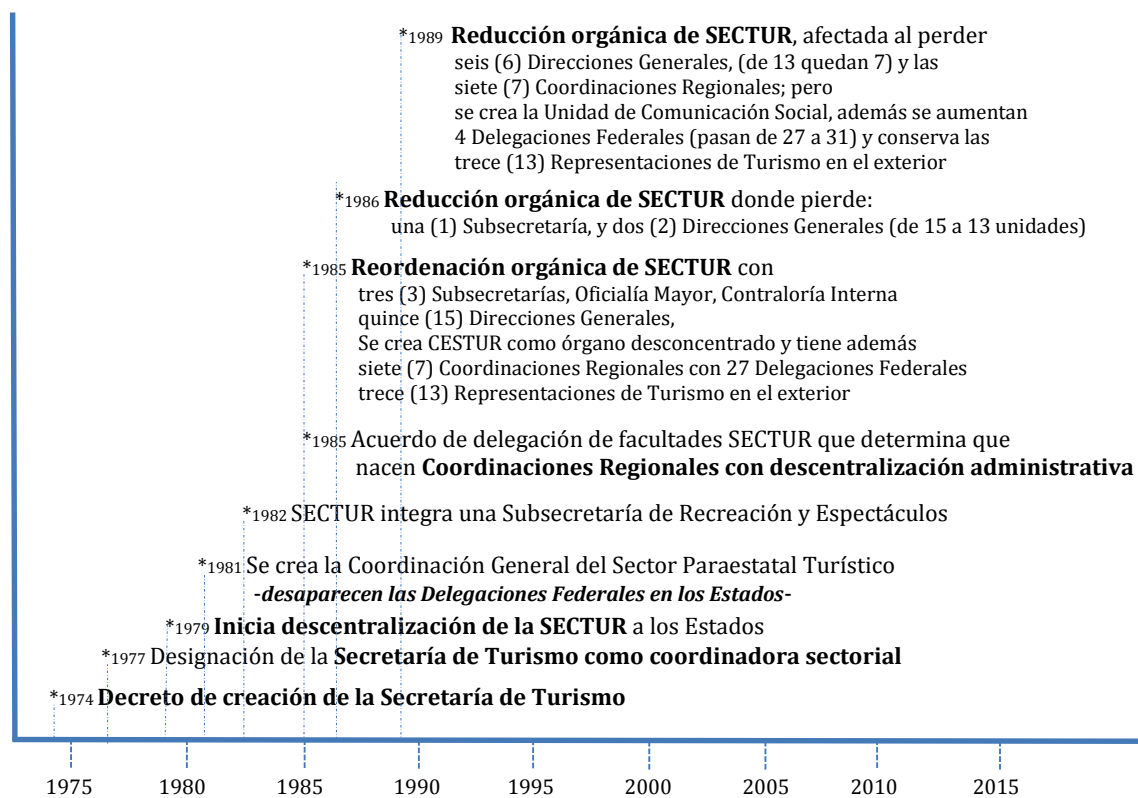
Durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 31 de diciembre de 1958 en el Diario Oficial de la Federación, cuyo artículo 18 definía las atribuciones de un nuevo Departamento de Turismo, bajo directa dependencia del Ejecutivo Federal, lo cual muestra un giro en las políticas aplicadas hasta entonces, como una forma de refrendar la creciente importancia que el turismo iba adquiriendo en el país; así como la función directriz que se le asignó.

Asimismo, con el objetivo de alentar el desarrollo de la actividad turística, el 6 de junio de 1959 se publicó el decreto que establecía lugares y poblaciones nacionales de interés y con vocación en la materia, a fin de que dicha dependencia realizara los estudios al respecto.

La revisión a la Ley Federal de Turismo, publicada en Diario Oficial el 1 de marzo de 1961 dispuso que ese Departamento fuese encargado de aplicar dicha Ley y su Reglamento.

Durante ese y el siguiente sexenio presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) tuvo ese nivel administrativo hasta que el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) promulgó el 28 de enero de 1974, como se consigna en el Cuadro 3, la Ley Federal de Fomento al Turismo; y en concordancia con dicho ordenamiento el 27 de diciembre de 1974 se publicó el decreto que elevó a rango de Secretaría de Estado al entonces Departamento de Turismo, otorgándole mayor estructura para ser capaz de atender sus nuevas atribuciones, al igual que dotarle de mayor recurso presupuestal, destinado a planificar y desarrollar esta actividad.

CUADRO 3. Evolución orgánica de SECTUR - Gobierno del Turismo 1974-1990



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación, martes 5 de agosto de 2014.

El cuadro número 3 indica que por adecuaciones formuladas en la Administración Pública Federal, durante la gestión del presidente José López Portillo (1976-1982), el 17 de enero de 1977 se designó a la Secretaría de Turismo como la coordinadora del sector, conforme al acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De igual forma, se consignó la capacidad de la Secretaría de Turismo en la elaboración de estudios, mensajes e imagen promocional sobre la oferta turística nacional, dado el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1978.

Pero adicional a este fenómeno de “politización”, otro paso relevante que también modificó el proceso de planeación y regulación del sector fue el de la aplicación de las nuevas políticas de descentralización, dictadas por la SECTUR en favor de las instancias de gobierno del turismo en sus órdenes estatal y municipal, los cuales comenzaron desde 1979 a integrar la función en sus administraciones cuando la Secretaría de Turismo inició su descentralización, (que finalizó en el año 1992), tiempo en el cual delegó sus atribuciones a las distintas unidades estatales y municipales, así como Direcciones Generales o Coordinaciones de Turismo en los estados, y en algunos a nivel de las secretarías estatales de turismo. Lo anterior en un viraje radical que pretendía establecer un mayor protagonismo a los gobiernos y sectores directamente involucrados en sus espacios territoriales, tomando en cuenta su cercanía y su mayor conocimiento sobre las realidades a las cuales se enfrentaban cotidianamente.

Así, congruente con la realineación de la SECTUR federal y su capacidad rectora de la política sectorial, el 15 de enero de 1980 se publicó la Ley Federal de Turismo que tenía por objeto la promoción de la demanda interior y exterior, el fomento y desarrollo de la

oferta turística, así como la conservación, mejoramiento de los recursos turísticos y en general, la planeación y programación de dicha actividad.

Por otra parte, dado el fallecimiento del Ex Presidente Miguel Alemán Valdés; se acordó la desaparición del Consejo Nacional de Turismo, el 23 de mayo de 1983, el cual se creó en el régimen del Presidente López Mateos con el fin de promover esta creciente actividad; por lo que todos los programas y recursos del organismo se incorporaron a la Secretaría de Turismo, y en razón de ello el 6 de agosto de 1983 se publicó su Reglamento Interior, considerando modificaciones en la estructura de su organización.

Además, para consolidar la ejecución iniciada dos años antes, el 22 de mayo de 1981 se creó la Coordinación General del Sector Paraestatal Turístico y en ese mismo año surgieron las nuevas Coordinaciones Federales de Turismo, desapareciendo así las anteriores Delegaciones Federales buscando fortalecer las actividades de coordinación en la materia, que realizaba el gobierno federal con los gobiernos estatales.

Bajo esa nueva óptica, y derivado de las reformas a la Ley Federal de Turismo, el 8 de enero de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento Interior que consideraba en su estructura, una Subsecretaría de Recreación y Espectáculos, como resultado de los programas que promovían el derecho social a la recreación, mientras que el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1984 publicó una nueva Ley Federal de Turismo resultado de la actualización al marco legal que abrogó aquella promulgada el 15 de enero de 1980, con el fin de dar congruencia al profundo proceso de descentralización en marcha.

Así, ya durante el régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), por acuerdo secretarial de delegación de facultades el 2 de enero de 1985 se determinó el número, ubicación, circunscripción territorial, atribuciones y actividades que ejercerían las coordinaciones regionales buscando impulsar el funcionamiento de la Secretaría al interior de la República, atendiendo la descentralización y modernización administrativa.

En ese mismo mes se publicó el acuerdo por el que se reordenaron orgánicamente todas las unidades administrativas de la Secretaría de Turismo, para integrarlas bajo la correspondiente dirección y coordinación de las Subsecretarías, la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna, conforme a su ámbito de acción.

Con tal modificación a la estructura de la dependencia se incluyó la creación del Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), en como un órgano desconcentrado, conforme al acuerdo del día 16 de junio anterior, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento a instrucciones del gobierno federal por medidas de racionalización en la estructura y organización administrativa del sector público, en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1986 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría, por el cual se eliminaron la Subsecretaría de Planeación y su Dirección General de Coordinación Paraestatal, reduciéndose de esta manera de 15 unidades a 13 las Direcciones Generales que integraban su estructura.

Las modificaciones y reducciones encaradas, hicieron que hacia el final del año 1988 la estructura orgánica de la Secretaría de Turismo se integrara de la siguiente forma:

Una Secretaría, dos Subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Contraloría Interna y 13 Direcciones Generales; además de incluir como órganos desconcentrados a 7 Coordinaciones Regionales de Turismo de las cuales dependían 27 Delegaciones Federales, 13 Representaciones de Turismo en el Extranjero y el CESTUR, Centro de Estudios Superiores en Turismo como apoyo directo al C. Secretario del Ramo.

Un nuevo Reglamento Interior se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 15 de febrero de 1989, en el cual se determinó como estructura de organización la Secretaría; apoyada por dos Subsecretarías, siendo una de Operación y otra de Promoción y Fomento; además, una Oficialía Mayor; 8 Direcciones Generales; la Unidad de Comunicación Social; el Centro de Estudios Superiores en Turismo; las 31 Delegaciones Federales y sus 13 Representaciones en el Extranjero, lo que reflejó una nueva reducción en su organización.

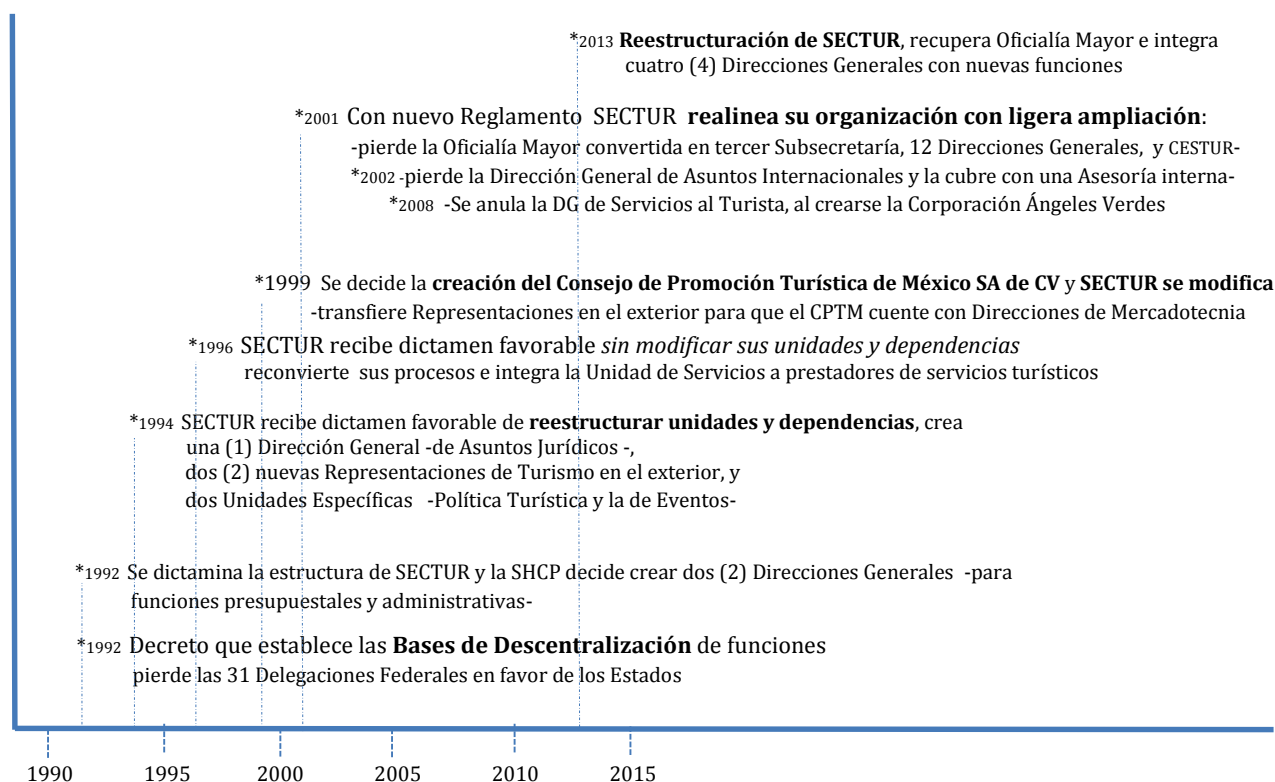
Con fecha 15 de abril de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establecía las bases para el Programa de Descentralización de las funciones que realizaba la Secretaría de Turismo, consolidando de esa manera las tareas iniciadas en el año 1979.

El 1 de diciembre de 1992 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictaminó la modificación a la estructura de la Oficialía Mayor en SECTUR, creándose una nueva Dirección General y modificando la denominación de la existente, autorizando así la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y la Dirección General de Administración Operativa, buscando facilitar y proporcionar un apoyo más eficiente a las unidades administrativas de la Secretaría.

Las demás áreas de su estructura organizacional continuaban con la misma disposición orgánica que le fuera autorizada en el año 1989.

El día 31 de diciembre de 1992 se publicó una nueva Ley Federal de Turismo, misma que tomó vigencia el día 1 de febrero de 1993, por lo cual la Secretaría elaboró un proyecto de reestructuración, enviándolo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su revisión y autorización con el objetivo de estar en posibilidad de cumplir con las nuevas funciones que le fueron encomendadas, situaciones que se muestran en el Cuadro 4 siguiente.

CUADRO 4. Evolución orgánica de SECTUR - Gobierno del Turismo 1992-2014



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación, martes 5 de agosto de 2014.

Como refiere el cuadro anterior, la dependencia globalizadora dictaminó favorablemente la estructura que le fuera presentada, en razón de lo cual se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de febrero de 1994; así como el acuerdo por el que se adscribieron orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría, quedando como su nueva estructura orgánica básica la que a continuación se describe:

La oficina del C. Secretario de Turismo, de la cual dependían la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Comunicación Social y el Centro de Estudios Superiores en Turismo; la Subsecretaría de Turismo Interno, antes de Operación, a la que se adscribieron cuatro Direcciones Generales: de Turismo Interno, de Coordinación y Enlace, de Información y Auxilio al Turista y la de Capacitación y Educación Turística; la Subsecretaría de Promoción y Fomento, con tres Direcciones Generales adscritas denominadas: de Promoción para Norteamérica y Asia, de Promoción para Europa y Latinoamérica y la de Fomento. Así mismo se mantuvieron las Representaciones de Turismo en el Extranjero y la Oficialía Mayor con sus dos Direcciones Generales: de Programación, Organización y Presupuesto y la de Administración Operativa.

Independientemente de lo previsto en el Reglamento Interior, y derivado del dictamen antes citado, el 7 de marzo se publicó un acuerdo secretarial, por medio del cual se adscribieron como puestos homólogos específicos, a la oficina del C. Subsecretario, la Unidad de Política Turística y a la del Subsecretario de Promoción y Fomento, la Unidad de Eventos.

Así mismo se crearon dos nuevas representaciones de turismo: una en Vancouver, Canadá y otra en Buenos Aires, Argentina, modificándose la circunscripción territorial de las ya existentes, emitiendo el Secretario el acuerdo correspondiente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo y una aclaración el 16 de marzo de 1994.

Por otra parte, el 14 de noviembre de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se reforman los artículos 2o. y 5o. del diverso que creó el Centro de Estudios Superiores en Turismo.

Un hecho importante se informó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1994, siendo el acuerdo por el que la Secretaría de Turismo decreta la publicación del Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo.

El día 17 de abril de 1996, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, dictaminaron favorablemente la reestructuración orgánica de la dependencia, así mismo y siguiendo con las disposiciones establecidas por las dependencias globalizadoras en el dictamen mencionado, el 31 de mayo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría.

La nueva estructura orgánica se fundamentó en tres grandes procesos: Desarrollo, Promoción y Servicios Turísticos, integrando un total de 295 plazas de mando, de las cuales 17 corresponden a la estructura orgánica básica, misma que se integró de la siguiente forma:

La Secretaría del Ramo, y dependiendo en línea directa de ella la Contraloría Interna, la Unidad de Comunicación Social, así como el Centro de Estudios Superiores en Turismo, en el ámbito desconcentrado.

Una Subsecretaría de Desarrollo Turístico, con 2 Direcciones Generales: Política Turística y la de Desarrollo de Productos Turísticos.

Una Subsecretaría de Promoción Turística, conformada con 2 Direcciones Generales: de Mercadotecnia y la de Operación Promocional, dependiendo de esta última en el ámbito desconcentrado las Representaciones de Turismo en el Extranjero.

Una Unidad de Servicios Turísticos con 3 puestos homólogos, correspondiendo éstos a las Direcciones Generales de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos; la de Servicios al Turista y la de Desarrollo de la Cultura Turística.

Una Oficialía Mayor con 2 Direcciones Generales, la de Administración y la de Asuntos Jurídicos; esta última se adscribiría orgánicamente al Titular de la Secretaría por el acuerdo que el 26 de enero de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación

El 19 de mayo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron disposiciones de la Ley Federal de Turismo, y como consecuencia de estas modificaciones la Secretaría de Turismo, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística, nacional e internacional, sería auxiliada por la empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal denominada "Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V."

En octubre del mismo año, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo dictaminaron favorablemente la propuesta por primera vez de la estructura orgánica del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., la cual tendría por objeto, planear, diseñar y coordinar, en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional.

El 4 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, creándose la Subsecretaría de Política Promocional, la que tendría como propósito establecer los lineamientos y políticas que orientaran y condujeran la participación de los diferentes sectores en materia de promoción turística, así como implementar los mecanismos de evaluación de impacto de estas. A esta Subsecretaría se le adscribieron la Dirección General de Coordinación Institucional, la Dirección General de Coordinación de Promoción Regional y la Dirección General de Asuntos Internacionales.

El 22 de febrero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que resectoriza el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y las empresas del sector público en que dicho fondo tiene participación mayoritaria; todas en el sector turismo.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 15 de junio de 2001, mismo que abrogó los publicados el 31 de mayo de 1996 y 4 de enero de 2001; creándose la nueva estructura orgánica cuyo propósito fundamental radicaba en posicionar a la actividad turística como eje estratégico del desarrollo nacional.

La concepción del nuevo Reglamento partía de un programa de alineación de los procesos y de actividades sustantivas de planeación, desarrollo de la oferta, operación de los servicios turísticos, promoción e inversión en materia turística, así como de un relevante programa de innovación y modernización de empresas en el sector.

Esta Dependencia se conformaba con un total de 244 plazas de mando y de las cuales 18 correspondían a la estructura orgánica básica, misma que se integró por:

Una Secretaría, con la Unidad de Contraloría Interna dependiendo directamente de ella y en línea directa 3 Direcciones Generales: Asuntos Jurídicos, Asuntos Internacionales y la de Comunicación Social.

La Subsecretaría de Operación Turística, con 4 Direcciones Generales: Programas Regionales, Desarrollo de Productos Turísticos, Mejora Regulatoria y Desarrollo de la Cultura Turística.

La Subsecretaría de Planeación Turística, con 2 Direcciones Generales: de Información y Análisis, y Planeación Estratégica y Política Sectorial.

La Subsecretaría de Innovación y Calidad, con 3 Direcciones Generales: de Administración, Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial, y de Servicios al Turista.

Un Centro de Estudios Superiores en Turismo, en el ámbito desconcentrado.

El 19 de junio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órgano desconcentrado a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Una modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2002, por la cual se desincorpora de la estructura de la Dependencia a la Dirección General de Asuntos Internacionales.

Con fecha 14 de noviembre de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría. Se suprime la Dirección General de Servicios al Turista y se crea la Corporación Ángeles Verdes, como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Turismo, con autonomía técnica, operativa y de gestión, la cual tiene a su cargo la prestación de servicios integrales de información, orientación, asesoría, asistencia, de emergencia mecánica, auxilio y apoyo al turista nacional y extranjero.

Con fecha 17 de febrero de 2010 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, por el que se modifican, entre otros, el artículo 5, Fracción XV, dando al titular del ramo la facultad de representar al Presidente de la República en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal.

El 30 de diciembre de 2013 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo en el Diario Oficial de la Federación, que abrogó el publicado el 15 de junio de 2001, creando nueva estructura orgánica cuyo propósito fundamental sería hacer del turismo un instrumento efectivo que genere crecimiento y desarrollo económico en las regiones del país.

Se cambia la denominación y se redistribuyen atribuciones de las Subsecretarías de Operación Turística a Innovación y Desarrollo Turístico; y la de Planeación Turística a Planeación y Política Turística; mientras que la Subsecretaría de Innovación y Calidad cambia a Calidad y Regulación y asume otras direcciones generales al redistribuir las anteriores atribuciones por reintegrarlas a la Oficialía Mayor.

Los mayores cambios fueron la creación de la Subsecretaría de Calidad y Regulación, la Unidad de Asuntos y Cooperación Internacionales, Unidad de Coordinación Sectorial y Regional, y las Direcciones Generales de: Impulso al Financiamiento e Inversiones Turísticas, de Ordenamiento Turístico Sustentable; Normalización y Calidad Regulatoria Turística; de Certificación Turística; Verificación y Sanción; y la de Programación y Presupuesto.

Se crearon además cinco delegaciones regionales determinadas para las zonas noreste, noroeste, centro, sureste y suroeste.

Adicionalmente se transformaron la Coordinación de la Unidad Técnica de Evaluación en Dirección General de Seguimiento y Evaluación y la Dirección General Adjunta de Servicios Informáticos en la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación.

En el ámbito de órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, el Centro de Estudios Superiores en Turismo se transforma en Instituto de Competitividad Turística y la Corporación Ángeles Verdes modifica su denominación a Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes.

La estructura orgánica básica de la Secretaría de Turismo⁶⁶, ahora se integra por:

La Secretaría, de la cual dependen de ella, la Unidad de Asuntos y Cooperación Internacionales, Unidad de Coordinación Sectorial y Regional, Órgano Interno de Control, y 2 Direcciones Generales: Asuntos Jurídicos, y Comunicación Social.

La Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico, con 4 Direcciones Generales: Innovación del Producto Turístico; Gestión de Destinos; Desarrollo Regional y Fomento Turístico; y la de Impulso al Financiamiento e Inversiones Turísticas.

La Subsecretaría de Planeación y Política Turística, con cuatro Direcciones Generales: Planeación; Integración de Información Sectorial; Ordenamiento Turístico Sustentable; y Seguimiento y Evaluación.

La Subsecretaría de Calidad y Regulación, con 3 Direcciones Generales: de Normalización y Calidad Regulatoria Turística; Certificación Turística; y Verificación y Sanción.

La Oficialía Mayor, con 3 Direcciones Generales siendo: de Programación y Presupuesto; Administración; y Tecnologías de la Información y Comunicación.

5 delegaciones regionales: Noreste, Noroeste, Centro, Sureste y Suroeste.

2 Órganos administrativos desconcentrados: Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes; e Instituto de Competitividad Turística.

⁶⁶ SECTUR *Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo*. México, Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), martes 5 de agosto de 2014, p. 37.

Finalmente, con fecha 27 de marzo de 2014 se publica en el Diario oficial de la Federación el Acuerdo que establece la Circunscripción Territorial de Delegaciones Regionales de la Secretaría de Turismo, en el cual se determina la instauración de las delegaciones con denominación, sede y adscripción de cada una de ellas.

En este largo proceso de creación, desarrollo y evolución de la instancia federal encargada del gobierno del turismo, la integración de la SECTUR al gabinete del Ejecutivo federal marcó sin duda un verdadero viraje en cuanto a las políticas del ramo, correspondiente al hecho de que también, por primera vez en la historia nacional, el turismo comenzó a competir frente a otros sectores estratégicos de la economía nacional, como factor de desarrollo local y regional; como promotor del empleo y todavía más, como claro generador de divisas tan necesarias en ese contexto histórico.

Sin embargo es de hacerse notar que esta nueva relevancia y protagonismo del sector turismo federal tuvo, en su politización, un efecto negativo toda vez que sus encargados de despacho y titulares eran designados del más alto nivel de la élite gubernamental quienes por lógica entraron también al rejuego de los “enroques” estratégicos, la movilidad política-partidista y los necesarios cambios en el gabinete presidencial motivados por el constante proceso electoral del país, que vino a convertirse también en un factor negativo para la permanencia de políticas específicas, la continuidad de planes y programas, así como un constante relevo en sus principales directivos y planificadores.

Así, como fenómeno derivado de su inclusión en el gabinete, en sus últimos 40 años de existencia, ya como Secretaría de despacho del Ejecutivo, se observa una media de 3 años en que cada titular ha permanecido a cargo del ramo; lo cual equivale a la mitad de cada periodo sexenal.

Los continuos cambios y relevos acentuaron también las relativas consecuencias de una falta de continuidad en sus acciones, que si bien no destruye todo lo elaborado por una administración, sí cuando menos plantea situaciones nuevas derivadas de concepciones distintas y la indispensable “curva de aprendizaje” de sus nuevos directivos y equipo que les acompaña.

Debe hacerse notar que durante todo este lapso solamente dos Secretarios han permanecido el periodo completo de 6 años o más, siendo el Lic. Antonio Enríquez Savignac quien cumplió todo el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), y el Lic. Rodolfo Elizondo Torres, quien mantuvo su función al cargo por 7 años, sirviendo hacia el final de la administración del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) y del inicio en la del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

De ese historial, cambiante y sujeto a los vaivenes del espectro político, se desprende que tanto el pensamiento estratégico como el carácter ejecutivo en el gobierno del turismo carecieron de continuidad y en consecuencia se deduce que con cada cambio se afectó la visión, el curso de acción y estimularon rutas alternas con las cuales las administraciones asumieron su rumbo, alcance y profundidad al encarar la problemática del sector y al utilizar los limitados presupuestos asignados para sus múltiples tareas.

Al respecto resulta notorio que el fenómeno global del turismo adquiere rasgos comunes y que en cada país asume semejanzas, sobre todo al considerar que con escasas diferencias el turismo internacional recorre destinos consolidados y aun emergentes, reflejando pequeños cambios en su dinámica de crecimiento, en sus fundamentos y motivaciones.

De ello se deduce que el gobierno del turismo en México requiere también políticas públicas estables, mejorables y no sujetas de cambios abruptos o de reinvención total o parcial, ante cambios políticos y de la administración pública, que politizan una actividad más de carácter técnico y administrativo con especiales necesidades de estabilidad, permanencia y continuidad.

2.2 Referencias de Gobernanza en el sector turismo

Desde la decisión del Presidente Echeverría de crear la Secretaría de Turismo en 1975, todas las administraciones del gobierno del turismo han reconocido la importancia de cultivar espacios de diálogo con otras dependencias de la administración pública y del orden estatal y municipal, así como de reflexión con el empresariado mexicano a efecto de impulsar la prestación de sus servicios con calidad turística para competir con ventaja y diferenciación en los mercados nacional y del extranjero.

En referencia al tema de gobernanza debe señalarse que correspondió al Lic. Antonio Enríquez Savignac, Secretario de Turismo 1982-1985, sostener largas y continuas rondas de examen y discusión con cuerpos empresariales organizados y funcionarios responsables, en especial del ámbito de Hacienda y Crédito Público, sobre los retos, oportunidades y prioridades en el turismo, a cargo de esa dependencia del Ejecutivo Federal, alineadas al marco legal que el poder legislativo le otorgó para su actuación estratégica en beneficio nacional.

El gobierno del turismo privilegió un diálogo constructivo sobre dos grandes vertientes: Una para impulsar la promoción turística de México, con enfoque comercial en apoyo al producto-precio-destino, más que la usual campaña de imagen-país, que en forma

generalizada operó desde el Departamento de Turismo originalmente creado por el Presidente Miguel Alemán Valdés, quien también impulsó la promoción del país desde el Consejo Nacional de Turismo, como un organismo auxiliar presidido por él mismo, como su campo de actividad elegido a la finalización de su encargo presidencial.

La otra vertiente correspondió a privilegiar el desarrollo de la oferta turística en zonas clave como la península de Yucatán, donde el empresariado mexicano encontró las mayores facilidades para edificar la planta hotelera de primer orden en Cancún, Q. Roo, tomando ventaja de la infraestructura y obras de urbanización creadas por FONATUR.

Ese modelo planificado se replicó en otros destinos como Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero; Bahías de Huatulco, Oaxaca; y en San José del Cabo y Loreto, en Baja California Sur.

Como nota relevante es de citar que esa cuarta administración del gobierno del turismo impulsó esquemas innovadores de financiamiento privado, los que apoyados en el concepto SWAP⁶⁷ vertieron un importante flujo de capitales al sector turismo en el ramo de hotelería de alta calidad, al tiempo mismo que alivió presión a la deuda soberana.

Esa innovadora solución respondió el dilema de cómo enfrentar el crecimiento de la demanda; específicamente hacia Cancún, en un tiempo crítico de ausencia de capital e incapacidad de financiamiento, dado que el país encaraba una posible situación de moratoria y la inversión extranjera no fluía hacia actividad económica alguna en el país.

⁶⁷ SWAP Término que refiere la autorización de permuta financiera involucrando canjes de deuda privada por un equivalente de deuda soberana adquirida a los tenedores en el mercado internacional, con precio disminuido por menor grado otorgado de las calificadoras. Las operaciones aprobadas requirieron el entramado de una red compleja de ingeniería financiera para reforzar a empresas que financiarían la construcción de sus nuevas instalaciones hoteleras, obras detenidas que afectarían por incumplimiento a los contratos suscritos para recibir el turismo internacional, en particular destinado hacia Cancún, Q. Roo.

La relación entre los sectores público y privado, al ejercer un esquema de coordinación, sin ser necesariamente colectivo, es antecedente de una gobernanza turística multinivel que concretó importantes acuerdos para estimular la participación de los empresarios mexicanos y extranjeros, vinculados en sociedades y asociaciones que respondían a severas condiciones restrictivas al ejecutar los acuerdos generados en una incipiente red de colaboración en gobernanza.

2.3 Gobernanza en las Administraciones del Turismo

Correspondió al Lic. Julio Hirsfield Almada (1975-1976) integrar la estructura de la nueva Secretaría de Turismo; y su aporte consistió en establecer los procesos y las bases para aquellos servicios que esa administración con su recurso humano habría de prestar a los turistas y a los empresarios, a la vez que definía la regulación a los establecimientos hoteleros y cómo captar recursos presupuestales para la promoción de los atractivos del país.

El periodo del Arq. Guillermo Rossell de la Lama (1976-1980) se distinguió por impulsar el turismo doméstico como una plataforma social para conformar y operar la deseada oferta de calidad turística a partir de la demanda de los connacionales, lo que como estrategia permitió además dispersar recursos económicos entre las comunidades participantes.

En esa administración también se creó Fideicomiso de Turismo Obrero, FIDETO, para financiar el movimiento del turismo social a partir de la concepción de la clase obrera en razón de la participación de la Confederación de Trabajadores de México, CTM; como contribución a esa política pública del turismo.

CUADRO 5. Secretarios a cargo del Sector Turismo

1. Julio Hirschfield Almada	2. Arq. Guillermo Rossell	3. Lic. Rosa Luz Alegría E.
1975-1976	1976-1980	1980-1982
Presidente Luis Echeverría A.	Presidente José López Portillo.	Presidente José López Portillo
4. Lic. Antonio Enríquez S.	5. Prof. Carlos Hank G.	6. Lic. Pedro Joaquín C.
1982-1988	1988-1990	1990-1993
Presidente Miguel de la Madrid	Presidente Carlos Salinas de Gortari	Presidente Carlos Salinas de Gortari
7. Lic. Jesús Silva Herzog F.	8. Lic. Silvia Hernández E.	9. Lic. Oscar Espinosa V.
1993-1994	1994-1997	1997-2000
Presidente Carlos Salinas de Gortari	Presidente Ernesto Zedillo P de L	Presidente Ernesto Zedillo P de L
10. Lic. Leticia Navarro O.	11. Lic. Rodolfo Elizondo T.	12. Mtra. Gloria Guevara M.
2000-2003	2003-2010	2010-2012
Presidente Vicente Fox Quezada	Presidente Vicente Fox Quezada	Presidente Felipe Calderón Hinojosa
	Presidente Felipe Calderón Hinojosa	

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de SECTUR (ciberfuente) secretarios de turismo.

La gobernanza en esa administración se manifiesta en los acuerdos con centrales obreras y sindicatos al incorporar el derecho de los trabajadores a las vacaciones y a la recreación, estimulando tanto el turismo como el excursionismo, importantes bases para integrar a comunidades cercanas a la capital del país en este nuevo negocio.

Paralelamente, el régimen del Lic. José López Portillo se determinó a equilibrar las variables de la economía haciendo crecer la captación de divisas para aumentar las reservas país por medio de impulsar el turismo receptivo, lo cual resultó del estudio que condujo el Banco de México; y que derivó en la fusión de dos entidades FOGATUR e INFRATUR, para crear lo que en la actualidad es FONATUR, con 40 años de existencia.

La administración de la Lic. Rosa Luz Alegría Escamilla (1980-1982) distinguió su gobernanza al ampliar interrelaciones con importantes operadores mayoristas que el propio Lic. Miguel Alemán Valdés cultivó desde el Consejo Turístico de México, realizando continuos viajes de promoción turística en el exterior, lo cual dio como resultado que en ese periodo se haya concretado la oferta hotelera especializada por parte del Club Mediterranee, con instalaciones en Cancún, Huatulco, Ixtapa y Guaymas; posteriormente esa organización establecería otro tipo de instalaciones denominadas Villas Arqueológicas, cercanas a sitios clave.

Su acercamiento con agentes preponderantes y estratégicos le permitió acrecentar un volumen de turismo proveniente de Estados Unidos y de Francia a esa nueva oferta.

El sexenio 1982-1988 del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado se caracterizó por severas dificultades financieras en el régimen luego de dos etapas que el mundo vivió en forma inestable y que convulsionó al país con altas tasas de inflación, encarecimiento de los factores de producción y de otros satisfactores básicos de consumo final e intermedio.

Con una economía tan debilitada el panorama era realmente incierto, a grado tal que se consideraba ejecutar la moratoria de la deuda externa, como medida ante la incapacidad de satisfacer la programación de pagos.

El turismo no podría crecer dado que Cancún, el principal proyecto de la nación, no tendría la capacidad de alojamiento para albergar a la demanda construida en años previos con promoción específica y los acuerdos integrados con agentes externos.

La distinción de gobernanza que describe la administración del Lic. Antonio Enríquez Savignac se deriva de la aprobación de los SWAP's para edificar grandes hoteles de categoría turística superior utilizando el recurso de intercambio de deuda privada por deuda soberana, acción clave en el nivel gubernamental al interrelacionar a las principales Secretarías de Estado en esas negociaciones que ejercería el sector privado.

Las características al inicio del régimen del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se orientaron a la innovación y privilegiaban la integración de comunidades en régimen de pobreza a la productividad en diversos aspectos, el turismo incluido por supuesto.

Así que la administración del Prof. Carlos Hank González (1988-1990) se distinguió por cultivar el tejido social incluyente en actividades de turismo en el campo, en zonas poco favorecidas y se dio impulso al ecoturismo o turismo de la naturaleza, aprovechando sus recursos con intermediación de dirigentes y políticos relacionados con el campo.

FONATUR en ese periodo conquistó la atención de países latinoamericanos quienes buscaron obtener las experiencias acumuladas con Cancún, Ixtapa y Huatulco, para crear sus propios emplazamientos siguiendo las estrategias mexicanas.

La administración de FONATUR en el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari estaba a cargo del Lic. Pedro Joaquín Coldwell quien fuera designado como Secretario de Turismo (1990-1993) al recibir la estafeta del Prof. Hank González.

Esa nueva administración dio un mayor acento al crecimiento de la infraestructura turística y social para robustecer los destinos turísticos y en beneficio de sus pobladores.

Tal fue el esfuerzo otorgado a los Centros Integralmente Planificados - CIP's en Ixtapa, Loreto y Huatulco, al consolidar accesos, carreteras, puertos y aeropuertos, marinas turísticas y el equipamiento hospitalario y de salud, abastecimiento de agua y obras de saneamiento producto de las acciones de gobernanza al interior de la administración.

La promoción turística en el exterior comenzó a reducirse por causa de fondos escasos y mayores necesidades de cobertura, ya que los destinos tradicionales y planificados reclamaban mayor exposición ante la creciente competencia y destinos emergentes.

Correspondió al Lic. Jesús Silva Herzog Flores (1993-1994) la etapa final del régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y el acento de su gobernanza al frente de la Secretaría de Turismo fue con el orden estatal al adecuar la operación federal y transferir mayores participaciones a los Estados, otorgando más libertad para determinar su aporte a proyectos de oferta turística en los destinos turísticos.

El Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) inició su régimen con doble matiz sobre el sector; por una parte otorgó interés relevante al turismo y por otra afrontó la presión de reducir el nivel de la Secretaría de Turismo a una Subsecretaría dependiente del sector de promoción económica.

Así, en la primera etapa nombró a la Lic. Silvia Hernández Enríquez (1994-1997), distinguida política quien primero debió defender la jerarquía de la institución, logrando emitir sólidas y robustas señales a los inversores respecto de la importancia del sector.

El costo de esa defensa fue una pérdida cercana al 20% de las plazas de empleados de nivel medio y trabajadores de base que entonces tenía la Secretaría de Turismo.

A la Secretaria Hernández Enríquez se le atribuye la integración del impuesto hotelero, consistente en un cargo del 2% a la facturación en concepto de hospedaje al usuario nacional o extranjero e independiente del motivo de viaje; destinado a la promoción y que se ejecuta localmente por algún fideicomiso estatal con participación municipal.

En ese tramo de la administración del gobierno del turismo se generó un movimiento claro hacia la gobernanza horizontal, al instalarse la *Comisión Ejecutiva de Turismo*, en un acto celebrado en la Residencia Oficial de Los Pinos a cargo del Presidente y su instrucción correspondió a que todos los Subsecretarios relevantes participasen.

A la mitad del periodo sexenal se nombró al Lic. Oscar Espinosa Villarreal (1997-2000) a cargo del despacho de Turismo, movimiento debido al plazo especial fijado en 3 años para entregar el Gobierno de la Ciudad de México, al Jefe electo por vía democrática.

Correspondió a Espinosa Villarreal llevar la reorganización de la Secretaría de Turismo, cuya estructura se modificó al crear la Coordinación General de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos, en lugar de la anterior Subsecretaría de Promoción; funciones que adquirió el recién creado Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V. como una empresa estatal con ingresos provenientes de los impuestos y derechos que la federación colecta.

Esa empresa ejemplifica la gobernanza multinivel y multiactores, al integrar en su Junta Directiva a funcionarios de la Secretaría de Turismo, funcionarios estatales de turismo y

representantes del sector privado convocados de sus cúpulas o relevancia, aun cuando el alcance de gestión fue reducido por cuanto a la temática y toma de decisiones.

La administración del turismo en el primer tramo del régimen del Presidente Vicente Fox Quezada estuvo a cargo de la Lic. Bertha Leticia Navarro Ochoa (2000-2003), profesional especialista en administración de negocios con experiencia internacional, quien privilegió el diálogo y participación con los empresarios en el más amplio examen y análisis sobre estrategias.

Con tal actitud impulsó la red de interacción e interactuación, básica para la gobernanza sectorial del turismo, e incluyó diversos enlaces municipales al crear el producto Pueblos Mágicos y motivó decisiones tendientes a lograr menores costos de operación y por tanto mayor rentabilidad al ejercicio presupuestal del gobierno.

Adicionalmente, por acuerdo del Presidente se creó la Subsecretaría de Planeación a cambio de la anterior Coordinación de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos generadora de críticas a su funcionamiento, por la escasa utilidad que proveía.

Esa nueva Subsecretaría de Planeación tuvo la responsabilidad de establecer el primer Programa Nacional de Turismo alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006; y el cual se construyó con la mayor participación de aportantes en el Plan Estratégico que fue construido con actores privados, sociales y académicos, además de expertos, como un ejercicio de Gobernanza democrática al conciliar posiciones tan diversas y dar cauce a las propuestas alimentadas por esos sectores en el programa sectorial.

Tras la renuncia de la Secretaria Navarro, el Presidente Vicente Fox Quezada nombró al Lic. Rodolfo Elizondo Torres (2003-2007), quien se desempeñaba como Coordinador de

la Comisión de Turismo en la Cámara de Diputados por varios años, estimando que su experiencia crease el ambiente de trabajo deseado para impulsar esta actividad.

La administración del Presidente Calderón Hinojosa inició con el Secretario Elizondo en el cargo, hasta en tanto nombraba como sucesora a la Mtra. Gloria Guevara Manzo, quien cultivó entre otros propósitos lograr mayor reconocimiento interno a la función del turismo como motor del desarrollo, y su acción fue en el plano exterior para poner en relieve y mayor posición de liderazgo a un México de importancia turística en todos los foros relevantes, tanto económicos como turísticos.

En el actual régimen del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), la administración del gobierno del turismo está encabezada por la Mtra. Claudia Ruiz Massieu Salinas, quien demuestra gran interés por ampliar los canales de comunicación con todas las organizaciones e instituciones del sector privado, y privilegiar proyectos de colaboración público-privada en impulso de la operatividad turística en todo el país, acentuando la búsqueda de nuevas inversiones permanentes en los mercados del exterior.

Durante los primeros años de su gestión, los fenómenos meteorológicos afectaron con gran intensidad a destinos turísticos nacionales, como fue en septiembre de 2013 el daño causado por los Huracanes Ingrid y Manuel en la Entidad Federativa de Guerrero, en general al puerto de Acapulco y en forma específica a Puerto Marqués, cuya reorganización y reconstrucción insatisfizo a los sectores social y empresarial, pese a grandes apoyos monetarios que otorgó el Fondo Nacional Contra Desastres Naturales, FONDEN; además de la atención presidencial y de la encargada del sector turismo.

Sin embargo, en el caso de aquellos poblados en el estado de Baja California Sur, y en particular de Los Cabos, dañada a consecuencia del Huracán Odile en septiembre de 2014, la situación resultó inversa, ya fuese a causa de la atención realizada con inmediatez ante el fenómeno, o quizá por la continua presencia del sector turismo en su conjunto, con apoyos de diversas instituciones federales, donde la acción coordinada rindió resultados para poner en marcha el negocio turístico en muy corto plazo.

Las acciones ejecutadas en gobernanza integraron respuestas de empresas estatales, de las fuerzas armadas en acciones de auxilio y apoyo humanitario, de la fluidez de los recursos económicos gubernamentales y del sector privado como por pago de seguros y en la reposición del abasto, tanto en la reparación de los establecimientos como en el envío de las propias mercancías para su comercio y distribución.

Un ejemplo adicional se circunscribe a las estrategias informativas y comunicaciones hacia los mercados, donde las entidades gubernamentales y privadas generaron noticias oportunas, amplias y veraces acerca de la situación local y los daños causados, con un enfoque hacia la recuperación de la planta turística productiva y consecuentemente orientada a mantener vigentes los acuerdos, convenios y otras acciones del negocio turístico en la región.

Esos ejemplos muestran la necesidad de ampliar la aplicación de una gobernanza que en todos sus niveles debe privilegiar el marco local donde el turismo se realiza, no sólo ante fenómenos de la naturaleza o por satisfacer condiciones de crisis, sino en realidad para alimentar y asegurar el desarrollo del futuro deseado que el destino turístico eligió.

2.4 Gobernanza en el marco legal vigente

Indagar sobre gobernanza del turismo en el horizonte 2000-2012 es acción acotada, en ocasión de corresponder a las dos administraciones presidenciales más recientes y que correspondieron a regímenes gubernamentales de extracción panista.

Previo a ese periodo, la comisión de Turismo de la Cámara de Diputados estuvo bajo la coordinación del Lic. Rodolfo Elizondo Torres, de filiación panista, quien posteriormente fue nombrado Secretario de Turismo al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada.⁶⁸

Tal situación es relevante ya que la nueva Ley General de Turismo, aún vigente, fue integrada y revisada durante el régimen presidencial panista y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009. Se consigna en el Anexo D las 32 Leyes de las entidades federativas y el Distrito Federal que se encuentran vigentes.

Dos hechos sobre la Ley General son significativos, primero que no se haya registrado cambio alguno hasta 2015, aunque mantiene una Nota de Vigencia sobre el artículo 43, fracción IV, relativo a la integración del fondo para el fomento de la actividad turística, que se deriva de la Ley de Migración, y señala que la fracción condiciona su efectividad a la puesta en vigor del Reglamento de Migración. Mientras que el segundo es relativo a que también el Reglamento a la Ley General de Turismo continúa pendiente de ser aprobado y publicado, no obstante han transcurrido prácticamente 5 años desde la adopción de la nueva Ley reglamentaria.

⁶⁸ . <http://fox.presidencia.gob.mx/gabinete/>

Al examinar la Ley General de Turismo vigente se advierten diversos aspectos que revelan el ejercicio de una gobernanza, horizontal y vertical, sin que se le denomine o señale como tal, aunque los textos y su implicación sean en directa relación al concepto en más de un sentido.

Así, el Título Primero de la Ley General de Turismo, relativo a sus disposiciones, refiere que tiene por Objeto: *establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, al igual que la participación de los sectores social y privado*; esto en términos específicos señala una acción de gobernanza en el sentido vertical al involucrar a los tres órdenes de gobierno, y establece un principio de carácter multinivel por cuanto implica a los otros dos sectores.

Tal apartado también refiere una gobernanza relacionada a la sociedad, al implicar el *fomento de acciones para diversificar la actividad turística como factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de acciones propias de las comunidades*; ello aunque no establece la interrelación como base de una posible red de interacción.

Otras referencias de la Ley General como aspectos de gobernanza se ubican en las definiciones y el artículo 11 sobre la Comisión Ejecutiva de Turismo, que es ejemplo de gobernanza horizontal dado su *carácter intersecretarial que tendrá por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con dos o más dependencias o entidades de la administración Pública Federal, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría considere oportuno poner a su consideración*.

Un ejemplo de gobernanza multinivel se deriva con respecto al Consejo Consultivo de Turismo, ya que el artículo 12 lo refiere como un *órgano de consulta de la Secretaría, que tendrá por objeto proponer la formulación de estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de lograr desarrollo integral de la actividad turística nacional, utilizando entre otros mecanismos los foros de consulta y memorias publicadas.*

Esto se reconfirma al indicar que se incluye la representación de académicos igual que de las instituciones y entidades públicas, privadas y sociales, los que habrán de concurrir sólo con derecho a voz.

La Ley General de Turismo propicia esa misma coordinación entre el orden estatal y los sectores privado y social, además de otras instituciones públicas y privadas relevantes, para atender regularmente y coadyuvar en las sesiones de los Consejos Consultivos de los Estados y del Distrito Federal, según lo establece el artículo 13 de la Ley vigente, *con el fin de lograr un desarrollo turístico integral de la actividad turística local.*

Como otra acción de gobernanza del tipo multiactores, la Ley previene en su Capítulo II la incorporación de la actividad turística a las cadenas productivas, señalando que tanto *la Secretaría, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, estimularán y promoverán entre la iniciativa privada y el sector social, la creación y fomento de cadenas productivas y redes de valor en torno a los desarrollos turísticos nuevos y existentes, con el fin de detonar las economías locales y buscar el desarrollo regional.*

2.5 Instrumentos de Gobernanza en el Turismo

Indicada dentro de la Ley Federal de Turismo, destaca la Comisión Ejecutiva de Turismo que debe integrarse por los Subsecretarios relevantes de diversas dependencias del Ejecutivo Federal relacionadas con la actividad turística, sobre todo por cuanto a que su apoyo es determinante para fines de lograr el desempeño esperado de ese sector.

Además de la Comisión Ejecutiva de Turismo como vínculo intergubernamental en que las dependencias federales relacionadas con el turismo toman conocimiento y decisión sobre temas relevantes bajo dirección de la Secretaría de Turismo, el marco legal que rige al gobierno del turismo define instrumentos de coordinación intergubernamental e interinstitucional con el sector privado y social, siendo el Consejo Consultivo de Turismo en el ámbito federal y los Consejos Consultivos Locales en el orden estatal.

Por otra parte, el actual régimen del Presidente Enrique Peña Nieto decidió implantar e instrumentar un gabinete turístico que vincula a ocho Secretarías en forma permanente en el examen y solución a los temas turísticos, teniendo a la de Secretaría de Turismo a cargo de la función de seguimiento y como Secretariado del Gabinete.

2.5.1 La Comisión Ejecutiva de Turismo

En la administración de la Secretaria Silvia Hernández Enríquez inicia ese grupo de trabajo que fue creado en diciembre de 1994 con el fin de eliminar obstáculos para el desarrollo del turismo, por la vía de la facilitación y simplificar normas y trámites para desregular y estimular la actividad del sector turística en el país.

En su artículo 6° la Ley Federal de Turismo prevé la creación de la Comisión Ejecutiva de Turismo, como órgano de integración intersectorial, en que participan dependencias y entidades de la administración pública federal conjuntamente con representantes de los sectores social, privado y educativo, relacionados con la industria turística.

Esa Ley Federal de Turismo indicaba que la Comisión Ejecutiva de Turismo tendría por objeto conocer, y resolver los asuntos de naturaleza turística y atender los lineamientos del programa sectorial turístico relacionados con la competencia de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; y fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría de Turismo considere oportuno poner a su consideración.

En su reporte del año 2000, la Comisión estaba conformada por 10 subcomisiones, que sesionaban como mínimo 2 veces al año, siendo éstas las de:

- Turismo náutico
- Pesca deportiva
- Turismo cinegético
- Facilitación migratoria
- Inversión turística
- Infraestructura y transportes para el turismo
- Transportación turística
- Turismo cultural
- Asuntos fiscales
- Temas sociales

Adicionalmente, la comisión contaba con 4 grupos de trabajo que en forma conjunta analizaban los temas de:

- Congresos, convenciones, Ferias y expos
- Turismo náutico y arribo de Cruceros
- Fomento a la sanidad e higiene
- Turismo en áreas naturales

La Comisión Ejecutiva de Turismo sería presidida por el titular de la Secretaría de Turismo e integrada por subsecretarios, subprocuradores o sus equivalentes de las Secretarías de: Turismo, Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Relaciones Exteriores, Marina, Pesca, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Desarrollo Social, Salud, y de la Procuraduría General de la República; además de los subdirectores, subprocuradores o equivalentes en: Nacional Financiera, Bancomext, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Comisión Federal de Electricidad, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Mientras que por el sector privado concurrían: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y Servicios Turísticos, Consejo Nacional Empresarial Turístico, Confederación de Cámaras de la Industria, Cámaras Nacionales de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados, del Autotransporte de Pasaje y Turismo, de Aerotransporte, las Asociaciones Mexicanas de Hoteles y Moteles, de Restaurantes, de Agencias de Viajes, de Desarrolladores Turísticos, de Marinas Turísticas, las Asociaciones Nacionales de Vehículos, de Cadenas de Hoteles, la Asociación de Inversionistas en Hoteles y Empresas Turísticas, y la Asociación Mexicana de Salud, Ecología y Turismo.

Como la ley lo prevé, acudirían en calidad de invitados a solicitud de sus integrantes, otros representantes de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, así como de los sectores social, privado y educativo, los cuales no contarán con voto.

En cuanto al funcionamiento, la Comisión debería sesionar al menos dos veces por año, con asistencia que requería la mayoría simple de miembros convocados, cuyos acuerdos se adoptarían por mayoría de los integrantes presentes, siendo sus funciones:

- Exponer en las sesiones, los asuntos, problemas y criterios sobre cuestiones de naturaleza turística
- Proponer los mecanismos de coordinación de acciones necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la comisión
- Despachar los asuntos acordados en los que sean competentes
- Evaluar anualmente el resultado de sus actividades

Las subcomisiones y grupos de trabajo tienen como objetivos:

- Constituir un marco participativo y de consulta para el análisis, estudio y proposición de soluciones sobre los asuntos específicos que les compete
- Elaborar los programas necesarios para cumplir con su objetivo y someterlos a consideración de la comisión
- Estudiar y emitir el dictamen correspondiente sobre los asuntos que se les hubieren encomendado

El reporte de trabajos realizados en la Comisión Ejecutiva de Turismo, durante el periodo 1998-2000, destacó como avances relevantes lo siguiente:

- Definición de "Riesgos amparados en las pólizas de seguros de las marinas para concesión", lograda con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Instalación de comités regionales en 12 estados de la república, junto con la Comisión Intersecretarial de seguridad y vigilancia, marítima y portuaria, lo que continuó con el programa de capacitación a pescadores y prestadores de servicios turísticos en 11 entidades federativas con 57,128 capacitados

- Matriculación de 57,396 embarcaciones, representativas del 54% del parque pesquero relativo al "programa nacional de matriculación de embarcaciones"
- Definición del nuevo reglamento de la ley de pesca, publicado en el diario oficial de la federación, consignando a especies de picudos como uso exclusivo de la pesca deportivo-recreativa y la delimitación para su captura, en colaboración con la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Publicación del Reglamento de la ley de aeropuertos para el fomento del turismo que ingresa a México en avionetas privadas, como transportación turística, coordinado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

En el seno de esa Comisión Ejecutiva de Turismo, la Secretaría de Turismo promovió ante autoridades competentes, la aceptación de entradas múltiples a territorio nacional en el plazo que permite el derecho para no inmigrantes DNI, la revisión a las tarifas por aterrizaje, servicios de navegación y autorización de vuelos, y difundir adecuadamente esos costos; igual que las cuotas de navegación que Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) aplicaba a través del precio del combustible, y además se acordó el pago de servicios aeroportuarios con tarjetas de crédito.

Entre otras acciones se da cuenta de la internacionalización del aeropuerto de Puerto Escondido, Oax., al ser dotado del personal directo e indirecto para sus acciones, la edición del folleto informativo sobre revisión vehicular en las carreteras, conjuntamente con la Procuraduría General de la República, en versiones inglés, francés y español en una acción coordinada de facilitación migratoria; la remodelación y adecuación en el aeropuerto internacional de Cancún, Q. Roo, al cual se le dotó de 40 nuevos agentes para inspección migratoria.

Para impulsar segmentos de turismo, mejorar la imagen del país y reducir la percepción de mal trato al turista, se realizaron campañas de difusión y entrega masiva de folletos informativos sobre el pago del DNI "Derecho para No-Inmigrantes" a las entidades federativas, representaciones en el extranjero y diversos prestadores de servicios turísticos, en versiones inglés, francés y español.

En cuanto al turismo cinegético se acordó con la SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional, la prórroga de los permisos para la venta de cartuchos para fines cinegéticos de aquellas empresas que al inicio del año no contaban con el acuerdo presidencial correspondiente en relación al proyecto de ley de armas de fuego civiles, de las fuerzas de la seguridad pública y de las fuerzas armadas.

Otras inquietudes expresadas por los prestadores de servicios involucrados en el turismo cinegético, la Subcomisión de turismo cinegético las sometió a consideración de la SEDENA, esperando la resolución debida y siendo positiva proceder a presentarla al Poder Legislativo.

Muchos otros ejemplos de coordinación, gestoría y acuerdos conjuntos se produjeron en el seno de la Comisión Ejecutiva de Turismo, sobre diversas vertientes que elevaron el atractivo turístico del país, abrieron nuevos campos de actividad en diversas zonas del interior, aminoraron el costo indirecto de las experiencias turísticas, y sobre todo propiciaron el aumento en las inversiones para crear servicios al turista, por lo que de acuerdo con reportes internos de la Secretaría de Turismo⁶⁹ se destacan:

⁶⁹ Comisión Ejecutiva de Turismo, Reporte de SECTUR, México 2000

- Reformas a la Ley Federal de Derechos convenidas con SHCP, en particular la derogación a partir del año 2000, del artículo 194-w sobre pago de derechos por expedición de permisos de caza de vida silvestre
- Aliento al turismo en áreas naturales con la construcción del Parador Turístico "La Tobará" en el estado de Nayarit y el Parque Temático "Mariposa Monarca", en el estado de Michoacán, entre otras acciones diversas
- Actividad diplomática multilateral para abrir canales de comunicación y ampliar los flujos turísticos internacionales con la realización de reuniones como el Foro APEC de Cooperación Económica Asia Pacífico, del Foro Mundo Maya que unió a los 5 países Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador, además de México, miembros participantes del proyecto; la Bolsa Mexicana de Inversión Turística, FITUR en España como Feria Internacional de Turismo, así como el KI HUIC que es la exposición comercial del producto turístico del Mundo Maya de los cinco estados mexicanos y de los 5 países que lo conforman
- Acciones conjuntas que facilitaron la puesta en valor de los productos turísticos de ecoturismo, arqueología y naturaleza, ampliando los campos y conceptos del turismo cultural mexicano
- Coordinación de la capacitación a nivel de excelencia, otorgada a empresarios y personal de contacto, sobre todo en los estados del Mundo Maya y para los segmentos de congresos, convenciones, ferias y exposiciones
- Implementación de la Cartilla Turística Infantil; con el objetivo de instruir a los menores y fomentar una conciencia turística a través de actividades didácticas en el salón de clases de sus escuelas

- Mejora a la infraestructura portuaria para el arribo de cruceros en México, la cual se opera por las Administraciones Portuarias en Ensenada, B.C.; Manzanillo, Col.; Puerto Vallarta, Jal.; Mazatlán, Sin.; y Progreso, Yuc. La creación de la Marina Turística y Terminal de Cruceros en Cabo San Lucas, B.C.S., y la de Huatulco, Oax.; a cargo de FONATUR con participación de autoridades federales y locales.
- La Subcomisión de Sanidad e Higiene impulsó la Cruzada Nacional por la Competitividad y Excelencia de los servicios turísticos y la aplicación del Modelo de Manejo Higiénico de Alimentos, conocido como Distintivo "H" a las empresas
- Para difundir la inversión turística en las entidades federativas, el EX Tianguis Turístico México 2000 estableció un pabellón de inversión con un portafolio de oportunidades de inversión turística conformado por 149 proyectos y activos, una empresa desarrolladora, tres (3) bancos de desarrollo y tres (3) instituciones de servicios de apoyo, lo que impulsó una inversión de \$ 1,686 millones de dólares
- En temas sociales y asuntos diversos, la Comisión Ejecutiva recibió reportes de que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) había iniciado operaciones en 33 nuevas unidades de diversas delegaciones, que en su conjunto significaban más de 3,360 lugares de atención; que el Registro Nacional de Turismo (RNT) habría otorgado 93 nuevas acreditaciones a guías de turistas, así como haber realizado 62 cursos en conocimientos generales y lenguas extranjeras, lo que benefició a 220 guías con cursos de actualización impartidos en instalaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia, e inició la credencialización para guías de turistas con identificaciones que integran sistemas de seguridad, hologramas, fotografía con fondo infalsificable y laminado irremovible.

En su definición operativa la Comisión Ejecutiva de Turismo mantuvo dos objetivos principales, uno estimulando soluciones colegiadas ante la transversalidad del turismo; y otro enfocado a fijar bases para integración de políticas públicas del sector turismo.

Entre varios y diversos temas a cargo de la Comisión Ejecutiva destacaron aspectos sobre infraestructura social y para los transportes, transportación turística, inversión y financiamiento en el sector, sin demérito a temas como visas, impuestos y derechos, devoluciones impositivas a extranjeros, e impulso a segmentos especiales como el ecoturismo en áreas naturales y el turismo de reuniones, congresos y convenciones.

2.5.2 Consejos Consultivos de Turismo

La Ley General de Turismo en sus artículos 12 y 13 contenidos en el Capítulo VI refiere la condición de dos tipos de Consejos Consultivos.

El primero es relativo a la operación de un órgano de consulta propio de la Secretaría de Turismo, que da acceso con derechos plenos a representantes de las dependencias y entidades relacionadas con la actividad turística en los sectores público y privado, además de miembros del sector académico y otorga voz a representantes sociales como invitados relacionados con el turismo.

El segundo corresponde a los Consejos Consultivos de carácter local constituidos en las entidades estatales y en el Distrito Federal, con el fin principal de lograr un integrado desarrollo de la actividad turística y para lo cual han de integrar en forma similar a los funcionarios locales que tengan a su cargo la materia turística sesionando bajo la orden del Titular del Ejecutivo local y presidentes municipales, según corresponda.

Las experiencias del Consejo Consultivo de la Secretaría de Turismo pueden reportarse exitosas por cuanto hace a los primeros años de su implantación, ya que sesionó en forma regular y sus acciones fueron apoyadas en la condición de integrar comisiones puntuales por cada uno de los principales temas de interés en su relación con el sector privado empresarial.

Esa forma de gobernanza con múltiples agentes en paneles de interacción específica permitió analizar propuestas estratégicas y líneas de acción para transmitir las hacia el Consejo Consultivo y poder elevar lo procedente a la Comisión Ejecutiva de Turismo.

Con el tiempo la interacción con agentes privados en los paneles temáticos disminuyó al concretarse dos situaciones: una al transferir propuestas puntuales al orden superior y otra por encontrar solución a problemáticas puntuales según eran analizadas.

Por cuanto al Consejo Consultivo nacional se refiere, sus sesiones fueron cesando en la medida que los actores estratégicos tenían mayor acceso a la Comisión Ejecutiva de Turismo, toda vez que se acordaban acciones en torno a cada subsector en sesiones de naturaleza y temática específica, implicando una gobernanza vertical multiactor.

Al cambio del régimen presidencial del año 2000 las sesiones de la Comisión Ejecutiva de Turismo, así como del Comité Consultivo nacional, se programaban a plazos con mayor distancia al privilegiar encuentros con cada representación cúpula y asociaciones empresariales del sector, por lo que la Secretaría de Turismo inició la conducción de trabajos intersecretariales con la configuración de un esquema de interacción dentro del cual sólo participaban funcionarios gubernamentales.

El Comité Intersecretarial sostuvo reuniones durante el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada y el primer medio del régimen del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, ya que al relevo del mando en la Secretaría de Turismo a cargo de la Mtra. Gloria Guevara Manzo, en el segundo tramo del sexenio, inauguró su administración con la implantación del Acuerdo Nacional por el Turismo en el mes de febrero de 2010, como un ambicioso proyecto que se planificó con el fin de brindar espacios de gobernanza con los gobiernos estatales y las cúpulas del sector empresarial turístico.

2.5.3 El Acuerdo Nacional por el Turismo

Al propiciar oportunidades para interactuar en un esquema de participación deliberativa y de realización a diversos compromisos asumidos, el Acuerdo Nacional por el Turismo en su estructura ejecutiva integró una larga serie de 101 propósitos específicos que fueron contenidos dentro del conjunto de 10 ejes rectores, a saber:

1. Incrementar la conectividad y facilitar el tránsito, para generar un aumento en el número de asientos por cielo, mar y tierra dentro del país y hacia México, así como para agilizar la llegada, el tránsito y la salida de los turistas.
2. Construir y conservar infraestructura turística y fomentar el ordenamiento urbano, que mejoren las condiciones de los destinos turísticos y elevar su competitividad en beneficio de los visitantes y de las comunidades vinculadas a estos lugares.
3. Fortalecer la promoción turística en el país y el extranjero, para mejorar sustantivamente la imagen de México como destino competitivo y difundir su amplia y diversa oferta turística.

4. Fomentar la inversión pública y privada y facilitar el financiamiento al sector turístico, con medidas que incentiven el flujo de recursos para el desarrollo de los destinos turísticos y estimulen el crecimiento y la participación de las pequeñas y medianas empresas en el sector.
5. Elevar la competitividad de los destinos y empresas turísticas para garantizar la experiencia del turista, a través de programas de mejora continua, capacitación de personal, certificación de procesos de instalaciones turísticas y otras medidas que incidan favorablemente en la satisfacción de las expectativas del viajero.
6. Diversificar y enriquecer la oferta turística, con destinos, productos y servicios de mayor calidad, modernos y diferenciados a fin de incrementar la estadía y el gasto del turista en nuestro país.
7. Fomentar la integración de cadenas productivas nacionales, para incrementar por parte de las empresas del sector turístico, el consumo de productos y servicios de las diferentes regiones del país.
8. Ofrecer el mejor servicio y promover una cultura turística que desarrolle una conciencia nacional sobre la importancia del turismo y la conservación del patrimonio cultural y natural, a través de acciones educativas, de difusión, de capacitación y de formación de recursos humanos.
9. Impulsar cambios regulatorios a favor del sector turismo para crear condiciones que faciliten y fortalezcan su desarrollo sectorial.

10. Promover el desarrollo equilibrado sustentable, para que los prestadores de servicios turísticos actúen con conciencia y criterios de conservación del medio ambiente, de ahorro de energía y de preservación de las riquezas naturales.

Durante el periodo 2009-2012, los últimos tres años de la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, este Acuerdo Nacional fue el instrumento vinculatorio en el ejercicio de gobernanza transversal, multinivel y multiactores.

Entre 101 acciones del Acuerdo Nacional por el Turismo, destaca la correspondiente al numeral 60 denominada “Plan Integral de Acción para destinos con mayor potencial turístico en el país identificando requerimientos de necesidades para trabajar con las dependencias responsables” como un esfuerzo de planeación que deriva en responsabilidades para múltiples actores en terrenos al fomento de esta actividad.

El Acuerdo Nacional por el Turismo fue estructurado en tres etapas que permitieron conceptualizar el proyecto bajo el método inductivo y llegar a soluciones con observación y análisis de hechos, clasificación de información específica y la integración de diversos datos que facilitaron diseñar propuestas o líneas de acción a la solución de la problemática identificada.

Así, las etapas se identifican como:

- Primera etapa - Integración de datos con información estadística.- Se creó una base de datos con información concerniente a aspectos de relevancia para el sector turístico tales como la actividad hotelera, conectividad aérea, programas que favorecen la actividad económica, así como aspectos políticos, económicos y sociales de 128 destinos turísticos de las 32 entidades federativas.

- Segunda etapa - Descripción de destinos e identificación de requerimientos y/o necesidades. - Consistió en describir los diversos aspectos de relevancia tales como características físicas de los destinos, la infraestructura con la que cuentan y el desarrollo de sus actividades económicas así como la oferta cultural y turística, con la intención de crear el contexto adecuado que facilite la comprensión y adecuada integración de los requerimientos y necesidades específicas.
- Tercera etapa.- Desarrollo del plan integral de acción.- Se elaboró el plan integral de acción identificando acciones generales y específicas a cargo de la Secretaría de Turismo, y sentar las bases de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la intención de promover la atención de las demandas turísticas, y a su vez, cumplimentar la acción específica número 60 del Acuerdo Nacional por el Turismo: “Realizar un plan integral para los 50 destinos de mayor potencial turístico en el país identificando requerimientos y necesidades para trabajar con las dependencias responsables”⁷⁰..
- En esta etapa del proyecto, de forma propositiva ya que integran el Plan de Acción, se presentan 14 acciones generales y 64 líneas de acción específicas, así como la identificación de las Dependencias del Gobierno Federal para trabajar de forma coordinada y concurrente en la atención de las necesidades y/o requerimientos de los destinos turísticos seleccionados.

El Reporte completo se incluye en como Anexo B con el detalle de 101 compromisos en la sección final correspondiente.

⁷⁰ Acción 60 cdestinosANxT Dirección de Política Intersectorial, Subsecretaría de Planeación, SECTUR México 2013 - Listado de compromisos en Anexo B

2.5.4 El Gabinete Turístico. Impulso oficial de Gobernanza

La Secretaría de Turismo en el régimen 2012-2018 atiende importantes procesos de ajuste hacia el interior en ocasión de su reestructuración, y por contar con el importante apoyo que significa la reciente constitución del Gabinete Turístico instrumentado por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2013, y que inició trabajos de coordinación para la consecución de objetivos y metas de la política nacional turística en agosto de 2013, bajo el principio de transversalidad

El Gabinete Turístico está conformado por ocho Secretarías de Estado además de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; como un paso significativo e importante para estimular la gobernanza del turismo y para enfatizar esa condición de transversalidad en la toma de decisiones que apoyen al desarrollo y desempeño del sector.

Las ocho Secretarías que con carácter permanente han sido designadas para acompañar al Presidente en los trabajos del Gabinete Turístico e impulsar acciones que contribuyan a la mejor transformación del sector turístico para beneficio de la sociedad, son:

- 1.- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 2.- SEGOB Secretaría de Gobernación
- 3.- SER Secretaría de Relaciones Exteriores
- 4.- SEDATU Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- 5.- SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 6.- SEMARNAT Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 7.- SE Secretaría de Economía
- 8.- SECTUR Secretaría de Turismo

Adicionalmente y con participación eventual por los temas en que pueden contribuir, se incluye a las organizaciones del sector privado y social, además de doce dependencias con carácter de invitadas, siendo éstas:

- 1.- SEDESOL Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 2.- SALUD Secretaría de Salud
- 3.- SEP Secretaría de Educación Física
- 4.- STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 5.- SENER Secretaría de Energía
- 6.- SAGARPA Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, Alimentación
- 7.- SEMAR Secretaría de Marina
- 8.- SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional
- 9.-IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social
- 10.- ISSSTE Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
- 11.-PGR Procuraduría General de la República
- 12- PEMEX Petróleos Mexicanos

El acuerdo presidencial en sus consideraciones de formulación refiere el artículo 90 constitucional y el atributo del ejecutivo federal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de la Ley de Turismo y establecer como bases de su determinación el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Política Nacional Turística, los que emitió durante su primer año de gobierno.

Al crearse el Gabinete Turístico se afirma que su funcionamiento atenderá el análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y acciones vinculadas con la Política Nacional Turística que sean de la competencia concurrente de distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

La expectativa expresada por el Presidente Peña Nieto al instruir la constitución de esta instancia de coordinación fue que *“Los esfuerzos del Gabinete Turístico y de sus mesas de trabajo se traducirán en políticas públicas específicas y en logros concretos en favor del sector y de todos los mexicanos que viven de esta importante actividad.”*⁷¹

Una referencia oportuna sobre el objetivo que se refiere a la calidad como una condición asociativa en la oferta y la demanda de los servicios turísticos, expresa la vinculación e intervención del sector privado *“Para asegurarle al turista la calidad de los servicios, vamos a concretar el Sistema Nacional de Certificación Turística. El objetivo es elevar la calidad del servicio conforme a los más altos estándares. Para ser exitosos, no sólo debemos competir en precio, hay que competir, sobre todo, en calidad.”*⁷²

La conclusión que en forma general se desprende de este capítulo atiende al hecho de que la gobernanza turística en México ha sido producto y resultado necesario de la evolución, progresión y creciente complejidad de esta actividad, la cual requiere de más y mejores herramientas para impulsar su funcionalidad.

Ello a su vez ha motivado a los sucesivos regímenes federales a proponer, replantear, rediseñar y mantener un constante proceso de adaptación periódica y mejora continua de las políticas de turismo e instrumentos de gobierno, con el fin de acrecentar su manejo, su conducción y sus procesos operativos.

La revisión histórica realizada permitió verificar una constante variabilidad en sus resultados, lo que demuestra el uso de una metodología casuística con virajes según

⁷¹ *Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto, 21 de agosto de 2013*

⁷² *Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto, Lanzamiento de la Política Nacional Turística; 13 de febrero de 2013*

prueba-error, producto de las distintas visiones, prioridades y estrategias formuladas a través del cambio de estafeta en los equipos de funcionarios que sexenalmente han llevado a cabo esta tarea, lo cual lleva a concluir que no ha existido una política de Estado en la materia, sino apenas políticas de gobierno que atienden la inmediatez pero dificultan la planeación a mediano y largo plazo.

En su accidentada evolución histórica y la progresiva diversificación de sus facultades legales, políticas, estructura, funciones y actividades, la Secretaría de Turismo de la Federación reseña un proceso de maduración complejo y cambiante en cuanto al modelo de gestión implantado puesto que, a través de sus etapas y adecuaciones sexenales correspondientes, se observa también la búsqueda permanente de las alternativas, metodologías y procesos operativos viables que respondieron al momento histórico y sus circunstancias imperantes.

Ello ha llevado a crear; y en ocasiones a desechar o modificar, diversas estructuras e instrumentos para el desempeño de sus funciones, hasta llegar a los actuales que conforman su compleja estructura administrativa como “coordinadora del sector”, pero siempre acotada por la natural interrelación con todas aquellas instancias del propio gobierno federal, de los gobiernos estatales y locales, así como del sector privado y social que intervienen en su manejo, como producto precisamente del carácter transversal del turismo.

Habida cuenta de reconocer la evolución y transformación que ha tenido el Gobierno del Turismo en México, sus mecanismos, instrumentos, capacidades y funciones en la condición de ejercer la gobernanza sectorial en diversas formas y matices, corresponde ahora conocer su ámbito de desenvolvimiento y los resultados que ha obtenido.

El estudio sobre el campo de acción se referirá al ámbito mundial del fenómeno turístico y a su importancia específica para México, conociendo esos valores se entenderán las razones de impulsarlo como actividad socioeconómica relevante y razón de una política gubernamental de importancia para el crecimiento y desarrollo del país.

Tales son los temas que aborda el siguiente capítulo, además de analizar la forma en que se desenvuelve la industria global y específicamente dentro de México, con objeto de dimensionar el quehacer del Gobierno del turismo y mediante la comparación de sus aportes revisar la fortalezas con que cuenta para tomar ventaja de las oportunidades del entorno de rivalidad en que el país, sus destinos y sus empresas compiten.

Capítulo 3 Turismo: industria y gobierno con valor estratégico

En este capítulo se expone la importancia del turismo al describir su marco histórico-contextual y su creciente protagonismo en la economía mundial y nacional como factor asociado a la generación de divisas, creación de empleos y al desarrollo comunitario, local, regional y nacional; hechos que repercuten en la configuración del Producto Interno Bruto de las naciones y que lo conduce a un esquema internacional de intensa competencia, además de procesarlo, planificarlo y estudiarlo desde múltiples perspectivas, como el caso de este trabajo que lo analiza desde su correlación con el modelo de gobierno y gobernanza imperantes.

La argumentación se fundamenta al relacionar la variable turística con las actividades productivas, generadoras y redistributivas de riqueza e ingreso, que remarcan, por un lado su importancia como objeto de estudio y, por el otro, permiten validar la evidente interrelación entre su formato de gobernanza y gestión de gobierno, con resultados y su eficacia como promotor del progreso y bienestar de las sociedades. Esto con el objetivo de examinar y desentrañar, a la luz de los datos, el actual esquema del gobierno turístico y las diferentes herramientas de gestión que México ha creado y puesto en marcha, destacando el gabinete turístico, como fundamento del tipo de gobernanza aplicado a la conducción de la política turística mexicana y paradigma de administración pública que se ejerce sobre el ramo, con la evidente rectoría del gobierno y una sobrerrepresentación de éste, centralizada y vertical, el cual ofrece un modelo obsoleto que dificulta y obstaculiza la marcha del sector, demostrado por la pérdida de posición del turismo mexicano y su menor competitividad internacional.

Los primeros viajes se motivaron por el instinto y causas diversas, en principio tan naturales como alimentarse, proteger la vida, explorar, comerciar, sojuzgar, y otras que dieron pauta a que muchos experimentasen por si mismos el conocer sitios, culturas y recursos distintos a los existentes en su localidad.

El desplazamiento es origen y causa del turismo; aunque solamente la razón de placer lo califica como tal, y desde la óptica psicológica el placer se genera a partir de una gama de motivaciones que nacen desde la esfera de lo religioso o esotérico como base de un placer mental o espiritual, hasta otras que se relacionan con la inquietud del conocimiento que se impulsa por el deseo de aventura, igual que descubrir e investigar elementos tan diversos como inagotables, intentando enumerar.

El turismo moderno se explica en múltiples formas, una de las cuales es a partir del intercambio monetario por efecto del consumo final de bienes y servicios, generalmente destinando el ahorro que las personas forman a partir de su renta o ingreso disponible, razón por la cual puede explicarse desde el lado de la demanda en el concepto microeconómico, y también podría ser analizado en ocasión de la oferta.

Dado que los países impulsan esos intercambios y privilegian el flujo internacional del turismo, conscientes y deseosos de captar ese ahorro extranjero para alimentar su renta nacional, el examen de esta actividad también puede ser explicado en términos de la macroeconomía, en particular de la balanza comercial y dada la globalización toma un acento especial el efecto desde la balanza de pagos.

Para toda sociedad el turismo internacional es actividad estratégica que integra nuevos y crecientes recursos provenientes del exterior, mismos que utiliza en diversas formas

para satisfacer diversas prioridades nacionales y soportar su crecimiento y desarrollo. Complementariamente, el turismo interno redistribuye la riqueza que genera el país, incluido el gasto que aporta el extranjero, al tiempo que estimula la oferta de calidad en cada destino con su volumen y flujo al soportar y emulsionar la utilización cotidiana de instalaciones y servicios que se ofertan; incluso atenuando los efectos de temporalidad.

Estas y otras razones hacen que el turismo sea un valor público que debe impulsarse al ser fuente de riqueza, generador de empleo, mecanismo para usar bienes naturales y culturales del país, capaz de aportar la riqueza que promueva la sustentabilidad y a la vez motivar la inversión en infraestructura social que incrementa el nivel de bienestar.

3.1 La Industria del Turismo

Por su naturaleza, la actividad turística es resultado de la compleja interacción que surge de las interrelaciones que cotidianamente generan diversos factores de producción, lo cual de manera conjunta se concibe como un sistema que prevalece con el dinamismo y la sinergia propia de todos y cada uno de los actores y agentes que participan directa e indirectamente en las diversas fases que integran la planeación, dirección, operación, comercialización e innovación de los productos y servicios que esta industria asocia.

El turismo además de ser importante recurso económico; sobresaliente para las comunidades con esa vocación a partir de su riqueza natural, cultural, ambiental e histórica, es un fenómeno de intercambio socio-cultural, generador de diversos y significativos impactos en los ámbitos social, económico, político y ambiental en los destinos turísticos, en su población y la estructura de producción pública y privada.

La Organización Mundial de Turismo, OMT, entidad integrante de las Naciones Unidas, ONU; distingue cuatro elementos básicos en el concepto de actividad turística, concretamente:

1. *La demanda*: formada por el conjunto de consumidores -posibles consumidores- de los bienes y servicios turísticos.
2. *La oferta*: compuesta por el conjunto de productos, servicios y organizaciones involucrados activamente en la experiencia turística.
3. *El espacio geográfico*: base física donde tiene lugar la conjunción o encuentro entre la oferta y la demanda y en donde se sitúa la población residente, que si bien no es en sí misma un elemento turístico, se considera un importante factor de cohesión o disgregación, según se la haya tenido en cuenta o no a la hora de planificar la actividad turística.
4. *Operadores del mercado*: Empresas y organismos cuya función es facilitar la interrelación entre la oferta y la demanda. Entran en esta consideración las agencias de viajes, las compañías de transporte regular y aquellos organismos públicos y privados que, mediante su labor profesional, son artífices de la ordenación y/o promoción del turismo.

La sinergia relacional que prevalece para el buen funcionamiento de todo el sistema turístico depende de todos y cada uno de los actores estratégicos que intervienen en el mismo; por lo cual en la administración, planeación y operación de los destinos, los roles de cada agente de desarrollo son claros, definidos, delimitados y estructurados.

La inclusión de nuevos actores al sistema permite abrir mecanismos de toma de decisión sobre las políticas públicas del sector que usualmente se han considerado como ámbito exclusivo de la autoridad, pasando a una etapa donde la aparición de actores y agentes posibilita enriquecer su diversidad e interacción en un sistema que aumenta posibilidades de apreciar, producir y seleccionar mejores alternativas y estrategias de intervención para decidir qué atención dar a los problemas del sector turístico.

3.1.1 Fenomenología del turismo en el mundo

La denominada industria del Turismo sobresale en el sector terciario y evoluciona rápidamente. Desde su nacimiento, organizado en el siglo XIX, es impulsada por diversas situaciones a partir de la segunda guerra mundial, condiciones sociales como el reconocimiento del derecho al ocio y descanso y el avance de la tecnología sobre los transportes y su infraestructura de apoyo, además de la ingeniería, la construcción y comunicaciones, todo lo cual contribuye al fenómeno de masificación turística con grandes hoteles y los modos de transporte.

El auge del comercio exterior, como base del proceso fortalecedor del capitalismo, hace que el turismo registre el sostenido crecimiento que le ha caracterizado a lo largo del siglo XX; y dado el apogeo de la globalización por la apertura económica de las naciones y de sus destinos al visitante, impulsó la liberalización de trámites de aduanas y fronteras como fundamento del auge que experimentó esta actividad.

El turismo mundial se asocia con el desarrollo regional y económico de las naciones, haciendo que a él se integre un amplio conjunto de nuevos destinos en diversos países.

Esta dinámica lo ha convertido en un impulsor clave del bienestar social y del progreso socioeconómico, generador de empleo y creador de riqueza local y regional por el énfasis de su condición transversal, pues requiere del aporte de productos y servicios provenientes de prácticamente todos los rubros de actividad económica, y es motivo del desarrollo de todos los mercados en localidades donde el fenómeno actúa.

Por su volumen de intercambio el turismo iguala o incluso supera a las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles, y se ubica como uno de los principales actores del comercio internacional, representando al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo. Este crecimiento va de la mano del aumento de la diversificación y de la competencia entre los destinos.

Su importancia económica se revela por el gran volumen de intercambios que produce, y que se ejemplifican con cinco indicadores económicos globales, toda vez que la actividad turística explica el 9% del PIB Mundial, el 9.4% del empleo formal y genera ingresos por 1.37 billones de dólares que significan el 7.3% del comercio mundial en 2013, lo que equivale al 6.1% de todas las exportaciones de los países menos desarrollados⁷³.

El rubro de ingreso-gasto turístico sobrepasó el nivel de un billón de dólares en 2012, al acumular \$ 1.035 billones de dólares, monto por el cual las naciones compiten en el escenario global; negocio muy atractivo al mantenerse en crecimiento con una tasa anual media del 3.2%, en términos monetarios.

⁷³ . Cálculo propio con base en OMT Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo pág. 8

3.1.2 Evolución y cambios en el turismo

La evolución del turismo ha sido semejante en casi todos los países, cuyos destinos forman sus corrientes de mercado al atraer primero a visitantes de sitios cercanos o periféricos en razón de algún recurso natural o cultural; luego crecen sus flujos procedentes de la región circundante y en una tercera etapa se forman mercados lejanos o de larga distancia a partir de elecciones zonales, usualmente determinados bajo la lógica geográfica y socioeconómica.

En México esta industria evidenció el flujo permanente de turistas nacionales con la apertura de carreteras y servicios de autotransporte, en tanto que el turismo extranjero comenzó a ser intenso a partir de los años 1950's con los servicios aéreos al puerto de Acapulco, conectando en la ciudad de México desde otras importantes ciudades de los estados de Texas y California y la costa este de Estados Unidos.

Las grandes ciudades rompen con ese principio al generar tráfico con otras semejantes, mientras que el caso de centros turísticos tradicionales siguen un patrón de enlaces regionales por cercanía relativa, dado que el costo de la transportación impacta al empaquetamiento de servicios recreativos en el destino a visitar.

Durante muchos años se impuso el segmento de sol y playa, favorecido por los paseantes procedentes de países industrializados, con flujos masivos motivados por las severas condiciones invernales y dado su mayor nivel de ingreso y capacidad de compra, los que con ventaja cambiaria copaban la capacidad de los balnearios y centros turísticos en países que gozan de un clima más cálido y atractivos litorales.

El turista promedio, cada vez más conocedor, preparado y exigente, propicia que surjan nuevos flujos de visitantes hacia ciudades del interior de los países, usualmente sitios arqueológicos o atractivos coloniales, con lo cual emergen nuevas tendencias orientando esta actividad hacia la cultura, la natura y la aventura.

La evolución del turista se acentúa por el poder adquisitivo de segmentos más jóvenes y su deseo por conocer lugares lejanos, incluso exóticos, a fin de encontrar culturas diferentes con el propósito de ejercer contacto social al interactuar con otros individuos, situación distinta a la tradicional de antaño en que el turismo consistía en expediciones para visitar grandes ciudades y monumentos, incluyendo las compras obligadas al paso por cada sitio de interés, como recuerdos de viaje que dieron un impulso relevante a creación de las artesanías.

Las diferencias que acusa el cambio generacional y socioeconómico acentúan la frecuencia, duración y sitios de visita en que la vacación se realiza. Cabe citar que aquellos maratones por múltiples ciudades en varios países europeos con 21 ó 28 días, donde los recorridos en autobús y ocasionalmente en ferrocarril hacían que los grupos conociesen y disfrutasen algo diverso, tendiendo a ser poco y menos cada vez.

De esa forma los viajeros conocían más sitios con menor profundidad y escaso tiempo de recorrido, pero en la actualidad se estimula en los mercados la ocasión de realizar hasta dos o tres viajes por año, distribuyendo mejor su tiempo y dinero en un viaje largo con dos semanas, además de dos o más viajes a sitios cercanos con menor duración, durante fines de semana largos o en una semana completa, lo cual responde a un nivel superior que aquellas viejas caravanas.

3.1.3 Mercado global y perspectivas a corto plazo

En seis décadas el turismo pasó de 25 millones en 1950 a 1,035 millones de viajeros al cierre del año 2012, con lo que experimentó una continua expansión y diversificación, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de más rápido crecimiento en el mundo, acompañado de un alto grado de innovación y diferenciación.

La Organización Mundial del Turismo - OMT⁷⁴ reporta que el movimiento mundial de turistas internacionales superó la meta de los 1,000 millones de arribos en el año 2012, al registrar 1,035 millones de viajeros sobre 995 millones asentados en el año previo de 2011 y marcando un incremento del 4.0% anual en el volumen, lo cual mantiene el ritmo de crecimiento cercano al 5% registrado durante la última década.

El registro anual más actualizado corresponde al año 2013 cuando a nivel global se logró alcanzar un volumen de 1,087 millones de viajeros como arribos internacionales; cifra mayor en 5.1% al registro del año 2012.⁷⁵

La previsión de corto plazo fija una perspectiva de crecimiento entre el 4.0 y 4.5% para los años 2014 y 2015, atenuándose al 3.5% y 4.0% hacia el horizonte del año 2020.⁷⁶

Estas cifras organizadas en una serie de tiempo que cubre periodos por lustros desde el año 1990 a 2010 y anuales de 2011 a 2013, se presentan en el Cuadro No. 6 que se elabora con cifras de la Organización Mundial de Turismo describiendo la evolución y crecimiento del turismo internacional que arriba en destinos de los países miembro.

⁷⁴. OMT. Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, pág. 4 – ISSN 1728-9246

⁷⁵. Ibid.

⁷⁶. OMT, Tourism Towards 2030 / Global Overview, Ed. 2013, pág. 11

CUADRO 6. Turismo Internacional global - Millones de Arribos

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013*	Cuota de Mercado	Tasa anual de cambio (%)		Crecimiento anual medio
									(%) 2012	2013/2012	2012/2011	2005-2012
Total Global	436	529	676	807	949	995	1,035	1,087	100.0	5.1	4.0	3.6
Economías Desarrolladas ¹	297	336	420	459	506	530	551	581	53.2	5.5	3.8	2.6
Economías Emergentes ¹	139	193	256	348	443	465	484	507	46.8	4.7	4.3	4.8
Por Regiones de OMT:												
Europa	262.7	305.9	388	448.9	485.5	516.4	534.1	563.8	51.5	5.6	3.6	2.5
Norte de Europa	29.8	37.7	46.4	60.4	62.8	64.0	65.1	68.9	6.3	5.8	0.9	1.0
Europa Occidental	108.6	112.2	139.7	141.7	154.3	161.5	167.2	174.5	16.1	4.4	3.5	2.3
Europa Central/Este	33.9	58.1	69.3	90.4	95.0	103.9	111.4	119.1	10.8	6.9	8.4	3.1
Europa Sur/Mediterránea	90.3	98.0	132.6	156.4	173.5	187.0	191.4	201.4	18.5	5.7	1.9	2.9
Comunidad Europea 27	231.3	267.7	326.8	356.1	371.0	390.9	411.7	432.6	38.7	5.1	2.7	1.7
Asia y el Pacífico	55.8	82.0	110.1	153.6	205.1	218.2	235.5	248.7	22.6	6.5	6.9	6.2
Asia Norte-Este	26.4	41.3	58.3	85.9	111.5	115.8	122.8	127.0	11.9	3.4	6.0	5.2
Asia Sur-Este	21.2	28.4	36.1	48.5	70.0	77.3	84.2	93.1	8.2	10.6	8.7	8.3
Oceanía	5.2	8.1	9.6	11.0	11.6	11.5	11.0	12.5	1.2	4.5	4.1	1.4
Sur de Asia	3.1	4.2	6.1	8.1	12.0	13.8	14.6	16.1	1.4	10.2	6.2	8.2
Las Américas	92.8	109.0	128.2	133.3	150.4	156.1	162.7	168.2	15.8	3.4	4.3	2.9
América del Norte	71.7	80.7	91.5	89.9	99.3	102.1	106.4	110.5	10.3	3.9	4.1	2.5
Caribe	11.4	14	17.1	18.8	19.5	20.1	20.7	21.2	2.0	2.4	3.1	1.5
Centro América	1.9	2.6	4.3	6.3	7.9	8.3	8.9	9.1	0.9	2.6	7.3	5.0
Sudamérica	7.7	11.7	15.3	18.3	23.6	25.5	26.7	27.4	2.6	2.6	5.0	5.5
África	14.8	18.8	26.2	34.8	49.9	49.7	53.0	55.9	5.1	5.4	6.5	6.0
Norte de África	8.4	7.3	10.2	13.9	18.8	17.1	18.5	19.6	1.8	6.1	8.2	4.2
África Subsahariana	6.4	11.5	16	20.9	31.1	32.7	34.5	36.3	3.3	5.1	5.6	7.1
Medio Oriente	9.6	13.7	24.1	36.3	58.2	54.7	51.1	50.8	5.0	-0.6	-6.6	5.2

+/ Clasificación según Fondo Monetario Internacional

Fuente: OMT, Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo Estadístico pág.03.

Como actividad socioeconómica transversal el turismo impulsa a la industria, las comunicaciones, la tecnología y los diversos servicios en las comunidades, siendo causa que emerjan y se integren nuevos destinos de diversos países con atractivos naturales y culturales, así como centros de negocio y comercio a la oferta mundial, junto con muchos otros sitios tradicionales.

El auge que en la actualidad denota el turismo internacional corresponde a la etapa de la postguerra, dado que al finalizar la Segunda Guerra Mundial esta nueva industria se comienza a masificar al mantener su crecimiento sostenido a tasas del 6%, con breves pero acusados periodos de estancamiento, que se derivaron de la creación de carteles petroleros; en ocasión de la recesión mundial en los primeros años de la década de 1980; por crisis bélicas como la guerra del golfo pérsico; de los actos terroristas y secuestro de aeronaves en ruta así como por causas derivadas de la salud y epidemias como el Síndrome Agudo de Respiración Severa y en el caso de México la Influenza H1N1, que afectó singularmente sus flujos internacionales.

La OMT reporta que las economías emergentes tienen un crecimiento anual del 4.8%, casi el doble del ritmo que las economías consolidadas que vieron crecer su turismo al 2.6% en el periodo 2005-2012 (Cuadro 6); consecuentemente la proporción en la cuota de captación del mercado internacional por los países en desarrollo también aumentó del 30% en 1980 al 47% en 2012, estimando que atraigan al 57% al año 2030.

Pese al retroceso del -3.8% que la actividad global registró en 2009 y al sensible incremento del 6.6% en recuperación al 2010, el ritmo del crecimiento se atenuó y todos los pronósticos prevén que así continúe.

Las tendencias infieren que los siguientes cuatro años experimentarán un crecimiento moderado, aunque sostenido, tras el cambio en la trayectoria negativa señalada en 2008 por influencia de la volatilidad económica mundial a causa de la crisis financiera, el aumento en los precios internacionales del petróleo, de las materias primas y precios en mercancías generales, además de las continuas fluctuaciones cambiarias.

Así, hacia la primera mitad del año 2014 el movimiento turístico internacional registró un crecimiento del 4.7%, refiriendo que las economías avanzadas lograron un ritmo del 5.7% frente al 3.8% de las economías emergentes⁷⁷.

Entre las regiones del mundo existen importantes diferencias, por lo que según división de la OMT, Asia y el Pacífico es la de mayor crecimiento a ritmo del 6.0% en llegadas internacionales y lidera a las regiones de África con el 5.1% y la de las Américas con 5.8% en su ritmo medio de crecimiento. Contrastan la Región de Europa con el 4.7%, al ser la más visitada, así como la del Medio Oriente, con -3.8%, por conflictos militares.

En la Región Norteamérica los resultados de 2010 se redujeron como repercusión por la contracción económica global y el brote y evolución de la influenza H1N1. La evolución del turismo internacional retomó condiciones estables partir del año 2011, al crecer el 2% en su primer semestre y un 4% para la segunda mitad del año; y con estabilidad al 4.1% en el 2012 y 3.9% en el 2013, previéndose que al año 2014 la demanda logre elevarse ligeramente por arriba de la media mundial toda vez que registra incrementos del orden del 5.1% en el primer trimestre y del 6.1% durante el primer semestre de 2014⁷⁸.

⁷⁷ . OMT. Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, pág. 3 – ISSN 1728-9246.

⁷⁸ . *Ibíd.* pág. 4.

En términos monetarios la importancia económica, social y hasta política del turismo se refleja en el volumen de intercambios que genera, con una relación de ingreso-gasto que sobrepasa el nivel anual de un billón de dólares y por el cual las naciones compiten en el escenario global.

Como reflexión sobre el monto de intercambio global, implica también transacciones diarias que especifican un monto promedio de 3 billones 175 mil millones de dólares, que equivale a que cada turista-viajero ejerza un gasto diario de 1,066 dólares en cualquier sitio del orbe.

Esta actividad económica mundial se mantiene en evolución con importantes tasas de crecimiento del 4.6% entre 2011/2010, 4.2% entre 2012/2011 y 5.3% entre 2013/2012, al registrar montos anuales de \$ 1.078 billones y 1.159 billones de dólares como el gasto global de turistas en los años 2012 y 2013 respectivamente⁷⁹.

Los pronósticos a corto plazo previstos por la OMT, en términos monetarios, también refieren escenarios positivos con tasas moderadas de crecimiento entre 3% y 4% hacia el periodo 2014-2015, ligeramente suaves por debajo del 2012, aunque en línea con el pronóstico de largo plazo al año 2030.

Por regiones, la OMT considera que el mayor ritmo de crecimiento en cuanto a captación monetaria la obtendrá Asia y el Pacífico, seguida por la región de África; no obstante la mayor captación de ingresos la tienen los países desarrollados con 64.4% frente al 35.6% de los países emergentes; y por regiones Europa retiene el liderazgo seguida por Asia y el Pacífico, además la de Las Américas, cálculos apoyados en la más reciente evolución.

⁷⁹ . Ibíd. Anexo Estadístico pág. 8.

CUADRO7. Ingresos mundiales por Turismo Internacional

	Monedas locales y precios constantes					Ingresos por Turismo en dólares americanos					Ingresos por Turismo en € euros	
	Tasas de cambio (%)					Cuota de Mercado (%)	Miles de Millones		Promedio por Arribo		Miles de Millones	Promedio por Arribo
	2009 /2008	2010 /2009	2011 /2010	2012 /2011	2013 /2012		2012	2013	2012	2013	2012	2013
Total Global	-5.5	5.5	4.6	4.2	5.3	100.0	1,159	1,078	1,070	1,040	873.0	800.0
Países Desarrollados ¹	-6.4	5.8	5.9	3.9	6.1	64.4	746	688	1,280	1,250	562	970
Países Emergentes ¹	-3.8	4.9	2.2	4.5	3.7	35.6	413	390	810	800	311	610
Por Regiones OMT:												
Europa	-6.3	0.1	4.8	1.9	3.8	42.2	489.3	453.9	870	860	368.5	650
Norte de Europa	-3.6	3.3	2.5	3.1	7.2	6.4	74.3	67.6	1,080	1,120	55.9	810
Europa Occidental	-6.6	1.3	3.9	2.7	1.7	14.5	167.9	157.9	960	940	126.4	720
Europa Central/Este	-8	-2.9	6.5	4.5	3.0	5.2	59.8	56.3	500	510	45.0	380
Europa Sur/Mediterránea	-6.4	-1.3	6.1	-0.1	4.7	16.2	187.4	172.0	930	900	141.1	700
Comunidad Europea 27	-7	0.9	4.1	1.6	3.5	34.8	403.3	374.1	930	920	303.7	700
Asia y el Pacífico	-0.7	15.4	8.3	6.7	8.4	31.0	359.5	329.0	1,450	1,390	270.7	1,090
Asia Norte-Este	1.9	21.4	9.2	7.9	9.3	15.9	184.7	167.2	1,450	1,360	139.0	1,090
Asia Sur-Este	-7	15.1	12.9	10.5	10.2	9.3	107.8	95.9	1,160	1,080	81.1	870
Oceanía	4.2	-2.9	-4.1	-1.3	2.1	3.7	42.6	42.9	3,410	3,390	32.1	2,570
Sur de Asia	-3.2	16.3	11.6	-0.6	6.2	2.1	24.5	22.9	1,520	1,710	18.4	1,140
Las Américas	-10.2	4.4	5.0	5.7	6.6	19.8	229.3	212.7	1,360	1,300	172.6	1,030
América del Norte	-12.2	6	5.9	6.7	7.8	14.8	171.2	156.4	1,550	1,470	128.9	1,170
Caribe	-8	1.3	-1.5	1.1	2.6	2.1	24.9	24.2	1,170	1,170	18.7	880
Centro América	-6.5	1.1	9.7	7.5	4.2	0.8	9.5	8.7	1,040	900	7.1	780
Sudamérica	0	-1.6	5.2	3.1	3.1	2.0	23.7	23.5	870	890	17.9	650
África	-5.5	2.3	1.8	7.2	-0.1	3.0	34.2	34.4	610	640	25.8	460
Norte de África	-4.7	0.2	-5.5	9.1	-1.4	0.9	10.2	10.0	520	510	7.7	390
África Subsahariana	-5.9	3.5	5.3	6.4	0.4	2.1	24.4	24.4	660	720	18.1	500
Medio Oriente	1.2	17.2	-16.2	1.8	-4.6	4.0	46.5	48.0	910	900	35.0	690

1/ Clasificación según Fondo Monetario Internacional Statistical Appendix at www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02

Fuente: OMT, Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo Estadístico pág.08

En cuanto a las naciones aportantes al gasto global es relevante mencionar que China, como país, aportó un gasto de \$ 102,000 millones de dólares en 2012 y de 128,600 millones de dólares en 2013; 20.4% de incremento anual, por concepto de turismo egresivo hacia todos los destinos del mundo, ocupando el primer lugar como mercado emisor del orbe y el mayor promedio de gasto por viaje, seguido por Estados Unidos, Alemania, la Federación Rusa, el Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, Italia y Brasil, como las primeras 10 economías generadoras del gasto⁸⁰.

3.1.4 Tendencias y pronóstico a largo plazo

La historia de arribos internacionales señala el crecimiento desde 25 millones en 1950 a 277 millones en 1980, pasando a 438 millones en 1990 y a 684 millones en el 2000, para alcanzar 922 millones en 2008, y los 1,010 millones en 2012. En las pasadas seis décadas el turismo continuó avanzando y se diversificó hasta ser uno de los sectores de intercambio mundial con mayor y más rápido crecimiento internacional.

El pronóstico de largo plazo más reciente indica que al 2030 el volumen se situará en 1,809 millones de arribos al año, fijando la predicción de llegadas internacionales de turistas en el mundo en 1,360 millones al año 2020 como visión de mediano plazo⁸¹; los que se fijan para establecer el marco estratégico de acción y encauzar una referencia global sobre el futuro crecimiento del turismo internacional, sus consecuencias y necesidades a efecto que los países formulen sus propias estrategias.

⁸⁰ . *Ibíd.*, Anexo Estadístico pág. 13

⁸¹ . Comentario a partir de información publicada por la OMT, “Turismo: Panorama 2020, Nuevas Previsiones de la Organización Mundial de Turismo”, y del “Tourism Towards 2030/Global Overview” © 2011 UNWTO

El pronóstico asume crecimientos particularmente altos en regiones emergentes donde nuevos destinos han surgido junto a los tradicionales de Europa occidental y de Norteamérica, por lo que la participación en llegadas turísticas internacionales a países en desarrollo sube constantemente, pasando del 31% en 1990 al 45% en 2008, lo cual revela la prioridad que toma el turismo recreativo y tradicional ante el de negocios y otros segmentos.

La nueva perspectiva a ese horizonte ampliado ofrece, a partir del crecimiento anual moderado de 4.2% anual entre 1980 y 2010, una revisión del ritmo con tasas del 3.0% al 3.5% entre 2010 y 2030, debido a que:

- Los volúmenes base son cada vez mayores.
- El crecimiento en el PIB global medio se aminora.
- Se reduce la elasticidad de los viajes al PIB global.
- El cambio de precios de transporte cesa su reducción y retornan incrementos.

El pronóstico de OMT sobre el tráfico turístico internacional de largo plazo por regiones prevé en tal escenario que todas continuarán aumentando su participación en arribos, Asia y el Pacífico pasarán del 23% al 28%; el Medio Oriente subirá del 5% al 6% igual que África del 5% al 7% y la región de Las Américas mejorará su cuota del 16% al 19%; en tanto que Europa reducirá su participación mayoritaria del 51% en 2012 al 40% en 2030. Las subregiones del Noreste y Sur en Asia serán las de más rápido crecimiento en arribos, mientras las de menor crecimiento serán las de Norte América y el Caribe⁸².

⁸² . Nota: con base en la publicación OMT, "Tourism Towards 2030/Global Overview" © 2011 UNWTO

El transporte aéreo mantendrá su participación en el total de viajes, que en el año 2012 fue del 52%, y crecerá a tasas menores o más lentas ante un escenario de menor ingreso disponible del turista pero se prevé que la participación de otros modos de transporte del turismo internacional se mantenga asumiendo que el crecimiento en la oferta continúe la tendencia actual de la demanda en los mercados, donde el 40% son transportes terrestres, 6% por vía marítima y fluvial, y 2% por ferrocarril.

Otros aspectos del mercado de viajes incluyen la motivación que los origina, y que a efectos de tendencia seguirán la composición mundial distribuida como; 51% por razón de ocio, vacaciones y causas recreativas; 27% por viajes de salud, familiares y religiosos; otro 15% responde a negocios y turismo de reuniones; y un 7% será por motivaciones diversas.

Las tendencias cambian ligeramente y se conforma un escenario distinto; tanto que se anticipan modificaciones en la oferta de productos y servicios, así como en la demanda de viajes y turismo en sus términos cuantitativos como cualitativos, debido a:

- Nuevas preferencias sociales, demográficas y tecnológicas, impulsadas por el desarrollo económico, la globalización, cambios en educación, trabajo, estilo de vida y hábitos de consumo, entre otros.
- Al ambiente político y de negocios enfocados al turismo.
- Evolución en la oferta de los destinos y cambios en las industrias hotelera, de los transportes y de las atracciones turísticas.
- La continua diversificación y diferenciación de productos, mercados y por segmentos crecientes como el cultural, religioso, deportivo, urbano y agro-rural entre otros.

Las pautas integran situaciones cualitativas que implican retos y oportunidades en los ámbitos de la sustentabilidad social, económica y ambiental; además por la crisis energética y el cambio climático.

3.1.5 Bases de política turística

El diseño y ejecución de políticas eficaces para el turismo constituyen un reto total por el carácter abierto de esta industria, que está sujeta a factores políticos, sociales y ambientales, así como a las tendencias tecnológicas, a lo cual se agrega su naturaleza fragmentada que requiere de coordinación con los diversos niveles de gobierno y sector privado, con empresas que compiten y cooperan entre sí.

Los servicios turísticos son ofrecidos principalmente por muy diversos proveedores, que significan un amplio número de micro, pequeñas y medianas empresas quienes interactúan con sectores como el de aviación donde predominan grandes corporaciones que operan incluso a escala global.

Además los gobiernos se involucran en diversos frentes con la actividad; ya sea con los servicios y controles de aduana y seguridad fronteriza, la regulación de los mercados como el de aviación y campos cinegéticos, la gestión de atractivos como los parques nacionales, áreas naturales protegidas, o el financiamiento para la construcción de carreteras y otras infraestructuras básicas y equipamiento social.

Al estructurar la Política Turística es de reconocer la capacidad del mercado como agente de regulación, no sólo económico sino también social, y que el rol de los actores sociales y no estatales son determinantes, por lo cual debe impulsarse su capacidad de coordinación.

Es de hacer notar que cuando los representantes de esta industria y los responsables del gobierno trabajan conjuntamente en forma coordinada y con eficacia, la operación del complejo sistema turístico se impulsa con óptimo funcionamiento para beneficio de los destinos, de sus comunidades, de las empresas y sobre todo del turismo nacional y extranjero que son los visitantes.

Con ese sentido es que la Política Turística en su diseño se hace operativa, por lo que para poder conducir oportunidades y hacer frente a desafíos es necesario fortalecer mecanismos institucionales del gobierno, a fin de que se desarrollen con eficacia y se realicen ajustes necesarios que permitan mantener y acrecentar ventajas competitivas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, incursionó en el sector turismo y generó un Plan de Acción⁸³ en el año 2008 para la competitividad y sostenibilidad, cuya utilidad fue servir como un modelo inicial referente para este sector.

Líderes, expertos y Ministros del ramo de 39 países (27 miembros oficiales OCDE), decidieron reunirse y dialogar sobre los nuevos retos que la industria encara ante la globalización de la economía, objetivo central de esa reunión de alto nivel, para entonces recomendar qué acciones de gobierno emprender con el fin de apoyar su competitividad en el mercado mundial, además de identificar futuras tareas fijas de trabajo para la OCDE

Con base en ese esfuerzo recomendó que aquellos gobiernos quienes deseen aprovechar al máximo el potencial para el desarrollo turístico, instrumenten una sólida gestión del sector público y de sus capacidades.

⁸³ . OECD. Tourism Economy and Globalization, General Meeting, Riva del Garda, Italy, 9-10- October 2008 <http://www.oecd.org/site/cfehltc2008/41488732.pdf> Consulta: 12 abril, 2014

A fin de contar con un marco institucional que contribuya efectivamente con el modelo de turismo sostenible, la OCDE apunta como imprescindible y necesario:

- Establecer un marco político global
- Promoverlo en forma coherente
- Fomentar la cultura de cooperación entre los actores del turismo
- Implementar la evaluación de desempeño a las políticas gubernamentales y aquellos programas que afectan el ejercicio turístico.

Ante estas premisas la actividad de todo gobierno central resulta vital al ejercicio de una política turística cohesiva y efectiva, y enfrenta numerosos retos en su formulación donde el gobierno central cuenta con plena legitimidad y responsabilidad, por lo que debe incluir a varias entidades y diferentes niveles de representación para realizar esa función fortaleciendo la gobernanza.

Los problemas típicos que enfrentan los diseñadores de las políticas turísticas a menudo se asemeja a los experimentados en otras áreas como la política ambiental, y se debe a:

1. La fragmentación institucional y territorial
2. Las dificultades en la coordinación a través de los órdenes de gobierno y
3. Eventuales diferencias entre el sector privado y el gobierno.

En el pasado muchos gobiernos constataron la contribución que el turismo aporta al desarrollo económico regional y cultural o al cambio social, mientras que en fechas recientes se ha producido una revaloración favorable sobre su importancia, y ello se ha reflejado gradualmente en la relevancia que los diferentes gobiernos otorgan a la política turística, transfiriendo asuntos relacionados a las entidades económicas y comerciales.

El diseño de la Cuenta Satélite de Turismo (CST), creada para estimar con mayor precisión sus beneficios económicos, ha desempeñado un papel importante en su reconocimiento y su perfil dentro del gobierno, como acción relevante en la formación de la política turística y su difusión a los sectores involucrados en la transversalidad de la actividad.

Los diferentes órdenes de gobierno, nacional, regional y local operan siempre un papel importante en su desempeño aunque el reto es que en muchos países este rol evoluciona en forma improvisada, y con frecuencia sin una definición clara sobre su cometido, más allá de su contribución al desarrollo económico.

Antiguamente un aumento en la importancia de esta actividad se reflejaba en fondos adicionales para la promoción y mercadotecnia pero en la actualidad el papel de la política gubernamental se extiende a muy diversas áreas donde se impulsan los servicios de aviación, el desarrollo de nichos de mercado como el turismo de reuniones y convenciones, de salud y de bienestar, el ecoturismo; también en difundir e integrar las Tecnologías de Información y Comunicación TIC's entre las pequeñas y medianas empresas, el análisis del impacto de esta actividad en la sustentabilidad regional, y además hacer considerar los efectos de las crisis y desastres naturales en la industria . En todas estas áreas el reto es vincular la política turística con las políticas de otras entidades gubernamentales.

Una política turística efectiva demanda la integración de las perspectivas ambiental, social y económica, por lo que se hace necesario el trabajo conjunto con los distintos ministerios y agencias al nivel del gobierno central, dado el carácter transversal que como causas y efectos tiene esta actividad con todos los ramos económicos y sociales.

Lograr esa integración reclama negociaciones para alcanzar la coordinación horizontal de políticas públicas entre organizaciones del mismo nivel administrativo.

Para generar una política de integración horizontal y vertical, el sector turístico requiere de la comprensión común sobre alcances y objetivos alineados por todos los involucrados y un nivel de acuerdos respecto de las prioridades, métodos y resultados, además de la capacidad para desarrollar soluciones efectivas y armonizadas entre los componentes del turismo, incluyendo a inversionistas, prestadores del servicio y la fuerza laboral.

Esa integración requiere políticas adoptadas y aplicadas consistentemente de principio a fin por la administración pública y atender el marco normativo y operativo de planeación, evaluación, supervisión y control, incluyendo puntos de vista, demandas e intereses de todos los involucrados en esta actividad, y no inducir actuaciones grupales o individuales con soluciones fuera del marco normativo o por encima o al margen de lo instituido.

El enfoque integrador del gobierno como un todo puede establecer vínculos efectivos para impulsar la política regional conforme a prioridades oficiales, con acciones locales a nivel de cada destino turístico y con impacto regional pero la coherencia y constancia son esenciales para el diseño y aplicación de dichas políticas en todos los niveles de autoridad, con objeto de asegurar su efectividad.

El reto a la política de integración vertical es lograr adecuada coordinación operativa entre los órdenes de gobierno central, estatal, regional, municipal y local, pero se advierte que pocas veces se cumple con armonía este supuesto, debido al mayor peso e influencia del primero frente a los restantes, y distorsiona el sentido de potencial integración al generar muchos de los problemas y conflictos del sector y de sus participantes.

Ante la condición dinámica de la industria los gobiernos enfrentan frecuentes dificultades para asegurar la eficacia de la política turística, especialmente al monitorear los mercados y observar las diversas acciones con que los agentes estratégicos buscan condiciones ventajosas desde su centro de acción, lo que puede resolverse con apoyo del nivel municipal, cuya colaboración local sea aporte vertical de coordinación y responsabilidad.

3.1.6 El rol de gobierno y los fallos de mercado

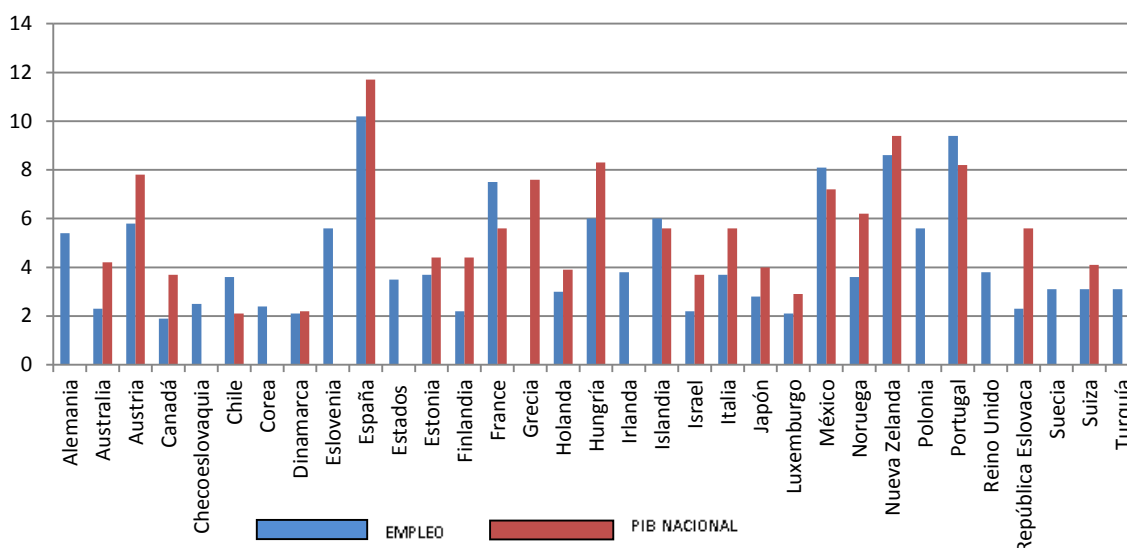
La racionalidad del involucramiento gubernamental en el turismo incluye el consenso generalizado de que siendo éste un medio efectivo para impulsar crecimiento y desarrollo económico regional más equitativo, se oriente a atender los fallos o deficiencias del mercado y direccionado a una gestión eficaz y efectiva en el uso de los bienes públicos.

Con ese interés las actividades gubernamentales asocian al turismo con el bienestar económico de las comunidades, conscientes de que sus resultados tendrán una directa correspondencia positiva con las condiciones macroeconómicas, así como significar su contribución para una mayor gobernabilidad y estabilidad social.

En las economías desarrolladas esta industria explica un rango entre el 2% y 5% del PIB, siendo del doble al considerar los beneficios económicos indirectos e inducidos, mientras que en términos de generación del empleo su aporte es del 4% al 6% al total de la ocupación fija en cada país.

Para economías en desarrollo el impacto del turismo sobre su PIB y el empleo suele ser mayor, cercano al 8% en forma directa, y mucho mayor en aquellos países con enfoque centrado en la industria de los servicios, acentuando su estrategia en el turismo como el caso de España, que supera el nivel de 10% de su PIB y el 11.5% de su empleo.

CUADRO 8. Importancia del Turismo en la economía de los países de la OCDE



Fuente: *OECD Tourism Trends and Políticas 2012*, Reporte de países

Siendo responsabilidad del sector privado propiciar el libre ejercicio empresarial del turismo como negocio y base de actividad económica, se reconoce que existen organizaciones de diversos tamaños, identificadas como micro, pequeñas y medianas empresas -mipymes- hasta otras grandes, transnacionales y multinacionales que intervienen en su quehacer operativo y sobre todo en la promoción en los mercados hacia los destinos.

Según la calidad, atractividad y competitividad de éstos se explica el tipo y tamaño de esas empresas, aunque puede afirmarse que en todos destacan las mipymes turísticas constituidas y operadas a partir del esquema de propiedad familiar.

En destinos tradicionales se acentúa una industria turística de libre mercado donde la mayoría son pequeñas unidades de negocio que crecieron y se desarrollaron conforme al modelo clásico de producción y determinación de precios.

Nuevos destinos emergentes y otros planificados albergan muchas otras empresas más estructuradas, algunas incluso transnacionales con presencia global y de estrategias diferenciadas, que acentúan su operatividad en la segmentación de mercados, orientadas al precio y otras al volumen, coexistiendo con mipymes avocadas al cliente y con énfasis en calidad y exclusividad.

El eje común de los destinos se alinea al tipo de recursos naturales y culturales que pueden manejar; bienes públicos que acentúan los atractivos del sitio a partir de su vocación natural, creándose el producto turístico asociado que comercializa y con el cual se afianza en los mercados.

Así, las condiciones del sitio, sus recursos tangibles e intangibles, y el tipo de productos turísticos vinculados conforman la personalidad del sitio haciendo que las empresas se sitúen con distinto poder económico y de mercado, lo cual sella su atraktividad.

Lo anterior ejemplifica cómo la estructura local de mercado cambia según los servicios turísticos ofertados para acuñar la experiencia que el visitante espera recibir, haciendo surgir condiciones de concentración económica u oligopolios, distintos entre destinos.

El eje conductor que liga al sector privado en el ejercicio de esta actividad es la creación del producto turístico, concepto que para Cárdenas Tabares está *“conformado por bienes y servicios que se ofrecen en el mercado en forma individual o en una amplia gama de combinaciones resultantes de las necesidades, requerimientos o deseos del consumidor al que llamamos turista”*.⁸⁴

⁸⁴ . Cárdenas Tabares, Fabio. *Mercadotecnia y productividad turística*. México. Ed. Trillas (1991) p. 15.

Un producto turístico ostenta condiciones que lo identifican como global e integrado por su “*enfoque horizontal en la creación de producto en el sentido de que reúne una serie de ofertas individuales, habitualmente poco relacionadas entre sí a partir de las cuales los intermediarios o el cliente escogen para producir o conseguir una experiencia de viaje completa*”.⁸⁵

La amplitud de elementos integradores en la estructuración del producto turístico, lo cita Eros Salinas Chávez al referir que éste “*constituye una combinación de prestaciones y elementos tangibles e intangibles que ofrecen determinados beneficios al cliente como respuesta a ciertas expectativas y motivaciones. Asimismo, ofrece al consumidor un conjunto de utilidades funcionales que satisfacen las necesidades básicas y otras psicológicas que se relacionan con el valor simbólico concedido por el turista al lugar o actividad elegida y al valor social frente a los grupos de referencia*”⁸⁶

Ante las variantes de estructura existe el entendido de que la política gubernamental; o dicho de otra forma, modalidades de intervención gubernamental en esta industria para supervisarla y normarla, en diferentes niveles, debe atender y revertir fallos de mercado de la industria turística y mitigar su impacto social, cultural y ambiental negativos, ante la aplicación de intereses particulares sobre bienes, territorios y el entorno comunitarios que no siempre ajustan con el interés general de la ciudadanía, y requieren de la intervención gubernamental para prevenir, evitar o revertir efectos negativos sobre la polis; casos que el Estado debe regular y equilibrar por desigualdad en poder, influencia y recursos.

⁸⁵ . Altés Machín, Carmen. *Marketing y turismo: Introducción al marketing de empresas y destinos turísticos*. Madrid, España, Ed. Síntesis, Serie Gestión Turística, 1993, p. 36.

⁸⁶ Salinas Chávez, Eros y Medina Pérez, Norman. “Los productos turísticos, pilares de la comercialización”. En: *Estudios y perspectivas en turismo*. Vol. 18 No. 2 Buenos Aires, 2009, págs. 227-242.

La racionalidad para el involucramiento gubernamental en el turismo siempre se vincula al uso de los bienes públicos (naturales y culturales), igual que sobre el ámbito espacial donde se efectúa, del cual se deriva la planeación territorial.

Existen múltiples fallos de mercado que surgen cuando las empresas incumplen con el ofrecimiento de los bienes y servicios que valoran muchos consumidores, y otros ocurren en el mercado mismo si no se oferta suficiente cantidad de bienes y servicios o la condición de calidad y su funcionamiento.

Las externalidades aparecen al no incorporar en el costo de producción y por ende en el precio de mercado aquellos efectos secundarios de la producción o consumo, al igual que la afectación a recursos naturales, al medio ambiente o por la capacidad de carga al sitio, recurso natural o atractivo histórico-cultural que se explota comercialmente.

La promoción de destinos turísticos impone otro tipo de fallos, donde algunas empresas son reacias a contribuir cooperando en las acciones de mercadotecnia, caso de fallo por el *usuario gratuito (free rider effect)*, por lo que, para contrarrestar esas prácticas, los gobiernos realizan la promoción de destinos a su cargo, con la expectativa de que esos fondos tendrán como resultado un mayor gasto-turista que beneficie directa e indirectamente a la comunidad ahí ubicada. Tal es el caso del Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V., empresa creada para activar la promoción turística de destinos y productos, y la marca “México” en los mercados del exterior.

Otro fallo común radica en información imperfecta que desvirtúa la toma de decisión de las empresas y del consumidor, a partir de datos erróneos o estadística incompleta, así como por ausencia de los elementos que integran el producto turístico que se ofrece.

Además de los fallos económicos de mercado, que se experimentan en muy diversas y cambiantes formas, según el grado de progreso y madurez de la industria turística, las razones de desarrollo regional y local, la planeación territorial y el uso de bienes y servicios públicos, así como la mitigación de los impactos negativos son, en general, argumentos que justifican la intervención del gobierno mediante roles que se mantienen a lo largo del tiempo.

El grado de involucramiento gubernamental tiende a atenuarse paulatinamente en función de cambios sociopolíticos y presiones que pregonan la reducción del Estado y la desregulación gubernamental generada por el avance de protagonistas civiles, sociales y de la iniciativa privada mediante conceptos y prácticas como la Responsabilidad Social Empresarial, la autorregulación del mercado y la creciente importancia y protagonismo de las llamadas organizaciones emergentes de la sociedad civil.

Históricamente se identifica un patrón de involucramiento gubernamental en muchos países; sobre todo en etapas iniciales del sector turístico donde las administraciones nacionales de la actividad asumieron amplias responsabilidades para su planeación y promoción, así como en la operación de algunos negocios comerciales.

En este contexto, algunos gobiernos tuvieron un papel activo en la hotelería, agencias de viajes, turoperadores y operadores de transporte pero con el tiempo, una vez que la industria turística se estableció y desarrolló, la tendencia fue transferir propiedades al sector privado y que los gobiernos actuaran como coordinadores o catalizadores en la evolución turística, dando asistencia y apoyo a la industria en lugar de encabezarla, cubriendo tan sólo los espacios que dejaba el sector privado.

Una vez que el país impulsa el desarrollo de esta industria, el foco de la política turística se desplaza de la simple maximización del número de visitantes e ingresos, a la creación y fomento de condiciones competitivas, tanto en las empresas, sociales y privadas, como entre las regiones que constituyen su red de atractivos y destinos.

Igualmente existe evolución en el uso básico de los instrumentos de promoción hasta el desarrollo de la competitividad y modernización de los destinos, de las empresas y otros prestadores de servicios para el turismo y el uso de técnicas de gestión de calidad total, incluso en los servicios gubernamentales.

En destinos turísticos avanzados existe renuencia por parte del sector privado de que el gobierno se involucre en la prestación de servicios y la operación de negocios, pero se le demanda seguir financiando la promoción al respecto.

Además de ajustes y cambios en la actuación del gobierno, ocasionados según el grado de desarrollo de la industria, se han propiciado cambios en el entorno político agregado de muchos países, a fin de enfocarse más en proporcionar el rumbo y la visión.

Tal entorno agregado estimula mayor participación de los administradores de negocios privados en el diseño de las políticas, siempre a través de redes que impulsan una gobernanza del turismo, y propician la mayor atención del gobierno en su grado de desarrollo a nivel local y regional.

Este traslado de responsabilidades usualmente radica en la toma de decisiones y está relacionado con temas dirigidos a la sustentabilidad, a través de un énfasis en el trabajo conjunto de planeación a escala regional y local, así como al proceso cada vez más frecuente de consulta.

3.1.7 Responsabilidad del gobierno en la política turística

Existen diferentes formas a través de las cuales se define el papel del gobierno en la actividad turística, toda vez que su avance como industria ha sido relativamente reciente, por lo que su papel y funciones usualmente aún no se especifican.

A falta de una definición constitucional sobre el papel del Estado en el turismo, se infiere que los gobiernos realizan los arreglos de la gobernanza en el transcurso del tiempo, y habrán de introducir las leyes que determinan su papel.

Una tendencia reciente en algunos países ha sido aprobar leyes que definan los roles de las organizaciones involucradas en el diseño, la planeación y la operación de la política turística, en sus distintos niveles y órdenes de gobierno, así como aquellas que se realizan entre aquél y el sector privado.

Tal definición de actuaciones y responsabilidades de diversos niveles gubernamentales es claro ejemplo de buenas prácticas en la gobernanza del turismo, aunque en México ese avance es aún escaso, sobre todo al requerir un menor nivel de autoritarismo que responda a negociar con otros sectores las bases de adecuada regulación a actividades privadas, empresariales y sociales, dentro del mejor esquema de gobernanza.

El rol del gobierno en el turismo evoluciona continuamente y en la mayoría de los países existe también un enfoque sobre los temas del lado de la oferta, además de la promoción y mercadotecnia como impulso a la demanda.

Las mejoras en el lado de la oferta se orientan al fortalecimiento de la competitividad de la industria turística al elevar la productividad y calidad, así como estimular la innovación.

Esas iniciativas se dirigen al impulso de nichos de mercado, al revitalizar el turismo médico, de salud y spa; mejoras en la infraestructura; construcción de capacidades y funcionalidades en las empresas del ramo para capitalizar el uso de Internet y las TIC's; mejorar las habilidades y la capacitación, al mismo tiempo que se reducen los impactos sociales y ambientales negativos.

Los países experimentan diversas consecuencias al adoptar acciones de impulso a la oferta, ya que ese rol aumenta los alcances y complejidad de la política turística gubernamental, además de requerir ampliar los vínculos con dependencias del Estado, como reto de actualización a la administración pública, igual que otras organizaciones sociales y de la academia, tales como las agencias de innovación y universidades.

Fomentar políticas en forma efectiva del lado de la oferta requiere de una perspectiva de planeación a largo plazo, comparada con la requerida para promover productos turísticos existentes. Se requiere invertir en el diseño de nuevas competencias de organización en las instituciones turísticas gubernamentales centrales y alentar la posición asumida sobre la forma en que el sector privado deba involucrarse, cuya cooperación es esencial para estimular el cambio estructural y la innovación en este rubro.

3.1.8 Turismo, fuente de desarrollo

En el pasado reciente un número cada vez mayor de países-destino ha invertido en desarrollar su sector turístico, imponiéndole un moderno perfil de programa dominante que apunte el progreso socioeconómico nacional mediante la creación de más empresas y nuevos empleos fijos, así como contribuir al desarrollo de una mejor infraestructura general y social, con el ánimo de generar mayor ingreso de divisas.

La actividad turística internacional se ubica como una categoría tope en el intercambio global por comercio exterior, ya que el monto total de exportación que ésta genera, incluyendo los transportes, ha superado la cifra de 1.375 billón de dólares, de los cuales corresponden 1.16 billones al gasto turista ejercido y 216 mil millones de dólares por el monto de las transportaciones.

Estas cifras promedian 3,767 millones diarios como actividad relativa a las operaciones turísticas, mismas que explican a más del 30% de las relativas a los servicios comerciales en el mundo y se asemejan al 6% de todas las exportaciones de bienes y servicios⁸⁷.

A nivel global el turismo internacional se coloca como la cuarta categoría entre los rubros del intercambio mundial de exportaciones, sólo después de los combustibles, productos químicos, comercio de vehículos y partes automotrices; aunque para los países en vías de desarrollo es la principal fuente de ingresos y la primera categoría equivalente de sus exportaciones, creadora de una gran parte de los empleos necesarios y causa de las mejores oportunidades de desarrollo.

Sin embargo el volumen turístico es dependiente de diversas variables económicas, políticas y sociales como cualquier otra actividad comercial, y en especial aquéllas de índole socioeconómica.

También influyen los fenómenos naturales aunque en menor grado, cuyos efectos se resienten más en los flujos internacionales, dado que la demanda global se redistribuye rápidamente frente una oferta más amplia y diversa.

⁸⁷ . OMT. Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo Estadístico pág. 9

Ante esto los flujos de turismo interno o doméstico apoyan al sostenimiento de la actividad aun ante situaciones difíciles, ya que el volumen de visitas familiares y los viajes de negocios aumentan durante etapas de crisis o al menos se mantienen al nivel promedio.

La situación económica nacional afecta a la industria mundial del turismo, en especial por la caída de la tasa del empleo y del nivel de ingreso personal, al ser causales directas y más relevantes, mientras que las de carácter internacional pesan de forma selectiva o errática con efectos profundos y muy rápida acción en el ámbito regional, dado el nivel de incertidumbre que se genera en los mercados.

Pero además también influyen escenarios de índole social y sanitaria como los ocurridos en el pasado reciente con la pandemia de influenza, justificando consejos y advertencias de los gobiernos a sus ciudadanos; igual que por actos de inseguridad, ataques político-militares y confrontaciones del crimen organizado, lo cual afecta los flujos de visitantes a grado tal que llegan a modificar la estructura de los mercados por el comportamiento de la demanda en corto y mediano plazos.

Pese a ese tipo de factores negativos la industria turística mundial mantiene constante impulso mientras que las condiciones generales de los mercados mejoran y evolucionan debido al crecimiento de las economías, así como por el grado en que las relaciones de los agentes estratégicos de la industria se intensifican en función de la globalización; pero sobre todo por los avances en terrenos comerciales apoyados por la tecnología, las comunicaciones, los transportes y los servicios financieros.

Acorde a estudios de la Organización Mundial del Turismo, esta actividad mantendrá su robusto avance en prácticamente todas las regiones y zonas del orbe, con tasas anuales que oscilen cercanas al 3.8% hacia el período 2012-2020⁸⁸.

Si bien la predicción está por debajo del 5% registrado entre 2013/2012, resulta bastante alta respecto a otras actividades económicas globales, teniendo como posibles casos en retroceso aquellas regiones que presentan inseguridad o guerra internas, ya que el turismo, sobre todo de carácter internacional, requiere de condiciones de paz interior para sostenerse y crecer, por lo que condiciones contrarias inhiben las visitas a países en conflicto y su efecto toma vigencia y permanece mucho más allá del cese de hostilidades o la recuperación de la paz social.

El turismo es una actividad económica moderna y está en línea con las necesidades del mundo actual al restablecer derechos e incluso ampliarlos al producir esquemas para hacer uso del ocio y del tiempo libre por esta vía, mientras que en lo socioeconómico resulta ser un instrumento que modifica las bases y ritmo del crecimiento económico y desarrollo social, además de ser factor clave en la lucha contra la pobreza.

Pese a la problemática mostrada la dinámica de la actividad turística mundial es positiva y así se desenvuelve en diversas latitudes, con un panorama que incentiva a la inversión local y extranjera, haciendo que los países animen su desarrollo económico y social en esta industria, ya que favorece oportunidades para crear los nuevos empleos requeridos por sus comunidades, y respalda la evolución educativa y cultural de su sociedad; en especial donde su práctica es generalizada.

⁸⁸ . OMT. Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, pág. 7 – ISSN 1728-9246

3.2. México en el turismo internacional

Identificar la relevancia del turismo requiere referir su estrecha relación con la situación económica general del país, su importancia relativa internacional y su peso económico.

México es la 14^a economía del mundo, y reconocida por haber avanzado 38 posiciones entre 2006 y 2011; ocupa 45 mejores posiciones por delante del mejor país BRIC y es el de América Latina mejor catalogado conforme al índice Doing Business⁸⁹.

Esa actividad económica se apuntala con su contribución a las cuentas nacionales, que representa la tercera fuente captadora de divisas y genera el 9% del PIB⁹⁰; mantiene más de 2.5 millones de empleos directos, con una importante participación de mujeres y de jóvenes; mayor que en cualquier otro sector, y revela más de 43,000 unidades económicas, de las cuales más del 80% son mipymes y un 19% corresponden a grandes empresas, las cuales son identificadas a partir de datos del censo 2009 del INEGI.

En el ranking internacional México se significa como un país-destino relevante entre importantes naciones en el mundo⁹¹ que lideran la captación del turismo internacional, al registrar el arribo de 24.2 millones de turistas extranjeros en el año 2013, y pese a haber abandonado el 13° sitio del año precedente, lo cual refiere haber perdido 5 posiciones respecto de 2010, ya que otros países lograron crecer con mayor rapidez.

⁸⁹ Doing Business. Fondo Monetario Internacional, <http://espanol.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/mexico> Consulta: 12 octubre, 2014

⁹⁰ . INEGI - Cuenta Satélite de Turismo 2011. Consulta: 08 septiembre, 2013
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/SCN/C_Anuales/c_satelitetur/default.aspx

⁹¹ . Nota con base en OMT- Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, 2014, Anexo Estadístico, pág. 10

Cabe señalar que el bloque entre las posiciones 9 y 15 concentran magnitudes muy cerradas en el intervalo de 24 a 28 millones de turistas internacionales por año, lo que motiva el frecuente cambio de posiciones entre los países-destino.

Las naciones que mantienen liderazgo y hacen punta en el conjunto de las primeras diez economías con mayor participación en el volumen global de turistas internacionales se distinguen porque cuentan con mayor conectividad aérea, terrestre y marítima, premisa básica de movilidad de los visitantes extranjeros que alimentan una creciente planta hotelera de calidad, recursos fundamentales en la construcción de estrategias.

CUADRO 9. Turismo Internacional – Escala de captación de arribos por país

Rango	País de Arribo	Modelo	Arribos en millones 2012	Arribos en millones 2013	TMCA % 2012/2011	TMCA % 2013/2012
1	Francia	TF	83.0	82.1	1.8	-1.1
2	Estados Unidos	TF	66.7	69.8	6.1	4.7
3	España	TF	57.7	60.7	2.3	5.6
4	China	TF	57.7	55.7	0.3	-3.5
5	Italia	TF	46.4	47.7	0.5	2.9
6	Turquía	TF	35.7	37.8	3.0	5.9
7	Alemania	TCE	30.4	31.5	7.3	3.7
8	Inglaterra	TF	29.3	31.2	-0.1	6.4
9	Rusia	TF	25.7	28.4	13.5	10.2
10	Tailandia	TF	22.4	26.5	16.2	18.8

Notas: TF: Llegada de turistas en frontera, excluye visitantes por un día.

TCE: Llegada de turistas internacionales en establecimientos colectivos

Fuente: OMT. Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo Estadístico, pág. 10

Es de observarse que esas posiciones de vanguardia responden a dos modelos en la captura de información sobre visitantes:

1. Donde se obtienen datos directamente en los módulos migratorios a la llegada de los turistas por frontera o aeropuertos, (TF)
2. El que identifica y asume el volumen de arribos a partir del reporte que formulan principalmente los hoteles que registran a los extranjeros durante su estadía. (TCE)

Esto último adquiere importancia sobre todo en Europa, dada la condición de tener ciudadanos comunitarios con libre tránsito y puede ser causa de un eventual conteo doble o mayor, según los hoteles en que un visitante se aloje y registre.

Hacia el final de la primera década del tercer milenio México abandonó el cuadro de privilegio entre los 10 países más visitados por el turismo internacional, pasando del 7° sitio que ocupó en el año 2000 al 10° en el año 2010, hasta ubicarse en el 13° sitio en el año 2012 y 15° durante el 2013, lo cual ejemplifica el problema central de menor competitividad y capacidad en la planeación y gestión de los destinos, muy en especial de los altamente turísticos.

Reportes de la Secretaría de Turismo y cálculos preliminares de la OMT permiten referir un posible avance de la posición de México al 11° sitio en la tabla hacia el año 2014, sujeto de ser corroborado.

CUADRO 10. Ubicación de México en la captación mundial del tráfico internacional



Fuente: Elaboración propia con datos de OMT Organización Mundial de Turismo Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo Estadístico pág. 10.

La participación de México obtenida en el año 2013 fue equivalente al 2.2% respecto del volumen mundial de arribos por visitantes internacionales, y al 3.9% con respecto al volumen que capta el subconjunto de los 10 principales países que resultan ser líderes en captación del turismo global.

La competitividad turística está referida no sólo a la captación del volumen de turistas sino con mayor acento en el ingreso turístico que el fenómeno global genera y el cual se distribuye entre las naciones, como principal atractivo y razón suficiente para impulsar su rivalidad y competir por una mayor cuota de participación.

CUADRO 11. Turismo Internacional – Escala de captación de ingresos por país

Rango	País de Arribo	Ingresos por año en miles de millones de dólares USD		TMCA % 2012/2011	TMCA % 2013/2012
		2012	2013		
1	Estados Unidos	126.2	139.6	9.2	10.6
2	España	56.3	60.4	1.5	3.9
3	Francia	53.6	56.1	6.0	1.3
4	China	50.0	51.7	3.2	3.3
5	Macao	43.7	51.6	13.2	18.1
6	Italia	41.2	43.9	3.8	3.1
7	Tailandia	33.8	42.1	26.7	23.1
8	Alemania	38.1	41.2	6.3	4.5
9	Inglaterra	36.2	40.6	4.8	13.2
10	Hong Kong	33.1	38.9	15.8	17.7
TOTAL MUNDO		1,078	1,159		

Fuente: Elaboración propia con datos de OMT, Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo pág. 12

CUADRO 12. Ubicación de México en la captación mundial del gasto turista internacional

Sitio	PAÍS-DESTINO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1º	Estados Unidos	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA
2º	España	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP	ESP
3º	Francia	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN	FRAN
4º	Italia	ITA	ITA	ITA	ITA	ITA	ITA	ITA	ITA	ITA	CHIN	CHIN	CHIN	CHIN	CHIN
5º	Inglaterra	UK	GER	CHIN	GER	UK	UK	CHIN	UK	CHIN	CHIN	ITA	ITA	MCO	MCO
6º	Alemania	GER	CHIN	GER	UK	GER	CHIN	UK	CHIN	GER	GER	GER	GER	ITA	ITA
7º	China	CHIN	UK	UK	CHIN	CHIN	GER	GER	GER	UK	UK	UK	UK	GER	THAI
8º	Canadá	CAN	CAN	TURQ	OS TR	TURQ	TURQ	AUS TR	AUS TR	AUS TR	AUS TR	AUS TR	MCO	UK	GER
9º	Austria	OS TR	OS TR	OS TR	TURQ	OS TR	AUS TR	OS TR	OS TR	TURQ	TURQ	MCO	AUS TR	THAI	UK
10º	Australia	AUS TR	GREC	HKG	GREC	AUS TR	OS TR	TURQ	TURQ	OS TR	OS TR	HKG	HKG	HKG	HKG
11º	Grecia	GREC	MEX	GREC	CAN	GREC	CAN	CAN	THAI	THAI	MCO	TURQ	THAI	AUS TR	AUS TR
12º	México	MEX			CAN	AUS TR	CAN	GREC	GREC	CAN	GREC	HKG	THAI	TURQ	TURQ
13º			MEX	MEX	JAP	MEX	THAI	GREC	MCO	THAI	OS TR	OS TR	MAS Y	MAS Y	
14º					MEX		MEX		MAS Y	CAN	MAS Y	MAS Y	MAS Y	SING	OS TR
15º									HKG	HKG	GREC	CAN	SING	OS TR	SING
16º									MCO	MAS Y	S WZ	S WZ	S WZ	IND	IND
17º									HOL	S WZ	CAN	IND	IND	CAN	CAN
18º									MEX	MEX	HOL	SING	CAN	S WZ	S WZ
19º											MEX	JAP	GRE	JAP	GRE
20º												HOL	HOL	HOL	HOL
21º												GRE	SUE	KOR	JAP
22º												EGY	KOR	GRE	KOR
23º												MEX	MEX	BELG	MEX
24º															MEX

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Turismo OMT, Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, Junio 2014, Anexo pág. 12

3.3. Competencias y responsabilidades del gobierno

Las competencias organizacionales referidas como la combinación de recursos y procesos en la institución, que en conjunto sustentan las habilidades para alcanzar objetivos y poder cumplir con las atribuciones del marco reglamentario, administrativo y funcional, demandan del mayor conocimiento por parte de sus recursos humanos, así como del poder legislativo, sobre las necesidades y potencial del sector para acceder a los satisfactores que le permitan desempeñar el rol asignado.

Países europeos han adoptado enfoques basados en competencias, para que las entidades y organizaciones gubernamentales desarrollen sus funciones eficazmente, lo que se considera una buena práctica relativa a la gobernabilidad del turismo, mientras que desde la perspectiva de los negocios las políticas gubernamentales enfatizan la competitividad al mejorar la productividad y calidad, estimulando también la innovación.

Las mejoras en la productividad se han alcanzado también a través de una mejor definición de los roles y competencias de las organizaciones involucradas.

El entorno macroeconómico y político favorece enfoques de mayor colaboración y ello motiva orientar una política turística basada en diferenciación y diversificación, que sea formulada y ejecutada en conjunto con la industria, con la cual se otorgue mayor énfasis al análisis situacional y a la toma de decisiones en el ámbito local con impacto regional.

Congruente con esos planteamientos se deben revisar las capacidades y competencias del gobierno del turismo y analizarlas en correspondencia de su sector productivo, lo que implica calificar sus características con base en el modelo de competitividad formulado por Michel Porter, enfoque que surge de su afirmación *“La unidad básica de estudio para comprender la ventaja nacional es el sector. Las naciones no alcanzan el éxito en sectores aislados (...), sino en clusters de sectores conectados por medio de relaciones verticales y horizontales. La economía de una nación contiene una mezcla de clusters, cuya composición y fuentes de ventaja (o desventaja) competitiva refleja el estado de desarrollo de la economía”*⁹²

⁹² . Porter, Michel. La ventaja competitiva de las naciones. Buenos Aires, Javier Vergara-Editor, 1991, pág. 113

La conexión del análisis así conceptualizado se funda adicionalmente en el hecho de que las naciones se desempeñan en ambientes de rivalidad en la conquista por una mayor participación del volumen y gasto del turismo internacional.

3.3.1 Infraestructura básica y equipamiento diferenciados

El equipamiento turístico de México refiere una importante variable y condición que favorece los flujos de visitantes, con 18,199 establecimientos de hospedaje en todo su territorio, lo cual representa un total de 672 mil 296 cuartos hoteleros de calidad turística que ofertan más de 245 millones 380 mil cuartos-noche capaces de albergar a 186 millones de turistas durante una estadía de 2.5 días por vista.⁹³

Se cuenta además con 50 campos de golf de clase mundial como oferta especializada para un segmento de alto gasto y mayor estadía, instalaciones que se asocian a la relevante estructura de alojamiento turístico hotelero y residencial de clasificación como Resorts o Complejos Turísticos construidos en destinos de mayor afluencia.

El país opera con 76 aeropuertos en su red, de los cuales 18 son para vuelos nacionales y 58 están habilitados para operaciones internacionales, los que soportan la conectividad aérea del país con servicios domésticos e internacionales conectando con países de tres continentes y a través de ellos con prácticamente todo el orbe.

La operatividad comercial aérea se concentra en esos 58 aeropuertos administrados por concesión a 3 grupos aeroportuarios: Grupo Aeroportuario Centro Norte (OMA) con 13 instalaciones, Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) con 12 aeropuertos y otros 9 al

⁹³ . Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Turismo – Sistema DATATUR, <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InventarioTuristico.aspx> Consulta: 19 abril, 2014

Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), además del organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) que opera a su cargo 24 aeródromos, incluyendo el de la Ciudad de México, D. F. que conforma otro grupo aeroportuario independiente.

Desde esos aeródromos se realizan los vuelos comerciales regulares de las principales aerolíneas de pasajeros, mexicanas y extranjeras, con 154 rutas aéreas nacionales y 294 rutas aéreas internacionales de acuerdo con la oferta al mes de diciembre de 2014.

El 70% de los asientos aéreos hacia México conectan con ciudades de los Estados Unidos, seguido de Canadá que concentra el 8%, siguiendo Europa y Sudamérica en importancia, así como Centroamérica y las operaciones desde el Lejano Oriente⁹⁴.

La conectividad terrestre del país es amplia e igualmente diversificada, apoyada con una red carretera que desde el año 2000 tiene una longitud total de 333 mil 247 kilómetros, de los que 106 mil 572 km. corresponden a carreteras libres (32%), 5 mil 933 km. a autopistas de cuota (2%), 160 mil 185 km. a caminos rurales y alimentadores (48%) y los 60 mil 557 kilómetros restantes a caminos transitables por brechas (18%).⁹⁵

En la red principal, compuesta por carreteras federales y caminos de cuota a cargo de concesionarios y del organismo Caminos y Puentes Federales de Ingreso, CAPUFE, cuenta con 106 mil 572 kilómetros que los utiliza el turismo nacional y extranjero con vehículos privados y los servicios públicos que proporcionan empresas nacionales de autotransporte calificadas de primer orden y con muy alto reconocimiento por la calidad de sus operaciones terrestres.

⁹⁴ . Estimación propia a partir con muestreo a la oferta de vuelos operando en del país, enero de 2015.

⁹⁵ http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/CAP-04.pdf Consulta 01 septiembre: 2014

La infraestructura portuaria del país también es relevante ya que permite operar el más importante movimiento de arribos en cruceros con el mayor volumen de visitantes, siendo el primer país-destino en cuanto al volumen en el mundo.

Por su parte los atractivos turísticos intangibles incluyen un inventario con 37 bienes Patrimonio Mundial y el concepto de la Cocina Mexicana como Patrimonio Mundial Intangible; 82 Pueblos Mágicos, 62 etnias vivas, más de 40 mil sitios Arqueológicos abiertos y otros más en estudio, y además diversas Rutas culturales temáticas como la del Vino, del Café, de los Conventos o las Rutas Gastronómicas, entre otros.

Aspectos naturales y otros creados como los antes referidos constituyen elementos que permiten valorar atractivos de México ante los mercados para enfrentar oportunidades y sortear las amenazas competitivas de un país en referencia al axioma de eficiencia en la gestión estratégica.

Otros conceptos y variables fundamentales respecto de capacidades y competencias del turismo mexicano surgen en el ámbito de las responsabilidades que la industria turística tiene y de lo cual a lo largo de este documento se consigna con apego a lo que de suyo resulta relevante.

3.3.2 Agentes y proveedores

El turismo en México se desarrolla con el aporte de muchos importantes actores que operan diversos segmentos en los mercados y ofertan servicios de diferentes giros en apoyo a posibles actividades del visitante en los destinos; y como en casi todos los países, el nacional es el de mayor volumen en tamaño y tasas de crecimiento.

Los flujos turísticos nacionales además de ser amplios son diversos y conforman segmentos que se definen por la naturaleza de sus viajes dentro de las regiones, cercanas o alejadas a sus centros poblacionales, donde las motivaciones principales son el ocio y descanso, visitas familiares, estudios y viajes de negocios o de índole gubernamental.

Por su parte el turismo extranjero refiere un desempeño de importancia adicional porque contribuye a incrementar la captación de divisas como aporte a la generación de riqueza hacia el país, en tanto que al flujo de turismo nacional se le adjudica la ventajosa condición de distribuirla.

Como en todos los países, en México están presentes los agentes estratégicos que operan la red en gobernanza, siendo parte de los tres principales sectores, el gobierno con diversos servicios de índole nacional, como seguridad, migración y aduanas, promoción de imagen. En el sector privado están activas agrupaciones nacionales y extranjeras, como Cámaras y asociaciones de prestadores de servicios al visitante, y de propietarios y empresarios de principales ramos. Por parte de la sociedad destacan gremios y agrupaciones de emprendedores nacionales y secciones políticas, así como organizaciones no-gubernamentales, muchas de ellas globales, interesadas en proteger el medio ambiente.

En el ámbito de cada destino turístico se ubican actores locales que actúan como proveedores nacionales y extranjeros operando en ambas líneas, demanda y oferta, señalando los extremos de la relación, origen y destino del turismo.

Desde la óptica de promoción de la oferta son aerolíneas, hoteles, transportistas especializados náuticos y por superficie, muchos integrados en grupos empresariales de naturaleza transnacional o multinacional, además de otras empresas mexicanas que son oferentes de diversos servicios especializados y de entretenimiento en su mayoría familiares y que se constituyeron localmente ante las oportunidades que encontraron en los propios destinos turísticos.

Por el lado de la demanda el grupo de proveedores está representado por promotores en diversos niveles: mayoristas, detallistas, agentes locales, y otros actores asociados que responden a iniciativas enfocadas a nichos y segmentos como los de turismo de incentivo, de reuniones, congresos y convenciones; de asociaciones; clubes de servicio al turismo alternativo y de naturaleza, promotores enfocados a Bodas, Gastronómico, Holístico y Gran Clase o Premium, entre otros.

Los proveedores de servicios representan igualmente al segmento de inversores quienes ven en el potencial del turismo las condiciones para lograr un mayor grado de rentabilidad, lo cual estimula su expectativa de maduración de proyectos y recuperar su inversión en menores plazos.

Una expresión adicional e importante acerca del sector de proveedores se concentra en las características de transversalidad del negocio turístico, al demandar todo tipo de bienes y servicios de los tres sectores económicos, provenientes de todas las empresas participantes, lo cual genera una amplia, compleja y competitiva red de intercambios, cuyas características fortalecen el desarrollo económico local, regional y nacional.

3.3.3 Mercados y competidores

Existe una amplia diversidad de clientela en el turismo ya que prácticamente todas las zonas geográficas del país participan aun cuando tienen diferente grado de desarrollo en servicios, instalaciones y por ende en la preferencia del público consumidor.

Entre más alejados estén los mercados del destino turístico menor será su participación en cuanto al volumen, pero mucho mayor su influencia en el gasto por visitante.

Conviene referir que de existir factores especiales como de la cultura, aventura y naturaleza, que enfatizan la oferta natural y asociada del destino turístico, mayor será la segmentación de los mercados y más acusada su temporalidad en función del precio de la visita organizada y servicios turísticos.

Análogamente, mercados alejados del destino representan consumidores de bajo nivel de gasto, que pueden significar volumen para equilibrar la oferta instalada de destino sin aportar riqueza aunque contribuyen a dinamizar la actividad y distribuir el gasto.

Así todos los niveles socioeconómicos son participantes; en especial del mercado nacional, existiendo una oferta amplia, diversificada y adecuada a todos los estratos, en tanto los servicios compiten por cada segmento e incluso impulsan el flujo de clientes de menores ingresos a través de programas sociales y sindicales, lo cual acentúa temas de la política turística nacional como el derecho al ocio y la recreación, además de campañas promocionales de acento democrático con el lema "*turismo para todos*", lo que se estimula con bajo precio y financiamiento organizado por instancias del gobierno que están evocadas a los trabajadores en activo.

La industria turística es sofisticada y competitiva; su clientela es muestra de la más amplia gama de diversificación y especialización; el producto se genera para todo nivel de mercado desde muy básico hasta muy exclusivo, y su distribución atiende distintas formas, coberturas y alcances, incluso apoyada con innovación y tecnologías de la información y comunicación, TIC's, los medios electrónicos y las redes sociales que empoderan al turista y visitante.

La competencia existe en todos los niveles y en todos sentidos; se presenta en forma horizontal igual que vertical, e induce mayor especialización a partir de segmentos y preferencias del consumidor, entrelazando eslabones de una muy amplia cadena de valor y distribución cuya obligación es elevar capacidades y enfrentar competidores.

Esta competencia se genera entre países y dentro de ellos entre regiones y destinos puesto que en todos los términos existe rivalidad, ya sea por precio, categoría, calidad y nivel de servicio; por la relación de volumen-capacidad; por el tipo de instalación y la distancia entre mercado-destino como elemento de segmentación, así como el precio de transporte que influye directamente en la decisión. Es relevante señalar que la inversión gubernamental realizada en infraestructura y equipamiento social es clave para competir exitosamente ante países y destinos.

Estos factores aumentan la rivalidad al tratarse del segmento más competido, que es el de mayor capacidad de gasto, ya que por su nivel socioeconómico y grupo de ingreso personal puede viajar a cualquier destino y efectuar la mayor derrama de gasto, aunque sea el de menor volumen por ser punta de la pirámide y líder de los demás segmentos.

Empero existe diversidad de empresas que compiten por mercados y entre componentes del servicio turístico, rivalidad que se eleva a países y destinos que buscan mayor porción de mercado y apelan a todo tipo de iniciativas y propuestas, ofertando sus productos a segmentos de diversa capacidad de compra, con orientación al precio y variándolos según temporadas e intensidad de la demanda. Igualmente la competencia es común entre oferentes del mismo sitio-destino para hacer suyo el flujo de demanda del mercado que ya decidió vacacionar en su región, afectando la relación local entre semejantes.

Suele ser que entre países se represente el primer nivel de competencia y el segundo corresponda a los prestadores e integradores de servicios; es por ello que la Marca país revela un concepto que debe enriquecerse con todo recurso disponible, dado que la reputación de los destinos conlleva ese concepto, se decanta del mismo, y también se afecta con él. La rivalidad entre países siempre se acrecienta al buscar una mayor participación de mercado, haciendo valer todo tipo de argumentos.

3.3.4 Sustitutos al turismo

El avance tecnológico invita a prever la posibilidad que surjan sustitutos; sin embargo, en el campo del turismo es difícil sustituir experiencias y los recursos naturales que son su principal componente; al contrario, recibe apoyos tecnológicos para cuidar su integridad y elevar la sustentabilidad.

La generación de sustitutos se produce entre productos y servicios, componentes que surgen como nuevas modalidades para satisfacer inquietudes francas o latentes en cada segmento de mercado, por ello, más que sustitución se ejerce complementación y así refuerzan las posibilidades de una oferta que aumenta con diversidad su competitividad.

El ingreso personal disponible es el componente que determina la demanda turística, siendo fácil comprender que la sustitución de un viaje se sujeta al modo de transporte, la categoría hotelera y a la estadía; incluso a hacer o no la vacación frente a otras posibles asignaciones alternativas de gasto, invertir en arreglos o adquirir electrodomésticos para el hogar, e incluso invertir en el capital humano propio y de la familia, optando por la recreación local que mediante el esparcimiento compense, en parte, una vacación plena.

Como idea opuesta a la sustitución se establece que la dinámica del turismo se alimenta con la innovación en el producto dirigido al segmento específico con variantes que el estudio de la demanda aconseje, todo lo cual se transmite a la condición física de los destinos, los cuales pueden emerger a causa del acento que imprima un segmento del mismo, a una moda o tendencia, así como la aplicación tecnológica de nueva aparición.

3.3.5 Barreras de entrada y regulación turística en México.

El turismo es una industria abierta y fragmentada, prácticamente sin barreras de entrada o salida, más allá de las que cualquier tipo de empresa deba enfrentar según su giro o especialidad y uso intensivo de capital, en razón del nivel de riesgo que deba satisfacer ante la condición de seguridad en la prestación de sus servicios.

Existen motivaciones de sustentabilidad o carga máxima aplicable al uso o visita de algún recurso natural o atractivo cultural que en algunos casos da motivo a concesión, licencia o permiso de explotación por parte de un gobierno o autoridad competente, lo cual puede significar barreras específicas de entrada o salida, así como constituir una condición de monopolio u oligopolio a resolver en función de las condiciones físicas del atractivo y volumen de demanda.

Con tales enfoques es previsible que esas condicionantes actúen como barreras a un sector diversificado con múltiples inversores y mínimas restricciones de operación, sólo sujetas a la disponibilidad de recursos útiles para su instalación; en especial terrenos adecuados y ubicados en zonas con planes de manejo apropiados.

La globalización ha hecho que en el turismo se generalicen marcas y denominaciones, con empresas que a partir de conceptos como la responsabilidad social apelan a la gobernanza para respaldar actividades en beneficio y protección del medio ambiente, produciendo una sensación de limitar la operación a título de una barrera para quienes no concurren a esa brecha.

Contrario a las barreras, el país otorga facilidades a la inversión, nacional o extranjera en casi todo tipo de establecimientos turísticos y sus actividades complementarias, ya que para aquellos rubros que demandan alta inversión o hacen uso intenso de capital, existen incentivos y opciones de financiamiento complementario.

Ese tipo de facilidades suelen ser casuísticas y de índole operativo-administrativa sin que constituyan ni definan estrategias específicas o puntuales para el impulso y fomento de la inversión en el sector, lo que está en la esfera de los gobiernos federal, estatales y por ende de los municipales.

No obstante que en México la industria turística ha estado desregulada desde los años 80's la última expresión de regulación que correspondía a la asignación de estrellas a hoteles se concedió como acción autodeterminada por la empresa y en cierto grado por el propio subsector a que pertenezca; aunque de forma más abierta por la competencia y las leyes de mercado.

Actualmente, la Secretaría de Turismo, como rectora de la política en el sector, mantiene facilidades de desregulación, que comenzó con la fijación de precios y suspensión del registro tarifario en diversos servicios, principalmente de hotelería.

En términos de facilitación se volcó en brindar apoyo a la apertura de empresas con el SARE turístico municipal, sistema de apertura rápida, consistente en ser la ventanilla única para todos los trámites de apertura de empresas de giro turístico en localidades con esa vocación, mientras que en la operación de servicios incluso se propicia el acceso al financiamiento de las empresas y apoya directamente obras de mejora a la imagen de localidades turísticas y otras denominadas Pueblos Mágicos, como una marca propiedad de esa autoridad sectorial.

Igualmente impulsa la dotación de infraestructura básica y social, con servicios y diversas facilidades para incentivar la oferta turística mediante la construcción de carreteras, aeródromos, marinas y muelles turísticos en puertos para la operación de los transportes, en especial de acceso a los destinos, así como con acciones de facilitación para operar servicios complementarios, recreativos y de entretenimiento como circuitos en ferrocarril, y el uso de embarcaciones ligeras, globos aerostáticos y parapentes, entre otros.

Más que un sector desregulado es un ámbito de promoción a la evolución empresarial y en apoyo a los actores que concurren abiertamente en los mercados, fijan precios en función de la demanda y cuentan con total acceso a ser parte de la oferta pues cuentan con plenas facilidades, así como con asesoría de financiamiento y operación, incluyendo capacitación y el beneficio indirecto de la promoción.

3.4. La actividad turística en México

Producto de una dinámica que denota avances y retrocesos además de características y orígenes propios, derivada de la problemática socioeconómica y sociopolítica nacional, la actividad turística en nuestro país muestra una profunda interrelación con el entorno internacional y su compleja evolución.

La variabilidad se genera con base en las condiciones globales de la economía, la política internacional, los conflictos de todo tipo y hasta por factores de índole médico y sanitario, producto también del fenómeno de la globalización y por la aumentada competitividad de los países-destino que a la vez son principales impulsores de continua innovación en la oferta turística y prestación de servicios especializados al turista.

Tal reconocimiento reclama la integración de acciones en todos los niveles de gobierno y la concurrencia del sector empresarial, privado y social, para sumar las ventajas de todo tipo de industrias y actividades en favor de consolidar el turismo en México.

3.4.1 Crecimiento de la demanda de internación

El movimiento de turistas y visitantes extranjeros en el país refiere segmentos definidos de mercado, por lo que para explicar su estructura y fenomenología se indica que en el año 2014 el movimiento internacional registró 80.9 millones de personas, de los cuales 29.1 millones (36%) fueron turistas con pernocta y 53.9 millones (64%) fueron excursionistas por un solo día, y de ellos 5.8 millones correspondieron a visitantes en tránsito a bordo de cruceros;⁹⁶ cifras que consigna el cuadro 13 siguiente.

⁹⁶ . Cita formulada con base en estadísticas de SECTUR publicadas en el sistema Datatur, <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx> Consulta: 20 abril, 2014

CUADRO 13. Evolución de Visitantes, Excursionistas y Turistas de Internación

Registro de Turistas y Visitantes			2010	2011	2012	2013	2014
Excursionistas	En Crucero		6,048.33	5,289.43	5,198.61	4,555.44	5,783.84
	Fronterizos	En Automóviles	39,037.54	34,865.88	36,114.51	38,118.42	36,473.37
		Peatones	13,577.67	12,173.22	12,033.01	11,275.79	9,550.01
		TTL	52,615.21	47,039.10	48,147.52	49,394.21	46,023.38
Total por Visitantes y Excursionistas:			58,663.54	52,328.53	53,346.13	53,949.65	51,807.22
				-6.9%	5.9%	6.2%	-7.3%
Turistas Internacionales	Fronterizos	Automóviles	10,619.28	10,843.69	11,360.54	12,221.26	13,442.67
		Peatones	2,708.13	2,393.19	2,304.29	2,340.64	2,517.05
		TTL	13,327.41	13,236.88	13,664.83	14,561.90	15,959.72
	De Internación	Vía Aérea	8,371.10	8,675.70	7,938.62	7,755.69	10,818.49
Vía Terrestre		1,591.24	1,490.69	1,799.10	1,832.93	2,313.23	
TTL		9,962.34	10,166.39	9,737.72	9,588.62	13,131.72	
Turismo Fronterizo y de Internación:			23,289.75	23,403.27	23,402.55	24,150.52	29,091.44
				0.2%	7.6%	10.1%	20.8%
Gran Total			81,953.29	75,731.80	76,748.68	78,100.17	80,898.66
				-1.0%	7.3%	9.5%	16.6%

<http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx>

El volumen de arribos señalado refiere un crecimiento del 3.2% entre 2013 y el año 2012 en que se registraron 23.402 millones, cifra prácticamente igual que en el año 2011, ante un sorprendente aumento del 20.45% al registrar 29.1 millones de llegadas en 2014.

Respecto al turismo receptivo de internación, la procedencia de extranjeros con pernocta es del continente americano principalmente con 22.1 millones (91.46%), luego con 1.7 millones provienen de la comunidad Europea (7.16%), otros 156 mil de Asia y el Pacífico (6.46%), y 18 mil del Continente Africano, además de otros 163 mil turistas sin clasificar su procedencia, acorde con cifras de la OMT⁹⁷.

⁹⁷ . OMT, Compendium of statistics 2009-2013, Edition 2015, pág. 257

En cuanto a la razón de viaje del flujo de internación, el 95.5% refirió motivos personales con 23.1 millones de viajeros, de los cuales 2 de cada 3 señaló realizar viaje de recreo, vacaciones o turismo y el otros tercio indicó motivos personales. El 4.5% restante manifiesta que su visita tiene nexos de negocio o reuniones profesionales con 1.1 millones de personas y son el segmento más activo y de mayor crecimiento a tasas anuales entre 11% y 14%, consignados por la misma fuente.

La vía aérea es el medio más utilizado para acceder al país con 12.2 millones de turistas y es el segmento de mayor crecimiento y ligeramente superior al terrestre con 11.93 millones de visitantes que representan el 49.4% del total registrado en el año 2013; segmento afectado por políticas de internación vehicular y condiciones de escasa seguridad en los trayectos de recorrido, por lo que sigue disminuyendo desde 2009.⁹⁸

Los viajeros que se internaron al país por vía aérea en 2013 representan el 50.6% del total de los visitantes extranjeros, marcando un crecimiento del 7.6% respecto al año 2012 y del 4.7% entre 2012/2011 al registrar 11.36 millones de pasajeros en 2012, frente a los 10.84 millones transportados en 2011.⁹⁹

Tres cuartas partes de los viajeros por avión provienen de Estados Unidos y Canadá, sumando 8.9 millones de las llegadas; otros 1.7 millones de viajeros son europeos, y 0.17 millones provienen de Asia, África y Oceanía; mientras los restantes 1.5 millones proceden de Centro y Sudamérica¹⁰⁰.

⁹⁸ . Cifras consignadas en el sistema Datatur de SECTUR

⁹⁹ . Ibíd.

¹⁰⁰ . Ibíd

En particular la dinámica de los visitantes originarios de Brasil, Perú y Rusia explica el creciente interés por parte de esos mercados en visitar destinos en México y aunque con volúmenes aún reducidos también son referentes de las expectativas de otros mercados emergentes.

A este comportamiento positivo contribuye la reciente instrumentación de medidas de facilitación migratoria con Sudamérica que México ha otorgado como contribución a su política de inserción en la globalidad y para lo cual el sector turismo resulta ser un adecuado mecanismo que opera en diversos aspectos.

3.4.2 Ingreso - Gasto de turismo internacional.

El impacto económico que el conjunto de visitantes extranjeros de internación genera para el país es muy significativo, ya que en 2013 fue de 14 mil 311 millones de dólares, de los cuales 13,949 millones revelan el gasto directo de los turistas, donde 12,842 millones son gastos personales y 1,107 millones están relacionados con gastos profesionales y de negocios; los 362 millones restantes refieren el gasto de pasajes por transportación generado¹⁰¹.

El ritmo de crecimiento registrado por las divisas recibidas del turismo internacional en 2014 fue del 16.6% y en 2013 fue del 9.5%, mientras que en 2012 fue del 7.3%; éste último con una nueva tendencia positiva y creciente luego del retroceso experimentado en 2011 cuando registró una pérdida de -1.0%. Esos resultados mejorarán la posición país en el cuadro de líderes por captación de ingresos en turismo de internación.

¹⁰¹ . OMT, Compendium of statistics 2009-2013, Edition 2015, pág. 257

CUADRO 14. Evolución divisas por turismo 2010-2014

Ingresos por Turismo (Mdd)			2010	2011	2012	2013	2014
Excursionistas	En Crucero		528.85	478.81	440.46	358.13	418.54
	Fronterizos	En Automóviles	1,112.03	1,033.86	1,152.39	1,360.96	1,239.60
		Peatones	360.01	349.80	380.14	376.14	284.70
		TTL	1,472.04	1,383.66	1,532.53	1,737.10	1,524.30
	Total por Visitantes y Excursionistas:			2,000.89	1,862.47	1,972.99	2,095.23
				-6.9%	5.9%	6.2%	-7.3%
Turistas Internacionales	Fronterizos	Automóviles	476.23	486.70	474.17	453.13	651.48
		Peatones	71.79	71.17	93.58	89.09	99.28
		TTL	548.02	557.86	567.75	542.22	750.76
De Internación	Vía Aérea	8,700.70	8,774.93	9,543.97	10,611.89	12,762.76	
	Vía Terrestre	742.12	673.54	654.68	699.65	801.60	
	TTL	9,442.81	9,448.47	10,198.64	11,311.54	13,564.36	
Turismo Fronterizo y de Internación:			9,990.83	10,006.34	10,766.39	11,853.76	14,315.12
				0.2%	7.6%	10.1%	20.8%
Gran Total			11,991.72	11,868.81	12,739.38	13,948.99	16,257.96
				-1.0%	7.3%	9.5%	16.6%

Fuente: Sistema Datatur de Sectur; <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx>

Contrastando con lo anterior, el volumen de mexicanos que viajaron al exterior fue de 15.9 millones en 2013, quienes erogaron 9 mil 100 millones de dólares en su estadía además de 2 mil 848 millones en transportación. Este gasto creció 11.5% sobre el valor de 2012 que fue de 10,735 millones de dólares en total, superando en 6.2% los 9,704 millones de dólares registrados por el año 2010.¹⁰²

Con estas cifras, se construye una Balanza del Gasto Turístico cuyo saldo es favorable al país con un monto de 4,827 millones de dólares en 2013 y de 4,290 millones de dólares por el año 2012 como referencia a los periodos más recientes, que registra el cuadro 15.

¹⁰² . OMT-Barómetro Mundial de Turismo, Vol. 12, 2014, Anexo Estadístico, pág. 12

CUADRO 15. Balanza de turistas y gasto turístico

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013
Turistas Extranjeros	88,044	81,953	75,732	76,749	78,100
Turistas de internación (con pernocta)	22,346	23,290	23,403	23,403	24,151
Turistas nacionales al exterior (con pernocta)	14,104	14,334	14,799	15,581	15,911
Visitantes - Saldo a favor:	8,242	8,956	8,604	7,822	8,240
Gasto Extranjeros en México	11,513	11,992	11,869	12,739	13,949
Gasto de Mexicanos en Exterior	7,207	7,255	7,832	8,449	9,122
Gasto de Turistas - Saldo a favor:	4,306	4,737	4,037	4,290	4,827

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Compendio Estadístico OMT 2015.

3.4.3 Visitantes fronterizos

La frontera norte capta prácticamente el total del movimiento de visitantes sin pernocta, segmento que registra atonía desde el año 2011 luego del retroceso del 7% que se tuvo respecto al año 2010 cuyo volumen fue el mayor registrado con 58.6 millones de visitantes y excursionistas por un mismo día.

El resultado al cierre del año 2014 indica la pérdida de 6.6 millones de excursionistas cruzando a pie o en automóvil respecto del año 2010, históricamente el más alto con 52.6 millones de personas que cruzaron la frontera. El segmento total de visitantes por un mismo día incluye el volumen de viajeros en crucero, que también se ha reducido en forma importante, con lo cual la pérdida de volumen entre 2010 y 2014 ha sido de 6.8 millones de personas, equivalente al 11.7% de retroceso en el periodo.

CUADRO 16. Evolución de Visitantes y Excursionistas sin pernocta.

Registro de Visitantes y Excursionistas			2010	2011	2012	2013	2014
Excursionistas	En Crucero		6,048.33	5,289.43	5,198.61	4,555.44	5,783.84
	Fronterizos	En Automóviles	39,037.54	34,865.88	36,114.51	38,118.42	36,473.37
		Peatones	13,577.67	12,173.22	12,033.01	11,275.79	9,550.01
		TTL	52,615.21	47,039.10	48,147.52	49,394.21	46,023.38
Total por Visitantes y Excursionistas:			58,663.54	52,328.53	53,346.13	53,949.65	51,807.22
				-6.9%	5.9%	6.2%	-7.3%

Fuente: Sistema Datatur de Sectur; <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx>

Con un volumen significativo del orden de 46 millones de visitantes en el año 2014, este segmento revela un patrón de descenso en los arribos del pasado reciente pues el flujo de visitantes fronterizos (turistas y excursionistas) muestra disminución del 7.3% contra el valor de 2013, y el pequeño crecimiento en 2012 y 2013 no cubre lo perdido de 2010.

3.4.4 Divisas por visitantes y excursionistas

El ingreso en divisas por visitantes (en crucero y fronterizos) se ubica en el rango de los 2,000 millones de dólares (Mdd) por año, toda vez que registran cifras de 1,972.9 Mdd en 2012, aumentando a 2,095.2 Mdd en 2013 y disminuyendo a 1,942.8 Mdd en el año 2014. El valor medio equivale al 12.0% del total que el país recibe como ingresos derivados del gasto turístico de extranjeros en el país.

CUADRO 17. Evolución de divisas por visitantes y excursionistas

Ingresos por Turismo (Mdd)			2010	2011	2012	2013	2014
Excursionistas	En Crucero		528.85	478.81	440.46	358.13	418.54
	Fronterizos	En Automóviles	1,112.03	1,033.86	1,152.39	1,360.96	1,239.60
		Peatones	360.01	349.80	380.14	376.14	284.70
		TTL	1,472.04	1,383.66	1,532.53	1,737.10	1,524.30
Total por Visitantes y Excursionistas:			2,000.89	1,862.47	1,972.99	2,095.23	1,942.84
				-6.9%	5.9%	6.2%	-7.3%

Fuente: Sistema Datatur de Sectur; <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx>

Esos resultados del gasto revelan el comportamiento del flujo de visitantes, de allí su variación porcentual a la baja de 6.9% en 2011, en relación al año 2010 cuyo volumen fue de 2,000.9 millones de dólares y otra disminución del 7.3% en 2014 al compararlo con el ingreso de divisas del año 2013 que fue de 2,095.3 millones de dólares; lo cual revela un retroceso con tasa promedio anual del -0.007% en el período 2010-2014, conforme al cuadro anterior formado con datos del sistema Datatur de la SECTUR.

Lo anterior hace evidente que este segmento de visitantes no recibe una estrategia específica para contrarrestar los efectos que ha generado la diversa problemática en la zona, como el escaso nivel de seguridad que prevalece en ciudades fronterizas con atractivo turístico, por lo cual es necesario recuperar la pérdida en el flujo de divisas que representan los visitantes por un mismo día, además de mejorar la atracción de los pasajeros en crucero para que visiten cada puerto mexicano.

3.4.5 Turismo interno

La actividad del turismo nacional infiere que es el mercado más robusto y de mayor crecimiento, toda vez que la información prospectiva de la Secretaría de Turismo refiere que éste ha evolucionado desde 149.1 millones de viajes internos en 2007, a 161.0 millones en 2010 y a poco más de 165.5 millones en el año 2012, y se estima que en el año 2014 alcanzaron la cifra de 178 millones de viajes con un pronóstico al año 2018 cercano a 280 millones de turistas nacionales. Estos cálculos son producto de la encuesta nacional en hogares sobre viajes y turismo, con proyección de expansión al horizonte 2020 a partir de la correlación con los valores estadísticos de Datatur.

Considerando las cifras anteriores, el crecimiento en el pasado reciente fue del 2.6% entre 2007-2010, ritmo que se atenuó al 1.39% entre 2010-2012 y que ha recuperado su dinamismo con un 3.5% hacia el cierre de 2014, lo cual se anticipa difícil mantener.

Respecto a la meta de lograr 280 millones de turistas nacionales hacia el 2018, implicaría crecer al 12% anual medio en el periodo 2014-2018, situación optimista por condiciones económicas del país y por la capacidad instalada en los destinos ya que requerirían aplicar importantes inversiones en nuevas instalaciones hoteleras y de servicios, aun cuando muchos visitantes continúen alojándose con familiares y amigos.

La Cuenta Satélite de Turismo 2012 (CST) refiere que el consumo turístico total se realizó en 9.6% por parte de visitantes extranjeros al país, 6.6% por mexicanos al exterior y el 84% restante lo ejerció el turismo doméstico que se realiza hacia el interior del país.¹⁰³

En cuanto al crecimiento en el consumo, la Cuenta Satélite de Turismo indica que es precisamente el segmento doméstico que menor tasa de crecimiento tiene con el 2.5% anual, mientras que el receptivo es el más alto con 7.3% anual y el emisor -que son turistas mexicanos viajando al extranjero- refieren un crecimiento del 6.8% anual.

El impacto del turismo doméstico en hoteles comerciales, conforme a cifras de SECTUR, revela el uso hotelero en 52.7 millones de pernoctas durante 2012, con 94.2 millones de cuartos-noche lo que refiere una estadía de 1.78 noches en promedio y una densidad de 1.94 personas por habitación. El dato indica un volumen total de 144.3 millones de turistas nacionales, cuyo diferencial de 21.1 millones se hospedaron con amigos y/o familiares.

¹⁰³ . INEGI Sistema de cuentas nacionales de México, Cuenta satélite del turismo de México, 2012. Pág. 04.

Mientras que el cálculo de turistas nacionales alojados en hoteles es racional e indicativo, el componente de viajes individuales y grupales de quienes se alojan con familiares y amigos es una dimensión importante en el fenómeno turístico y sugiere que no está suficientemente estudiado, no obstante que contribuye significativamente a la dinámica económica de una importante cantidad de empresas en muy diversos sitios.

3.5 Una Industria en rivalidad

En el negocio turístico toma vigencia y con mayor peso la rivalidad de los proveedores y competidores, así como la influencia de los consumidores que hacen valer su poder de compra, además de la reputación de los gobiernos en múltiples aspectos, que van más allá del concepto precio.

Ello porque es una industria donde se refleja la acción política de naciones y bloques, utilizando redes de influencia y gobernanza regional y en globalidad, lo cual se expresa en términos amplios desde la aceptación de convenios de intercambio de derechos, flujo financiero y de tecnología, así como de estrategias de precio, canales de distribución, subsidios cruzados, comercialización en bloque, y muchas otras acciones que ocurren con agentes gubernamentales, además que por razón natural compete a los privados.

Con la disminución de demanda en el flujo de visitantes y el escaso crecimiento en turistas por avión se restringe la posibilidad de incrementar la oferta dado el grado de incertidumbre, ya que se inhibe la inversión en diversos servicios como el de hospedaje y mayor conectividad de transporte, los cuales resisten con la disminución en la ocupación de su oferta instalada y difieren todo plan de crecimiento.

La actividad económica del turismo en México revela un negocio potencial de diversidad y competitivo, aunque frágil en términos de su propuesta a los mercados del exterior que se resienten por la percepción negativa sobre la seguridad interna, y se afectan ante la incertidumbre que genera la crisis financiera y económica general y de diversos países.

La pérdida de volumen y calidad en el gasto que ejerce el visitante fronterizo, y el turista que solía alojarse durante fines de semana largos y periodo de vacaciones en ciudades de la frontera norte, es un tema relevante y con importancia estratégica pues esa zona, al estar sujeta a condiciones de violencia, alienta la percepción de que el resto del país permanece en condiciones semejantes.

Ante esto debe remarcarse que el turismo en frontera es una actividad que de inmediato puede generar condiciones económicas para beneficio de la población, ante la posible recuperación de los espacios y tranquilidad social.

También queda de manifiesto que el turismo internacional aún sigue el modelo tradicional de preferir destinos cercanos, lo que se impone ante el crecimiento en los diversos costos de transporte y de los servicios internos en cada país, lo cual revela el desplazamiento de 2 posiciones en el listado internacional por volumen captado, pues países con menor atractivo y equipamiento que México han incrementado su captación con flujos que se originan de países cercanos.

Con la pérdida del tráfico internacional registrada en su principal mercado, México ha visto retroceder significativamente su posición entre los principales países receptores de la demanda mundial, la que no podrá compensar aun diversificándose, pues ningún otro país tiene un peso similar.

De ahí surge la necesidad de realizar la planificación de mercados puntuales dentro de la Unión Americana, y ejecutarla con todos los recursos disponibles al alcance y ejercer con amplitud la red de gobernanza turística, preferentemente desde lo local.

Lo anterior impone la necesidad de aumentar la competitividad de los servicios públicos y de las empresas privadas en todos los destinos del país, pues la reducción en volumen y disminución del gasto promedio por cada uno de los tipos de turismo que se interna al país así lo reclama.

Al mejorar la posición en los mercados se facilitará la recuperación del equilibrio en la conectividad de transporte que fue perdida, primero por la abrupta suspensión de operaciones y posterior anulación de varias empresas aéreas nacionales con importante peso; siguiéndoles la reducción de servicios, frecuencias y tamaño de avión por parte de las aerolíneas extranjeras.

Pese a lo anterior se vislumbra que la industria turística en México transita por una etapa de franca recuperación aunque la oferta y la demanda, como fuerzas de mercado, están afectadas al igual que cualquier otra industria o sector por la situación económica que restringe a los negocios; principalmente por el menor ingreso disponible de los consumidores y del nivel de empleo en los mercados.

El campo de acción es amplio y diverso, por lo cual se requiere incentivar la recuperación de volumen en los mercados y, junto con la mejora competitiva de las empresas, proceder a elevar los precios y tarifas a nivel de equilibrio mediante la creación de valor para el visitante, quien tiene la condición de elegir cualquier otro destino en el mundo pues tiene información como valiosa herramienta para ejercer su poder de compra.

Esa perspectiva de equilibrio es la base que justifica dinamizar la inversión en el sector turístico y hacer que produzca el bienestar a las comunidades como ya lo ha demostrado en todas las latitudes.

3.6 El Gobierno del Turismo

El Poder Ejecutivo Federal cuenta con la Secretaría de Turismo, como su dependencia de más reciente creación en la era contemporánea, la cual está avocada a dirigir la política turística además de regular un sector que se identifica como tercera fuente generadora de ingresos provenientes del exterior, aunque ya vivió la posibilidad de perder su jerarquía sectorial en más de dos ocasiones.

Si bien es reconocida la importancia del sector turismo por su contribución al PIB, la capacidad de generar empleo permanente y la continua captación de riqueza proveniente del exterior, esa tentación por eliminarla de la estructura de la Administración Pública Federal, APF, como unidad rectora sectorial tendría como causa posible el proceso de descentralización realizada en favor de los estados, al transferirles prácticamente toda la gestión operativa y de supervisión funcional a los procesos en la actividad turística.

A ello hay que agregar que la Secretaría de Turismo es una coordinadora sectorial que carece de la fuerza legal de imposición, ya que lo relativo a sanciones por incumplimiento de las empresas infractoras se canaliza a la atención de la Procuraduría Federal del Consumidor, PROFECO, mientras que al turista extranjero reclamante se le apoya privilegiando el registro de hechos ante Agencias Especializadas del Ministerio Público, así como promoviendo soluciones que se continúan por la vía consular

3.6.1 El Gabinete Turístico, base de Gobernanza

En la época actual la Secretaría de Turismo se encuentra en importantes procesos de ajuste, destacando que recientemente se haya constituido el Gabinete Turístico, formado por ocho Secretarías de Estado además de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como un paso significativo e importante para la gobernanza del sector y para estimular la transversalidad en la toma de decisiones en apoyo a su desempeño.

El Gabinete Turístico se instaló para la consecución de los objetivos y metas de la política nacional turística, y opera desde agosto de 2013 con el fin de coordinar bajo el principio de transversalidad, las acciones de dependencias y entidades federales además de y empresas públicas, con el objetivo de contribuir a la transformación del sector para el beneficio de la sociedad.

Entre otras importantes funciones el gabinete turístico dará atención al análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias, programas y acciones vinculadas con la política nacional turística, que sean de la competencia concurrente de distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

Está previsto que el sector privado concurra por invitación y en atención a la temática a discusión, dentro de las ocho mesas de atención prioritaria en que el gabinete se divide y dentro de las sesiones previstas para analizar temas específicos.

3.6.2 La política sectorial

El gobierno del turismo tiene a su cargo operar la política sectorial que está definida por cuatro directrices: (1) ordenamiento y transformación sectorial, (2) innovación y competitividad, (3) fomento y promoción, además de (4) sustentabilidad y beneficio social,

los cuales integran una política formal eficiente, responsable y con visión de futuro como características fundamentales de su ejecución, aunque en la práctica dichos referentes no siempre se cumplen de manera puntual, sobre todo debido a la falta de una adecuada coordinación y esquemas de cooperación entre los tres órdenes de gobierno, por un lado, y del sector gubernamental, en general, con los operadores y prestadores del servicio; sobre todo en su nivel local, lo cual tiende a distorsionar en cada sitio dichos postulados de la política turística federal.

3.6.3 Empresas y destinos

La operatividad del gobierno del turismo atiende a dos elementos fundamentales, que con su resultado óptimo inciden para aportar la mayor contribución al desarrollo económico: uno lo representan las Empresas Turísticas que interactúan con su entorno, favoreciendo la riqueza local de los recursos humanos y materiales.

El segundo elemento, Destinos Turísticos, sobre los cuales contribuye el primero, tiene la misión de elevar su competitividad natural que es la oferta primaria, con productos y servicios de los empresarios del sector y con la dotación de infraestructura turística y social que aporta el Estado a fin de aumentar el grado de atracción para los visitantes, los cuales significan el elemento fundamental de atención en la política, ya que al elevar su nivel de satisfacción se propicia la creciente participación en los mercados, y ello garantiza flujos permanentes, e incrementa la robustez de la Marca-país que respalda e impulsa la promoción de las empresas y los destinos, todo lo cual completa y cierra el circuito virtuoso:

Destinos Competitivos + Empresas Turísticas Rentables = Turistas Totalmente Satisfechos

3.6.4 Esquema de gobierno corporativo

Considerando a la Secretaría de Turismo como un ente corporativo, la conducción de la entidad se realiza a partir del funcionario designado por decisión presidencial, pues el cargo corresponde a la conformación del Gabinete; y sus tres Subsecretarios son nombrados por acuerdo presidencial, ocasionalmente a propuesta del Secretario, quien a su vez designa a ciertos Directores Generales muy relacionados con su posición y los cuales se sujetan al servicio profesional de carrera.

El gobierno de la Secretaría de Turismo tiene un carácter corporativo, ya que radica y se ejerce por el titular del ramo quien dirige sectorialmente el rumbo y decisiones tanto del Consejo de Promoción Turística de México, CPTM, como del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR.

Concurre a lo anterior el consejo interno compuesto por funcionarios de alto nivel, que permite integrar proyectos para acuerdo superior, mientras en otros casos se dialoga con otras Secretarías o dependencias relevantes al sector a fin de asegurar facilitación, dotación de servicios, infraestructura o equipamiento.

La asesoría interna y externa toma singular importancia en torno al gobierno corporativo, ya que la posición del Titular de la Secretaría impulsa la gobernanza del sector al enriquecer la participación de los actores estratégicos integrantes de cada uno de los sectores componentes de la industria, con quienes se mantiene diálogo permanente al más alto nivel representativo; esto es con las cámaras, consejos, confederaciones y asociaciones representativas.

Todo ello sin dejar de observar que esa gobernanza se establece preferentemente con un enfoque macro República y en su más alto nivel en cuanto a planeación y toma de decisiones, lo cual dificulta sobremanera su aplicación directa en los lugares donde se lleva a cabo la actividad turística, y dificulta la aplicación de medidas tomadas por encima y en ocasiones al margen de los prestadores directos del servicio y sus comunidades.

3.6.5 Organización y rectoría del sector turístico

Al igual que en toda corporación, la dirección y toma de decisiones se realiza por consenso a partir del grupo de funcionarios que conforman el cuadro básico alrededor del Titular, quienes participan en analizar temas relevantes y formular propuestas y proyectos.

La administración central cumple un propósito estratégico y directivo que debe operar en cada territorio a cargo de los gobiernos responsables, de donde ese complemento externo debiera estar alineado con el pensamiento y visión del sector central, atenuado con las prioridades y particularidades situacionales que vive cada destino turístico, lo cual resulta relativo ante la independencia de los Secretarios Estatales.

Acompaña a la fórmula anterior un intercambio de opiniones y propuestas del sector privado, a nivel de representaciones por los principales giros de operación, como son la hotelería segmentada en sus especialidades por asociaciones nacionales, regionales, desarrolladores de tiempos compartidos y condominios hoteleros, transportistas aéreos y terrestres, organizaciones de guías de turistas, cámaras nacionales de comercio y servicios de alimentos y restaurantes, de congresos y convenciones.

Otros prestadores de servicios destacan como organizaciones intermediarias de diversas modalidades como agencias de viajes, oficinas de visitantes y empresas promotoras y gestoras del destino, al igual que firmas representativas por el lado de la demanda.

El esquema de individualidad de las autoridades estatales y municipales, alejadas del sector central, y la relación con actores y agentes estratégicos del sector privado en lo individual, por especialidad o gremios, genera escasa gobernanza vista como debilidad del sector, debiéndose generar un nuevo paradigma del gobierno a nivel local.

3.6.6 Visión y objetivos

El gobierno del turismo avizora un destino próspero y apropiado a un país competitivo por lo que la visión que ofrece para el sector de México se describe como:

Una actividad estratégica e integrada a la vida económica, social, cultural y política del país, basada en la colaboración y participación de todos los sectores, con ofertas diferenciadas, capaces de atender -sin afectar el patrimonio natural y cultural- la más amplia gama de segmentos de mercado, con gestión empresarial e institucional competitiva y socialmente responsable que actúe en los mercados nacionales e internacionales.

Para alcanzar ese escenario como futuro deseado, la entidad asume como Objetivos que integra en su Programa Sectorial de Turismo 2012-2018¹⁰⁴ y que se avocan a cubrir áreas de atención prioritaria en el ejercicio de la entidad para procurar el desarrollo turístico.

¹⁰⁴ SECTUR, Programa Sectorial de Turismo, Publicado en Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013 http://www.sectur.gob.mx/PDF/PlaneacionTuristica/Prosectur_2013_2018.pdf
Consulta: 21 diciembre 2014

Estos objetivos prioritarios son:

1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.
2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.
3. Facilitar el financiamiento y la inversión público – privada en proyectos con potencial turístico.
4. Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.
5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.

Todos estos propósitos están en congruencia con el objetivo 4.11 de la Meta Nacional México Próspero que señala *“Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país”*, del Plan Nacional de Desarrollo con el cual está alineado¹⁰⁵.

3.6.7 Líneas de producto y servicios

Existe gran variedad de líneas de producto para una amplia gama de segmentos de mercado, aunque los tradicionales se reconocen como: Sol y Playa, Alternativo (que incluye Ecoturismo como Aventura y Naturaleza), además de Cultura, Entretenimiento, Religioso, de Reuniones, Negocios, y otros de Interés Especial, principalmente.

¹⁰⁵ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465 Consulta: 22 septiembre 2013

A partir de ese conjunto se derivan otros sub-segmentos de mercado que se imponen en función de las expectativas derivadas de aquellos turistas más experimentados.

A esas líneas de producto se une una larga lista de servicios que el consumidor requiere, como organizadores y consultores de viaje, agentes de reservaciones de avión y hotel y de transporte local o foráneo, además otro tipo de servicios especiales que utilizan durante la estancia tales como bares, clubes, restaurantes, actividades deportivas y de entretenimiento, bancos y casas de cambio, centros comerciales, guías especializados y otros prestadores profesionales de servicios complementarios.

Los servicios que actualmente la Secretaría federal del ramo provee se orientan a coordinar acciones con las autoridades estatales del ramo a efecto de generar eventos y acciones que el nivel estatal conduzca en coordinación con sus propios municipios; a otorgar fondos por vía del subsidio destinados a crear infraestructura y equipamiento en las localidades; a orientar al conjunto de prestadores de servicios ubicados en corredores, rutas y regiones tematizadas para poner en valor sus atributos y hacerlos atractivos al visitante nacional y extranjero, y sobre todo a impulsar proyectos como el programa Pueblos Mágicos que responde a estrategias definidas para emulsionar flujos de visitantes a diversos sitios y regiones.

Adicionalmente coordina la prestación de servicios de capacitación y asesoría que se otorga a personas y empresarios, que impulsa bajo Marcas propiedad de la institución y otorga reconocimientos y certificaciones que apoyan a las empresas para aumentar su rentabilidad y competitividad generando mayor confianza y certidumbre en el visitante, por ende, favoreciendo su percepción turística sobre el destino.

Respecto de la asignación de recursos para crear campañas de mercadotecnia en los mercados nacional y extranjeros, la tarea queda a cargo de la empresa gubernamental del sector conocida como Consejo de Promoción Turística de México S.A. de C.V. cuya orientación prioritaria es en favor de los Estados y sus destinos, y en forma limitada apoya a empresas prestadoras de servicios.

La gama de productos y servicios en los destinos turísticos es muy amplia y quizá poco difundida por medios masivos, sobre todo al estar fuera de la capacidad económica de cada autoridad local y de sus empresarios con lo cual se dificulta obtener la colaboración del Consejo de Promoción Turística de México en campañas colaborativas, además de tener que sortear las restricciones que por lineamientos tiene para atender otras tareas semejantes a la promoción de México y sus marcas-destino.

3.6.8 Origen y destino de recursos presupuestales

Para su proceso operativo la dependencia obtiene recursos del presupuesto federal aprobado por la Cámara de Diputados, previa justificación de sus programas y proyectos, mientras que para los sueldos y salarios el capítulo es autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el diseño por ella autorizado.

El origen de recursos es fiscal y responde a la mezcla captada por el gobierno federal para su operación, por lo que en su integración se incluyen las partidas de gasto corriente y gasto de inversión, considerando subsidios a Entidades Federativas.

El renglón de Gasto Corriente se integra con las partidas de Servicios Personales, Gasto de Operación, Subsidios y Otros de Gasto Corriente, en tanto que el renglón de Gasto de Inversión solamente incluye conceptos de esa naturaleza y excluye subsidios.

CUADRO 18. Presupuesto Federal 2014 y 2015 al Sector Turismo

	Gasto Total	Gasto Corriente				Gastos de Inversión		
		Suma	Servicios Personales	Gasto de Operación	Subsidios	Otros	Suma	Inversión Física
Presupuesto Ejercicio 2015	Total:	6,844.92						
Coordinación Política de Gobierno	69.40	69.40	53.97	12.91		2.53		
Desarrollo Económico del Sector TURISMO	6,775.51	4,906.05	993.39	1,761.48	2,008.57	142.61	1,869.47	1,869.47
Presupuesto Ejercicio 2014	Total:	6,053.17						
Coordinación Política de Gobierno	51.06	51.06	43.51	7.55				
Desarrollo Económico del Sector TURISMO	6,002.11	4,325.03	999.49	1,674.19	1,508.54	142.81	1,677.08	1,677.08
Variación 2014-2015	13.1%	13.4%			33.1%	-0.1%	11.5%	

Cifras en Millones de pesos

Adicionalmente, para operar programas de capacitación y certificación con distintivos de calidad busca apoyos externos en favor de gobiernos estatales y empresas del sector, los que adjudica el Instituto Nacional del Emprendedor sectorizado en Secretaría de Economía, en tanto que para facilitar el acceso al crédito recurre a la banca de fomento y otras instituciones por carecer de fondos propios y tener restricción en sus funciones.

Como se ha mencionado, el sector gubernamental del turismo se conforma con dos entidades laterales, esto es una empresa de participación estatal mayoritaria conocida como Consejo de Promoción Turística de México, además del fideicomiso público Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR, cada uno con recursos provenientes del presupuesto asignado a la Secretaría de Turismo, integrado del presupuesto federal.

No obstante lo anterior, la primera goza de una importante participación del Derecho al No-inmigrante, DNI, obtenido del viajero extranjero que por cualesquier propósito se interna o visita el país temporalmente, y que en su origen fue un gravamen concebido por la autoridad del sistema migratorio y considerado para apoyar su modernización; mientras la segunda institución obtiene un margen por rentabilidad al comerciar reservas de tierra y urbanizaciones en el país.

El valor relativo del presupuesto federal que se asigna al sector turismo en su conjunto, no guarda relación con su contribución al PIB que es cercano al 9.0%.

Para el ejercicio 2015 la asignación presupuestal para el sector gubernamental del turismo resultó escasamente mayor en 750 millones de pesos respecto del año 2014, los cuales se integraron en el rubro de subsidios orientados a las Entidades Federativas y a gastos de inversión, no así a las actividades sustantivas de la institución sectorial.

3.6.9 La Promoción de turismo

Otras actividades que impulsa con innovación son el promover la inversión en la oferta de hospedajes y servicios complementarios, lo cual realiza con base en los proyectos que los interesados acercan a través de FONATUR y de las autoridades estatales de turismo, con el objetivo de promocionarlos en el mercado de inversores nacional y extranjero, en este último caso con el apoyo de PROMEXICO, fideicomiso de fomento sectorizado en la Secretaría de Economía especializado en promover la capacidad exportadora del país y atraer la inversión extranjera directa para el desarrollo económico, y de BANCOMEXT que como banca de fomento está orientada a brindar servicios a las empresas y sectores que tienen capacidad generadora de divisas.

Para impulsar los flujos de turismo, la coordinadora del sector promueve los servicios de transporte, en especial aéreos por la requerida conectividad de los destinos mexicanos con mercados geográficamente relevantes y de mayor valor e importancia, dentro de los cuales realiza innovadoras y continuas campañas de promoción a través del Consejo de Promoción Turística de México, CPTM, su brazo promotor-comercial y de imagen turística considerado para la modernización.

El CPTM cuenta con una red de Directores de Mercadotecnia de la Marca México, de productos y servicios de las empresas a las que asesora dentro de los mercados, para lo cual tiene 9 sedes en Norteamérica (6 USA y 3 CAN), mientras en Sudamérica cuenta con 3 oficinas regionales; 6 en Europa y otras 2 en Asia, las que proveen asistencia y servicios innovadores con promoción mercadológica vanguardista.

3.6.10 Ética, equidad y desarrollo del capital humano

La industria turística promueve la formación ética del más amplio conglomerado de personas que la integra, e incluso apoya la observancia de códigos de ética para personal y gremios, así como involucra a una diversidad de trabajadores en la prevención de trata de personas en el sector del turismo, con el apoyo de las asociaciones en la industria.

En términos puntuales existen acciones para instruir sobre igualdad y equidad de género, difundir el código de prevención a la trata de menores en la industria de viajes y turismo, el código de conducta de servidores públicos del sector; concurrente con el de la Administración Pública Federal, y apoya al sector privado que sigue el Código de ética en el turismo y el Código ético mundial.¹⁰⁶

Derivado del marco legal y regulatorio, la SECTUR provee servicios internos de desarrollo al capital humano a todos los niveles de actuación operativa, funcional y directiva, y la planifica en ocasión del mandato federal en forma tal que los colaboradores participan en enriquecer su capital humano adquiriendo conocimientos con cursos continuos de capacitación y elevación de sus competencias.

¹⁰⁶ . OMT Organización Mundial de Turismo.
<http://www.cinu.org.mx/eventos/turismo2002/doctos/codigo2.htm> Consulta: 12 abril, 2014

Pese a ello, y no obstante que la mayoría de funcionarios calificó al servicio público como profesional de carrera, carece de planes de desarrollo específico que los impulse en la institución; aunque cumple con módulos de acceso e institucionalidad para movimientos laterales y la apertura de nuevos concursos.

3.6.11 Innovación sectorial

La Secretaría de Turismo destaca entre las dependencias de gobierno por su capacidad innovadora en ofertar la prestación de los servicios externos que provee a empresarios y comunidades para actualizar sus productos turísticos, así como en la aplicación práctica de sustentabilidad y en las asesorías y capacitación que eleven la competitividad y la prestación de servicios de calidad por parte de empresarios y emprendedores.

La innovación se manifiesta en la planeación de productos, el fomento a la inversión pública y en la promoción que ejerce, de donde surge un conjunto de conceptos innovadores expresados como: Pueblos Mágicos, Rutas temáticas, equipamiento turístico, recuperación de centros históricos, integración de circuitos arqueológicos, culturales y de aventura, entre otros; así como novedosos planes de asesoría a la dirección y gestión de las empresas turísticas y a la conservación de los recursos naturales en los destinos.

Es sobre todo una entidad promotora de la actividad turística en el país, y se ha descentralizado dejando la acción reguladora y supervisora a cargo de los Estados, comprometidos a tener una estructura semejante a la que ésta tiene en el gobierno central, por lo cual mantiene toda su atención en innovar e impulsar diversos campos operativos y del conocimiento para fortalecer la competitividad y atractividad turística.

Para cumplir con tales propósitos en favor del país y sus destinos procura que se aplique la mayor dotación de infraestructura y equipamiento, y apoya a las empresas en su tarea de superar expectativas y crear experiencias únicas de los turistas en su estadía.

El reto importante que esta Secretaría enfrenta hoy es lograr la concurrencia de las Políticas Públicas y alinearlas, involucrando al menos 14 entidades del gobierno federal principalmente en temas de financiamiento a empresarios, apoyo a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento, seguridad pública y desregulación jurídica, además de servicios municipales en beneficio de la comunidad.

Es aquí donde se ubica la principal limitante de la política turística nacional y del modelo de gobierno del turismo vigente puesto que el involucramiento de los restantes órdenes de gobierno (estatal y municipal) presenta asimetría y rezago, así como de una falta de sincronía y complementariedad con la planeación federal, debido a la falta de políticas de integración, colaboración y cooperación que distribuyan racionalmente sus atribuciones correspondientes, así como a la ausencia de programas de capacitación, modernización de procesos y la carencia en la actualización y desarrollo profesional de los directivos estatales y locales encargados de poner en práctica las gestiones turísticas específicas; con visión de lo local pero *alineadas* al modelo turístico nacional.

Ello sin contar que tiende a existir una separación, cuando no conflicto declarado, entre el sector gubernamental que planifica y regula con visión macro República, frente al sector privado y social que realiza la actividad local, motivado principalmente por la falta de enfoque y esfuerzo común que promueva la participación de éstos últimos en tareas de planeación y toma de decisiones, que los atraiga, integre y les participe de las políticas y acciones del y para el turismo, y no sólo receptores de decisiones y actos de autoridad.

El esfuerzo de coordinación está enfocado en temas adicionales como armonizar el marco regulatorio de temas ambientales, laborales, inversión, financiamiento e impulso a la reactivación económica y renovación de la oferta turística en destinos tradicionales, y otros aspectos de salud, higiene e igualdad de género, que contribuyan a elevar la competitividad y la sustentabilidad ambiental, económica y social de la actividad turística y sus proyectos públicos y privados, con la realización de autoridades locales, agentes y actores relevantes de la comunidad en cada destino turístico.

Todos esos temas son tareas que irrumpen el ámbito de lo deseable para formar parte de la innovación obligada para fortalecer al sector turístico, debiendo concentrarse en la persona que significa ser el destinatario de todos los esfuerzos: *El Turista, tanto nacional como procedente del extranjero.*

Respecto de la innovación social se debe recordar que el país amplió sensiblemente las bases conceptuales de las garantías individuales mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, hacia un nuevo paradigma jurídico con el cual el Estado reconoce los derechos humanos de las personas por el solo hecho de serlo¹⁰⁷. Planteamientos que se desenvuelven con prioridad en el terreno jurídico, no obstante deben estimularse desde otros campos y enfoques.

El sector turismo en su capacidad de innovar deberá tender puentes para ampliar cauces que favorezcan esos derechos humanos desde otros enfoques, considerando que existen libertades y derechos, específicamente de asociación, tránsito, trabajo y comercio, entre

¹⁰⁷ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. "El nuevo paradigma de los derechos humanos en el Macrosistema de Control Gubernamental y Social de la Ética Pública". En la publicación Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas. P. 119

los primeros, y derechos de igualdad, sociales, colectivos, entre los segundos, y sobre el tema turístico sobresale el reconocimiento al derecho al ocio y tiempo libre, la recreación y el descanso, los cuales en la actualidad toman una dimensión sujeta de potenciarse.

Con los temas analizados se amplía la comprensión sobre la industria del turismo en el mundo y lo que significa para México bajo diversos enfoques, e identifica la justificada importancia del Gobierno del Turismo, con atribuciones y manejo federal por el carácter nacional y el valor de la actividad turística en que se insertan los Estados y Municipios, como orden de interés implícito, dado que esta actividad se ejecuta en el ámbito local.

La valoración estadística corresponde al levantamiento que cada Municipio reporta a su autoridad estatal y éstas alimentan el mecanismo nacional de inteligencia; no obstante, muchos temas se deben profundizar para soportar estrategias de avanzada.

Los reportes de actividad de la industria, sus empresas y estructura organizacional, así como del Gobierno del Turismo en general, son base de traslado hacia una propuesta de gobernanza turística y gestión de destinos turísticos para fortalecer tales estrategias; y ello es lo que asume el siguiente capítulo, que devela un modelo de gobernanza del turismo además de los enlaces en cada destino que permitan activar ámbitos operativos y de competitividad que le son significativos para su desarrollo.

Capítulo 4 Gobernanza Turística y Gestión de Destinos

El presente Capítulo, a manera de propuesta teórica-empírica, expone y argumenta un nuevo modelo de gobernanza susceptible de ser aplicado a esta actividad, alineado a la Ley General de Turismo vigente, la cual mandata un esquema de corresponsabilidad entre dependencias de la administración pública para fortalecer el sector, con inserción de los gobiernos estatal y municipal, e inclusión de los sectores privado y social en las tareas de planeación y diseño de programas y acciones.

Ante el esquema tradicional vigente, que opera con mayor verticalidad, centralización y concentración en la planificación y toma de decisiones a nivel macro república, se bosqueja aquí un modelo de gobernanza que coligue la transversalidad ya existente de la administración pública del turismo, adicionando los enfoques multinivel y multiactor en la operación del destino para incluir y privilegiar la experiencia funcional y capacidad de gestión pública local donde ocurre el fenómeno espacial del negocio turístico.

Este modelo de “gestión del destino en régimen de gobernanza”, proyecta un proceso operativo donde el gobierno federal responda con tareas estratégicas de planeación, promoción y establecimiento de reglas y normatividad general para el sector, mientras que a la autoridad estatal le competan funciones de facilitador y fomento, permitiendo delegar la gestión del destino turístico al gobierno local en gobernanza con agentes calificados de la iniciativa privada, del sector social y del ámbito académico.

Para fines operativos del modelo se propone un esquema dual que condense una gestión de gobernanza turística incluyente mediante la participación activa de la sociedad civil y del sector privado, como agentes estratégicos que colaboren al lado del sector gubernamental, pero traza también, de manera concomitante, una gestión del destino en gobernanza que, bajo los principios de corresponsabilidad y asociacionismo, dichos actores asuman la agenda turística para la planificación, programación y negociación local y regional; la implementación operativa de planes y proyectos; su monitoreo y evaluación, así como el control y rendición de cuentas.

El moderno concepto de gobernanza evoluciona con rapidez, igual que su uso por las diversas acepciones que se le reconocen y ámbitos en que ésta se desenvuelve. Lo mismo ocurre con la interconexión que se ejerce en otros campos de actividad en los cuales la gobernanza interactúa.

En el sector privado la gobernanza corporativa privilegia los acuerdos y entendimientos que surgen entre tenedores del capital y asociados de control en grandes empresas, lo mismo que aquellos otros derivados de la colaboración lucrativa en negocios globales y regionales entre entidades proveedoras y colaboradoras, en razón de la operación y control de los mercados.

Si bien su rápida evolución en el sector privado de los negocios es evidente, se debe recordar que su origen proviene del manejo comunitario y que su aplicabilidad está en el orden de lo público.

Así, a la gobernanza se le relaciona con buen gobierno, con la gobernabilidad, y en el campo de la administración pública con la nueva gestión pública.

En relaciones internacionales y actuación de países soberanos a la gobernanza se le interpreta con base en interrelaciones e interdependencias de comercio exterior, en asociaciones globales y como expresión de la nueva economía política internacional a partir de las más amplias redes que se conforman.

La administración pública del turismo dentro del gobierno federal, comparada con otras dependencias del Ejecutivo, revela deficiencias respecto a su estructura, toda vez que por las atribuciones que la Ley General del ramo le confiere, por las responsabilidades que como coordinadora de sector tiene para con entidades e instituciones nacionales, y

por las múltiples e importantes relaciones que sostiene con otras del exterior, se asume que su rezago es amplio en recursos humanos, materiales y presupuestales que le deben ser asignados para el desempeño de su importante misión.

Apoya el comentario anterior un tema radical, y que se reitera en función al tamaño de su participación en Presupuesto de Egresos de la Federación, el PEF, del ejercicio anual 2014, en el que es menor al 0.1%; cuando su contribución al PIB es cercana al 9.0%, y al hecho de que participa positivamente en captación de divisas por ser la cuarta fuente generadora con crecimientos constantes, de contribuir a nivelar la balanza comercial y a la condición de que su composición de valor agregado es cercana al 88% de aporte nacional por su escasa importación de bienes y servicios.

En el orden de las entidades federativas su rezago se asume aún más severo, pues además de recibir poca atención comparativa se observa poca continuidad en acciones y en la planeación estratégica y de mercado a largo plazo, como sectores de actividad económica cuya administración está descentralizada en favor de las administraciones estatales; motivos por los cuales el gobierno federal del turismo, al formular la política turística nacional y su programa sectorial, asume muchas de las actividades que son inherentes a la responsabilidad de los estados y sus municipios.

Observando el ámbito municipal tales reflexiones son aún más graves; incluso para aquéllos destinos con amplia vocación turística, notándose reducida la formulación de estrategias, planes y proyectos propios que son necesarios para impulsar el desarrollo sostenido y sustentable de dicha actividad, que es fuente de su bienestar.

4.1 El actual esquema de Gobernanza Turística

La condición de gobernanza turística refiere la interrelación e interacción del gobierno del turismo en forma transversal (horizontal y vertical) con dependencias relevantes de la administración pública, y en forma multinivel con los órdenes de gobierno estatal y municipal, en tanto que por el acceso de actores relevantes de la sociedad civil y los agentes estratégicos del sector empresarial, se explica la gobernanza de tipo multiactor.

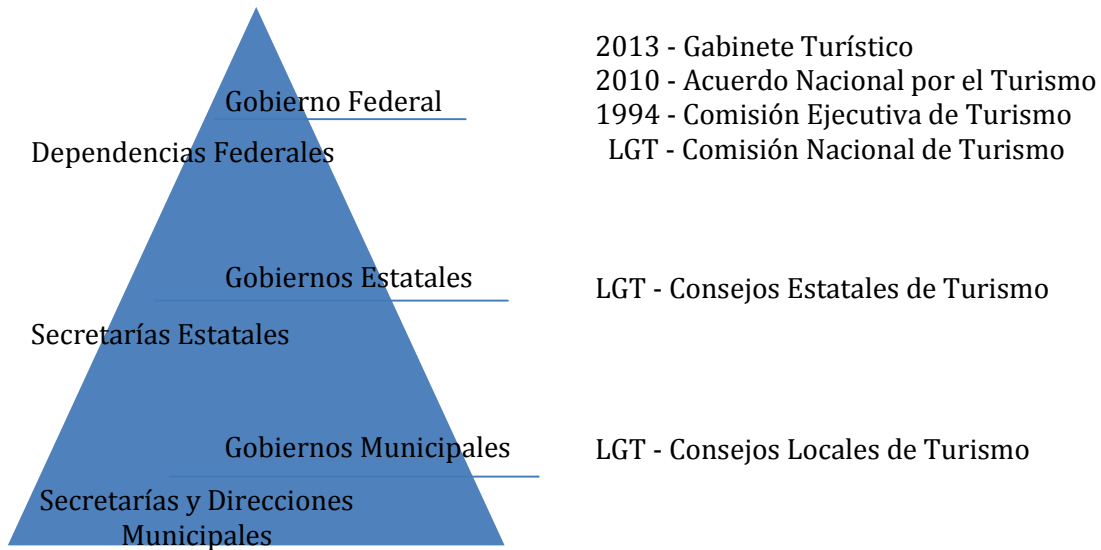
La definición operacional que se formula en apego a la difusión del amplio conocimiento que sobre la gobernanza aportan autores representativos de diversas escuelas y los distintos enfoques de las ciencias sociales, políticas y administrativas, ya expuestas en el capítulo 1, para efectos de integrar esta investigación, se expone como:

Gobernanza es interrelación e interacción de entes públicos y privados que generan estrategias y operan decisiones sustentadas en la regulación del Estado, apoyadas en la red de agentes estratégicos y la organización de ciudadanos relevantes; cuya dirección y ejecución compete a la autoridad que utiliza los fondos públicos en acciones negociadas considerando necesidades de los operadores de mercados y conveniencias de la sociedad para el logro del objetivo superior.

El modelo de gobernanza turística en México se percibe adecuado desde la óptica del marco legal, ya que la Ley General de Turismo prevé acciones de corresponsabilidad entre dependencias relevantes de la administración pública para el fortalecimiento del turismo; con igual consideración a cargo de los gobiernos estatal y municipal.

Esa estructura legal prevé instituciones locales y nacionales, las cuales deben captar y valorar el aporte de los sectores social y privado al formular sugerencias y estrategias en la toma de decisiones y al generarse los planes de acción.

CUADRO 19. Esquema multinivel de Gobernanza Turística



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. México, Diario Oficial de la Federación, martes 5 de agosto de 2014.

Con base en la opinión de actores calificados, las interacciones de alto nivel en el orden federal y estatal resultan bien calificadas por cuanto a la existencia de foros y espacios de examen y reflexión se refiere, considerando cercana la acción de gobernanza con las cámaras y asociaciones por parte de esas autoridades de gobierno del turismo.

Se afirma que tales actuaciones resultan útiles al analizar la problemática que algún subsector específico presenta, toda vez que la representatividad del grupo empresarial o gremial se aprovecha ampliamente, y la autoridad federal o estatal del gobierno del

turismo suele estar disponible con suficiente apertura y sensibilidad para tratar temas y propuestas que los empresarios ocasionalmente les expresan, aunque sin continuidad.

En otras ideas y no obstante la definición de foros específicos que prevé el marco legal, la ausencia de una Agenda Turística con calendario de reuniones en específico, es una expresión negativa que el empresariado del sector refiere, porque les impone estar ausentes de conocer el avance del sector turístico completo, saber de su problemática general y, en casos emblemáticos, del análisis compartido sobre aquellos retos que los destinos y sus mercados experimentan, acompañados del análisis y la exposición que representantes de la autoridad del gobierno del turismo formulen para estimular la toma de decisión adecuada por quienes encaren el problema y se asuma por la colectividad de los agentes estratégicos del sector.

Esas situaciones coartan e impiden que se concrete la gobernanza multiactor, con expresiones que se derivan de antiguas restricciones impuestas al sector empresarial del turismo, además de rezagos propios a su escasa organización, prácticamente centradas en dos temas puntuales:

1. Por obstáculos a la creación de Cámaras específicas de servicios turísticos.
2. Por diversas limitaciones para financiar la operación de su representatividad.

En el primero de los casos coexisten dos agrupaciones que siendo independientes son paralelas a la tradicional Confederación Nacional de Cámaras de Comercio Servicios y Turismo, CONCANACO-SERVyTUR, quienes cubre una amplia gama de subsectores turísticos para aportar estrategias consolidadas, comunes a la diversidad de su membresía.

Una es el Consejo Nacional Empresarial Turístico, CNET, que afilia a asociaciones de propietarios hoteleros, desarrolladores de proyectos inmobiliarios, arrendadores de automóviles, auto transportistas, marinas turísticas y operadores de turismo receptivo, así como a las cámaras nacionales de aerotransportes CANAERO, la de pasajes y turismo CANAPAT, y la de restaurantes y alimentos condimentados CANIRAC.

La otra agrupación es la Confederación Nacional Turística, CNT, cuyos miembros más relevantes son representativos de las diversas asociaciones de agencias de viajes en el país, tanto receptoras como de exportación, medios de difusión y de promoción turística, además de asociaciones hoteleras y de proveeduría al sector turístico, entre otros.

El esquema de gobernanza turística adecuado requiere de un sector empresarial que esté integrado en su representatividad y sea robusto en sus acciones, por lo cual la dispersión existente dificulta el trabajo vertical con los asociados y horizontal con las otras representaciones empresariales y con los órdenes del gobierno del turismo, a fin de que las propuestas sean integradas y la toma de decisiones sea correspondida y uniforme.

4.2 Retos de la Gobernanza Turística

La gobernanza en el sector turístico de México tiene retos que pueden ser comunes en cualquier otro país, como es la definición de representatividad por nivel de cobertura y por cada orden gubernamental, además de la condición de su integración concurrente.

Aquí el principal reto de la gobernanza es motivar e impulsar el asociacionismo por cada subsector de prestadores de servicios turísticos, en función de su integralidad por nivel de responsabilidad, zona geográfica y cobertura de mercado, con un estricto sentido de interacción con el orden de gobierno del turismo con que se relaciona.

El sector turístico es susceptible a desafíos de gran volumen y variedad que surgen de muy diversas situaciones pues su operación implica movilizar a los actores involucrados y motivar su capacidad de innovación ante los acelerados cambios que este negocio registra y por ende su modalidad local como natural activación y repercusión.

La rapidez y profundidad de esos cambios alteran las condiciones de oferta y demanda de los servicios turísticos, como también al perfil y preferencias del turista consumidor, necesariamente afectado por el efecto psicosocial a que es continuamente expuesto.

Así, por ejemplo, cambios en la política o el ejercicio de la democracia de los países receptores modifican el poder de compra en mercados internacionales y se afecta el volumen de los flujos turísticos con muchos nuevos compradores que se incorporan al juego global, y que dichos países suelen ganar con los elementos fundamentales de: Atractividad, Calidad y Competitividad.

Entre los elementos que radicalizan el grado de los desafíos destacan:

- La dispersión de actores y agentes estratégicos dentro y fuera del país
- La ausencia de interés y motivación en organizaciones sociales y gremiales
- La indefinición de estrategias locales a problemáticas de mercados y como destino
- Variaciones en equilibrios de agentes estratégicos en mercados locales y globales
- Cambios en tendencias de los mercados y composición por grupos de consumidores
- Integración de bloques y regiones turísticas emergentes
- Alteraciones del orden económico internacional y de fuerzas geopolíticas relevantes
- Modificaciones en las relaciones económicas, políticas, sociales y democráticas de cada país y la influencia de las empresas transnacionales y multinacionales

- Evolución de las tecnologías de información, TIC's y comunicaciones al servicio del consumidor y de los intermediarios comerciales

Este tipo de elementos, conceptos y factores deben ser tomados en cuenta al intentar concebir un modelo articulado de gobernanza ya que retan su adecuada construcción y la visión de futuro con que se habrá de regir su operatividad por todos sus integrantes.

4.3 Hacia un modelo de Gobernanza Turística

El negocio turístico es de naturaleza compleja y su estructura atiende a tres escenarios de interacción prácticamente simultánea. Uno es el mercado, referido al espacio geográfico donde habita el comprador-visitante hacia los lugares de su predilección que habrá de conocer o disfrutar, en su más amplia concepción.

El segundo lo representa el centro de negocios donde los agentes estratégicos radican, sean operadores turísticos o empresas multinacionales que delinear planes y movilizan los instrumentos que interconectan la demanda con la oferta turística.

El tercer escenario le corresponde al denominado destino turístico, por ser el espacio de interacción donde la oferta turística física recibe a la demanda representada por visitantes nacionales o extranjeros quienes ejercen la actividad del intercambio económico derivado.

La actividad turística se realiza en una región o sitio geográfico identificado como destino turístico, que por sus atributos naturales y culturales es capaz de generar la atractividad, calidad y competitividad necesarias a partir de los productos que puede asociar para lograr flujos continuos de turistas y visitantes.

Al respecto son varios los autores que han teorizado sobre el concepto destino turístico, el cual se define, desde el lado de la oferta turística, como *“la amalgama de productos y servicios disponibles en una localización determinada y capaz de atraer visitantes desde cualquier lugar de origen”*¹⁰⁸, sin considerar otras ideas.

Una definición complementaria, pero atendiendo ahora al lado de la demanda turística, se explica como: *“combinaciones de productos turísticos, que ofrecen una experiencia integrada a los turistas. En general y tradicionalmente, los destinos se consideraban como una zona bien definida geográficamente como un país, una isla o una ciudad. Sin embargo, cada vez más se reconoce que un destino puede ser un concepto percibido, es decir, que pueden interpretarse subjetivamente por parte de los consumidores en función de su itinerario de viaje, formación cultural, motivo de visita, nivel de educación y experiencia previa”*.¹⁰⁹

Lo anterior le adhiere un carácter más complejo de aquél que lo interpreta desde la lógica individual o grupal pero siempre subjetiva por parte de quien o quienes realizan la visita o llevan a cabo *“la tour”*¹¹⁰, puesto que en el mundo contemporáneo la motivación principal de viaje ha traspasado la noción tradicional de ocio, recreación o uso de tiempo libre, para incluir temas y asuntos mucho más complejos y diversificados, como el turismo de salud, de negocios o con fines políticos, de intercambio comercial o incluso por motivos religiosos, entre otros.

¹⁰⁸ . Pearce, Douglas G. *Tourist development*. New Zeland, University of Canterbury, Longman Scientific & Technical, 1989, p. 157.

¹⁰⁹ . Bigné, J. Enrique; Font, Xavier y Andrew Luisa. *Marketing de destinos turísticos: Análisis y Estrategias de Desarrollo*. Madrid, Ed. ESIC Madrid, 2000, p. 103.

¹¹⁰ . La vuelta; el recorrido.

En razón de esto dicha visita o actividad, que por definición implica el traslado temporal de un lugar de residencia permanente a otro elegido, interpreta al destino turístico como el espacio geográfico al cual un visitante arriba para interactuar durante su estadía de la forma en que previamente lo hubiere concebido, pero entendido como idea de unidad, en razón de lo cual Gustavo Capece afirma que *"el destino como producto turístico integral es el resultado de los procesos de transformación y comercialización que concretan los habitantes, personas, empresas e instituciones que interactúan en el espacio turístico de acogida y es percibido por los turistas como un conjunto de ciertos rasgos de homogeneidad"*.¹¹¹

Sin embargo, en general es bien sabido que ya en forma operativa el llamado destino turístico aglutina, como un todo, diversos y distintos componentes de origen natural, escénico o geofísico, así como todos aquellos elementos culturales que son incorporados por el ser humano con el fin de habilitar, hacer accesible y valorizar dicha riqueza natural.

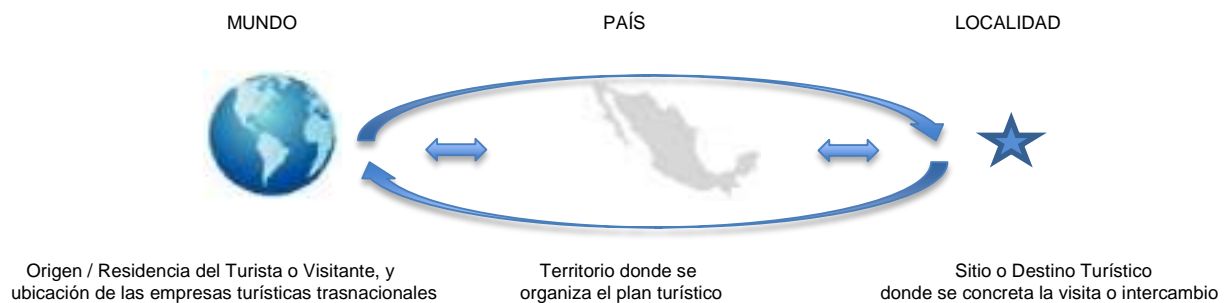
Por tal motivo Carlos Camisón Zomoza afirma que el destino turístico resulta ser *"un espacio en que confluyen agentes, iniciativas y experiencias que acaban moldeando un lugar como atractivo para la demanda turística. El destino está compuesto por una red de empresas especializadas en diferentes parcelas de satisfacción del ocio a partir de las cuales toma entidad un espacio como ámbito capaz de suministrar uno o más productos turísticos"*.¹¹²

¹¹¹ . Capece, Gustavo. *Turismo, la esencia del negocio*. Buenos Aires, Ed. CENGAGE Learning, 2007, p. 166.

¹¹² . Camisón Zomoza, Carlos. "La empresa turística: un análisis estratégico". En: *Introducción a la Economía del Turismo en España*. Dirigido por Pedreño Muñoz, A. y coordinado por MONFORT MIR, V.M., Ed. Cívitas, 1998, p. 227

Lo anterior vuelve más complejo y amplio el concepto pues involucra aspectos como el ámbito espacial y su percepción como soporte de productos turísticos en función de la vocación, lo cual se complementa con el carácter multidimensional del entorno, industria, tecnologías, estrategias, estructuras, ideologías, individuos, procesos, prácticas, creencias y resultados que precisamente “ponen en valor” un sitio cualquiera para convertirlo en un destino apreciado por los visitantes.¹¹³

CUADRO 20. *Escenarios de interacción del fenómeno turístico*



Fuente: elaboración propia.

El modelo adecuado de gobernanza turística que interrelacione los sectores integrantes de la administración pública relevantes y a representantes en el negocio del turismo, tanto del ámbito global como local con enlace directo en los mercados relevantes, ha de considerar, entre otros, los siguientes elementos:

- Adecuar productivamente la forma en que los actores locales y agentes estratégicos se relacionan con sus gobiernos municipal y estatal, donde debe radicar la operación táctica y funcional del turismo.

¹¹³ . Parra López, Eduardo y Calero García, Francisco. *Gestión y dirección de empresas turísticas*. España, McGraw Hill - Interamericana de España, 2006, p. 62.

- Impulsar el diálogo informado y constructivo para orientar la toma local de decisiones que beneficie la actividad turística del destino en que ellos se desenvuelven y donde se procure acrecentar positivamente la existencia de mecanismos en amplio espectro
- Empoderar a la ciudadanía relevante del sector e integrarla a participar productivamente para generar acciones que contribuyan a elevar el atractivo del destino en que habitan
- Motivar la actuación sensible de los gobiernos y sus representantes turísticos ante las propuestas e iniciativas planteadas por los sectores privado y social en cada destino
- Fomentar el análisis colectivo sobre la problemática puntual del destino causada por cambios de tendencia, moda, patrones de consumo e incluso percepción de los turistas
- Encontrar soluciones a temas que signifiquen bloqueo u obstaculización que limiten la evolución positiva en la competitividad y atractividad del destino turístico

4.4 Gestión de la Gobernanza Turística

Ante la relativamente reciente aparición de la gobernanza, que resurge como un modo de gestión actual aplicable en el sector público, tanto como en la gestión privada, conforma un campo propicio para la reflexión académica sobre los esquemas aplicados en la conducción de las sociedades¹¹⁴.

El concepto gestión, del latín *gestio-onem*, implica un significado del gestor como un procesador o hacedor de acciones, mientras en el idioma español es sinónimo de administración.¹¹⁵

¹¹⁴ . Madrid Flores, Francisco. *Gobernanza turística = destinos exitosos: el caso de los Pueblos Mágicos de México*. México, Universidad Anáhuac Norte, Facultad de Turismo, 2014, p. 23

¹¹⁵ . Guerrero Orozco, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel". En: Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002 p. 45.

Iles Metcalfe (1999) advierte que la gestión debe diferenciarse del control, comúnmente utilizados como sinónimos; siendo clave la diferencia de que administrar no es controlar y que cuando se requieren respuestas no rutinarias el control resulta inoperante y así entran en juego las características de la gestión, como son ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos¹¹⁶.

La gestión es una categoría intermedia y por tanto inferior en la administración pública, refiere José Juan Sánchez González (2002), y supone aceptación de la responsabilidad por dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos producen resultados poco satisfactorios pues se avanza por vía de la experimentación, del aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. Por tanto la gestión es un concepto que puede aplicarse con mayor amplitud porque las políticas requieren de intensa y prolongada cooperación entre muchas organizaciones, y suelen demandar de la acción común ante diversos y diferentes intereses organizados, incluso opuestos¹¹⁷.

Por tanto, en su más amplia concepción, gobernanza turística y gestión del destino han de referir un conjunto concomitante y, por tanto, deben activarse en forma coordinada.

El modelo de gobernanza turística que asocie la transversalidad de la administración pública del turismo con enfoques multinivel y multiactor a la operatividad del destino, ha de incluir la capacidad de gestión pública local donde ocurre el fenómeno espacial del negocio turístico, logrando la operatividad requerida por su gobernanza aplicada.

¹¹⁶ . Metcalfe, Iles. "La gestión Pública: de la Imitación a la Innovación". En: Lozada Marrodán, Carlos. *¿De burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p.54.

¹¹⁷ . Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002 p. 47.

Al surgimiento de las políticas públicas en la segunda mitad del siglo XX, los supuestos base de la administración gubernamental se fraccionan y su ejecución demanda mayor coordinación con la sociedad organizada. Las políticas públicas, referidas como marco de análisis, buscan entender la acción gubernamental rompiendo con determinados supuestos de la administración pública:

- Al análisis que se funda en la dependencia se contraponen el análisis que parte de la política pública en cuestión;
- A la norma jurídica como base de estudios se contraponen el procedimiento decisorio;
- Al acotado campo de la administración se oponen la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo.

Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública¹¹⁸.

El avance del concepto gestión pública continúa y asegura mayores estadios de acción al superar los de seguridad y soberanía e impartir justicia, prevaleciente en el tipo de Estado rígido-absolutista, que transitó hacia el Estado no interventor regido por lo que la norma jurídica le permitía hacer. Posteriormente el Estado evolucionó hacia el modelo benefactor y amplía su campo de responsabilidad a la oferta de bienes públicos básicos como educación, salud y vivienda, entre otros; y motivó expandir la acción gubernamental cuyo reto se centró en aspectos cuantitativos de la cobertura de los servicios básicos y el aparato gubernamental se convierte en uno de producción masiva de servicios¹¹⁹.

¹¹⁸ . Cabrero Mendoza, Enrique. *La Gestión Pública. Su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, México p. 21.

¹¹⁹ . *Ibíd.*, p. 19.

Esa cultura básica de procurar servicios como satisfactores a la sociedad, e incluso para dar vigor al fomento de las acciones económicas relevantes es lo que, dependiendo del consenso que los actores políticos considerasen como estratégico para el desarrollo económico y social, así como por influencia de la dinámica internacional, motivaba espacios de intervención.

Sin embargo el crecimiento y complejidad tanto en necesidades como en la prestación de servicios hacen que las dependencias se multipliquen, contraponiendo sus espacios y disputando recursos cada vez más escasos y demandados, con lo cual se reduce la capacidad de su funcionamiento ante el hecho que la demanda de servicios crece más rápido que la oferta para satisfacerla con calidad y oportunidad.

Actualmente la demanda pasa de ser una acción esperada a cargo del Estado para convertirse en una actividad que deba satisfacerse en forma compartida y concurrente con los actores de la sociedad organizada; sobre todo cuando se procura en torno de una gobernanza y de un esquema de gobierno abierto donde los actores sociales y privados aportan, sobre todo en integración de políticas públicas y los programas gubernamentales que surgen con la interacción de agentes no-gubernamentales.

Enrique Cabrero Mendoza (1988) refiere que dependencias claramente subordinadas al gobernante pero incapaces de sobrevivir en un ambiente cambiante y agresivo, revelan un escenario donde supone preferible tener aquellas que sepan funcionar, sobrevivir y ser autosuficientes con alto grado de profesionalización y que “hagan bien lo que tienen que hacer” aun cuando el gobierno central no pueda intervenir todo lo que quisiera.

Activar la toma de decisiones que se acuerdan en gobernanza, así como el conjunto de acciones y determinaciones que se derivan de los programas públicos, requiere de una amplia capacidad de gestión local que pueda funcionar adecuadamente y ejecutar las acciones acordadas sobre el impulso al turismo, al ser precisamente ese el ámbito de ejecución propio de determinaciones que se logran con el gobierno central o estatal.

En este contexto la aplicación de la gobernanza en el desarrollo turístico es necesidad real, pues cada vez son más frecuentes los estudios y análisis que, bajo la perspectiva científica, se realizan para conocer cómo, en su aplicación al turismo, se establecen sus posibilidades y sus límites.

La gobernanza reintegrada a la acción contemporánea identifica la existencia de dos tendencias dominantes incuestionables en la gestión turística, que son la competitividad y la sustentabilidad, desde la perspectiva de su aplicación en la gestión de los destinos turísticos; aunque debe clarificarse que se está frente a la formación de una tercera y que es precisamente la de la gobernanza.¹²⁰

Así expuesto, la gestión pública vinculada al destino turístico denota con claridad que se debe orientar a la puesta en marcha de todas aquellas acciones derivadas de los acuerdos y decisiones tomadas, resultado de la gobernanza turística en los niveles decisores correspondientes a cada orden de gobierno y su respectiva red de actores y agentes estratégicos, que comparten una misma visión y que actúan siguiendo los preceptos de un gran plan plasmado con base en la política nacional de este sector.

¹²⁰ . Madrid Flores, Francisco. *Gobernanza turística...*, op. cit. p. 24.

4.5 Instrumentos de la Política Nacional Turística

En México el punto de unión entre gobernanza turística y gestión de la gobernanza es la Política Nacional Turística, misma que otorga la dirección operativa que la acción debe tomar en el terreno referido como el de los destinos donde se ejerce esta actividad.

La actual Política Nacional Turística, expuesta por el Ejecutivo Federal¹²¹, se sustenta en cuatro directrices, a saber:

1ª Ordenamiento y transformación Sectorial: Se reestructura el marco institucional para la mejor toma de decisiones y eficaz aplicación de programas orientados a impulsar el turismo. En su apoyo se crea el Gabinete Turístico que, encabezado por el Presidente de la República, amplía la coordinación con los gobernadores de las entidades federativas, además del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para alinear la política del Gobierno Federal con el esfuerzo de dichas entidades.

2ª Innovación y competitividad: Se amplía la oferta tradicional de sol y playa con la diversificación especializada del producto turístico para competir además en los segmentos de turismo cultural, ecoturismo y de aventura, turismo de salud, turismo deportivo y turismo especializado o de lujo. En apoyo de esta directriz se concretará el Sistema Nacional de Certificación Turística para competir con calidad en los servicios que el país ofrezca, y se crea una agenda de competitividad para cada uno de los destinos relevantes, integrando además el enfoque turístico en el Programa Nacional de Infraestructura.

¹²¹ Cit. *Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto, Lanzamiento de la Política Nacional Turística; 13 de febrero de 2013*

3ª Fomento y promoción: Se potencia la confianza del inversionista hacia México al proyectar confiabilidad y modernidad como imagen asociada a la infraestructura y los servicios que ya se ofrecen al turismo internacional.

4ª Sustentabilidad y beneficio social: Se impulsan instrumentos para que el turismo en México sea una industria limpia que preserve su patrimonio cultural, histórico y natural además de impulsar un programa para hacerlo más accesible a todos los mexicanos.

La Política Turística operada por la Secretaría del ramo, como fuente especializada del gobierno del turismo y coordinadora del sector, ha de observar el marco legal y utilizar todos los instrumentos disponibles al carácter horizontal de la actividad.

4.5.1 Instrumentos jurídicos

En su ejercicio la Secretaría de Turismo y sus entidades sectorizadas, que incluyen el Instituto de la Competitividad Turística y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, así como el ente paraestatal Consejo de Promoción Turística de México, SA de CV, actúan en concordancia con el instrumental jurídico determinado por los diversos ordenamientos legales que inciden sobre el desarrollo de la actividad sectorial, entre los que destacan leyes federales, reglamentos y normas oficiales mexicanas determinadas para promover el desarrollo sustentable y la salud, como destacados objetivos de la Política Turística.

4.5.2 Instrumentos de coordinación y concertación

Para ejercer la coordinación y concertación sectorial, en ocasión de la Política Turística, deben considerarse las acciones que ejercen las diversas dependencias del Gobierno Federal vinculadas a la acción del turismo o que la impactan; de ahí la importancia de la gobernanza horizontal en el orden de gobierno.

Los instrumentos disponibles de coordinación y concertación actualmente inician en el Gabinete Turístico, director y ejecutor de decisiones tomadas por el Ejecutivo Federal, que se asocian al carácter político del Plan Nacional de Desarrollo, y que deriva hacia el Programa Sectorial de Turismo.

La Ley General de Turismo prevé la operación de la Comisión Ejecutiva de Turismo para conocer y atender asuntos vinculados con la competencia de dos o más entidades de la Administración Pública Federal, además del Consejo Consultivo de Turismo que propone las estrategias y acciones de coordinación y funge como órgano de consulta oportuna en favor de la Secretaría de Turismo, mientras que en el ámbito de estados y municipios prevé la conformación de Consejos Consultivos Locales de Turismo.

Dado que la actividad turística se ejerce en todo el territorio nacional, las entidades federativas y los municipios igualmente cuentan con facultades para realizar acciones determinantes para su adecuado desempeño, siguiendo principios rectores; y para lograr esa acción coordinada la Secretaría de Turismo estimula el desarrollo de la oferta y la competitividad de los destinos mediante la asignación de recursos presupuestales dirigidos a subsidiar obras de infraestructura, equipamiento y otros proyectos locales que las entidades federativas promuevan en favor de sus municipios.

4.5.3 Instrumentos de promoción

La política turística implica fomentar los flujos de mercado hacia los destinos nacionales como una de las áreas de atención prioritaria, y donde la acción del Estado tiene mayor relevancia es en la promoción, al ser coordinador y proveedor de los recursos que el mercado es incapaz de aportar en forma suficiente.

Para esas tareas existen varios mecanismos para garantizar la continuidad promotora del país, entre los que se ubica la captación de impuestos y derechos orientados hacia ese propósito. Uno es el impuesto hotelero que cada entidad federativa establece y orienta a mejorar el desempeño turístico, principalmente por la vía de su promoción a los mercados y la mejora de sus capacidades operativas locales.

Otro es a través del Derecho al No Inmigrante recolectado a turistas que visitan el país, originalmente diseñado para modernizar la administración migratoria y que compartido hoy es fuente del ingreso presupuestal del Consejo de Promoción Turística de México, principal instrumento promotor de la marca país y de los destinos turísticos nacionales.

Esta empresa paraestatal destaca como instrumento efectivo de operación y a la vez de coordinación pues está inserta la acción directiva del gobierno federal, de los estatales y municipales así como del sector privado relevante en una gobernanza promocional de alto nivel decisor, al ser su junta un órgano colegiado con visión de mercado y enfoque a largo plazo orientado a utilizar los recursos disponibles para la promoción del país en función de los objetivos de la política turística.

Las acciones del Consejo de Promoción Turística de México se identifican con la ejecución de planes y pautas publicitarias, pero su actividad incide en la operación de mercados principales por medio de sus representaciones en las ciudades y países más relevantes, con la misión de actuar como un puente coordinado con Oficinas de Visitantes y Convenciones, OVC's, Organismos Operadores de Destino, DMO's, y otras instancias locales que se benefician con el resultado tangible por el uso de los recursos destinados a fines publicitarios y promocionales.

4.5.4 Instrumentos de financiamiento

La política turística también requiere instrumentos de financiamiento al ser una industria que se desenvuelve con visión de largo plazo, y donde su desarrollo se fundamenta en la constante inversión pública pero sobre todo privada, como exigencia de continuidad.

En la actualidad la industria turística es impulsada por el gobierno federal a través del modelo de Centros Integralmente Planificados, CIP's, que FONATUR diseña y ejecuta como acción promotora financiera e inmobiliaria. Ese modelo de vanguardia resultó ser ejemplar en la operación de las políticas públicas del turismo, toda vez que asoció la oferta turística a condiciones de vida y bienestar de las comunidades, al planificar zonas habitacionales, sociales y comerciales con las áreas de producción y servicios al turismo.

El patrón alterno actual son Proyectos Integrales de Turismo, PIT's, que reproducen la orientación de FONATUR en una escala reducida sin componentes de infraestructura y equipamiento sociales, pues asumen la capacidad de los poblados circundantes como la fuente capaz de satisfacer todas las necesidades de la fuerza laboral que emplean.

Los instrumentos públicos de financiamiento que apoyan el desenvolvimiento del sector turismo se representan por Nacional Financiera, NAFIN; Banco Nacional de Comercio Exterior, BANCOMEXT, y FINRURAL ahora FND denominada como Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; como la banca de fomento que apoya a las empresas del sector turístico urbano y rural, así como Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS, que financia a los gobiernos estatal y municipal regularmente para realizar proyectos de inversión pública turística y de infraestructura y equipamiento social.

No obstante el reto es mayor para dar soporte al crecimiento físico de la planta turística y de las necesidades de su población trabajadora, además de las acciones vinculadas con los medios de acceso y transportes requeridos para la movilización de las personas que el turismo asocia como consumidores demandantes, empresarios oferentes, fuerza laboral y proveeduría general de bienes y servicios, además de la construcción física de instalaciones turísticas y colaterales, y aquello relacionado con el entretenimiento y las actividades generales de la población.

De ahí que la gobernanza del turismo se relacione con los más diversos componentes del ámbito financiero para estimular la creación de vivienda, vías y medios de transporte además de redes de comunicación, acceso a internet para uso de las TIC's, entre otros, donde las necesidades de crédito de empresarios y emprendedores tienen múltiples formas de demandar apoyos de instituciones bancarias y otras sociedades financieras de objeto múltiple, preferentemente especializadas en negocios de consumo y turismo.

4.6 Un modelo de Gobernanza y de Gestión Turística

Así como, en términos generales, la gobernanza debe ser gestionada en el ámbito de un régimen de gobierno abierto y participativo, de forma análoga la gestión del destino en régimen de gobernanza debe ser igualmente conducida operativamente, lo cual implica impulsar un apropiado modelo al respecto.

En el ámbito de la gestión de destinos turísticos destacan formas de interacción más que un modelo común definido, ya que cada lugar-sitio-destino tiene organizados sus objetivos y finalidades en forma distinta que otras localidades, aun siendo semejantes.

Dos modelos teóricos de gestión destacan en la mejora de destinos: el Modelo de Crouch y Ritchie (1999) y el Modelo Integrado de Dwyer & Kim (2003), mismos que se comentan.

Las teorías conocidas como el modelo de Calgary, de Crouch y Ritchie, representan las principales aportaciones conceptuales en torno a la competitividad de destinos turísticos ya que sus autores pretenden explicar las razones y fundamentos del éxito competitivo de los destinos que contribuyen a elevar la calidad de vida de los residentes.¹²²

Ellos consideran el turismo como un sistema abierto que resiente cambios continuos que el macro entorno produce, los cuales afectan todas las actividades en el destino, no sólo turísticas. Cualquier acontecimiento a escala mundial produce consecuencias al significar fuentes de amenaza y oportunidad para el conjunto global de destinos, y su análisis contribuye a su éxito si se identifican ventajas a partir de los factores del macro entorno, representados en seis categorías: económicas, político-legales, tecnológicas, ecológicas, demográficas y socioculturales.¹²³

Por su parte el micro entorno se integra con organizaciones locales, públicas y privadas que posibilitan el desarrollo del destino y la oferta de servicios especializados, formando así el sistema turístico con que deben competir. Igualmente afirman que el micro entorno incluye a turistas y competidores, destinos y empresas turísticas, los que ante el nuevo paradigma de competición deben mantener un equilibrio entre cooperar, si los turistas provienen de sitios lejanos, y de competir si la distancia es corta desde el mercado.¹²⁴

¹²² . Crouch, Geoffrey I. y Ritchie, J.R. Brent "Tourism, competitiveness, and societal prosperity". En: *Journal of Business Research*, No. 44. p. 150.

¹²³ . Ritchie, J. R. Brent y Crouch, Geoffrey I. *The competitive destination. A sustainable tourism perspective*. United Kingdom, CABI Publishing, Oxon, p. 62-65.

¹²⁴ . *Ibíd.*, p. 66-67.

Para la gestión del destino, los factores más relevantes desde la óptica de Crouch & Ritchie son de índole natural y cultural, así como los elementos básicos para desarrollar su experiencia turística: alojamiento, restauración, entretenimiento, transportes y el comercio, además del equipamiento público local.

El sistema turístico es también resultado de la interconexión con los mercados, labor que realiza un conjunto de especialistas intermediarios como son los tour-operadores, agentes de viajes, aerolíneas y transportistas, empresas promotoras y como marketing de destinos, operadoras de convenciones y congresos y organizadores de viajes de incentivo, entre otros.

De igual forma intervienen en la consolidación de los destinos otras organizaciones que colaboran con su imagen y posicionamiento de marca, así como sus facilidades de interrelación, como son bancos y empresas financieras que facilitan el flujo monetario, agencias de publicidad, consultoras de mercado y facilitadores tecnológicos de internet, los cuales contribuyen a incrementar el flujo de información y conocimiento.

J.R.Brent Ritchie y Geoffrey I. Crouch¹²⁵ sintetizan en cinco áreas los componentes de gestión del destino:

1. Recursos y atractivos. Representan los elementos de la oferta primaria del sitio como fundamentos de motivación que tienen los turistas para elegirlo, por lo cual el éxito del sitio dependerá de las condiciones especiales con que se maneje cada factor diferenciado y competitivo, de las acciones de protección al medioambiente y del grado de conservación de los recursos naturales que ofrece.

¹²⁵ . Ibíd., p. 70-77.

2. Factores y recursos complementarios. Son aquellos que impulsan al turista a elegir el destino entre otros; y refieren la infraestructura, eficiencia y calidad general en el sitio, seguridad, abastecimiento de agua, sistema de higiene, facilidades y servicios, receptividad de la población local, educación y conocimiento, accesibilidad al destino y, dentro del mismo, conexión aérea, otorgamiento de visas, capacidad aeroportuaria, situación política interna y ambiente social.
3. Planificación y desarrollo del destino. Incluye políticas y objetivos claros sociales, económicos y medioambientales, que guíen el proceso de desarrollo, adicional a la existencia o diseño de una estructura institucional que establezca con claridad las competencias al aplicar la política turística. Este apartado Incluye la facilidad de contar con sistemas de información y datos sobre recursos, oferta y demanda turística, componentes base de planificación y para la política turística del destino competitivo a partir de una misma visión y filosofía de desarrollo para los actores políticos, económicos y sociales, con el fin de crear un posicionamiento diferenciado.
4. Dirección del destino. Implica funcionar el modelo de política turística, objetivos, instituciones, competencias, aunado a las actividades de poner en valor atractivos, valores y ventajas comparativas y competitivas del destino, igual que reforzar el atractivo de los recursos naturales y otros factores clave para los mercados.
5. Determinantes de la competitividad. Integra factores excluidos de los anteriores grupos, entre los cuales destaca la ubicación entre destinos turísticos y su interdependencia, la seguridad interior, el conocimiento sobre el destino, nivel general de precios, y la capacidad de recepción y alojamiento.

Aun cuando este modelo se aproxima hacia la competitividad se anticipa su utilidad por cuanto integra factores determinantes al manejo de los destinos, cuyo territorio es el ámbito de realización turística más que al análisis de empresas.

Por otra parte, un modelo coordinado por varias instituciones de Corea y Australia es el conocido como Modelo integrado de destino turístico competitivo, desarrollado por Dwyer, L. y Kim, Ch. como colaboración binacional y publicado en el año 2003¹²⁶.

El modelo de naturaleza matemática recoge e integra como elementos los relacionados a las variables propuestas dentro de un conjunto organizado en seis grupos.

1. Recursos heredados. identifica elementos propios del territorio, principalmente naturales y culturales, como factores relevantes por caracterizar los atractivos clave para el éxito de cada destino, que incluye clima, flora, fauna, elementos físicos y característicos del destino, así como su historia, música, tradiciones y usos y costumbres.
2. Recursos creados. identifica cinco factores fundamentales tales como:
 - a) Infraestructuras turísticas: alojamiento, transporte, restauración, agencias de viaje y excursiones y renta de autos.
 - b) Servicios apropiados y de conveniencia: Policía y vigilancia, artesanías, gasolineras y farmacias, entre otros.
 - c) Eventos especiales: actividades recreativas disponibles, encuentros deportivos y culturales, festivales locales, nacionales e internacionales.

¹²⁶ . Dwyer, Larry. y Kim, Chulwon. "Destination competitiveness: Determinants and Indicators". En: *Current issues in tourism*, vol. 6, nº 5, 2003, págs. 369-414.

- d) Ocio y entretenimiento: teatros, cines, exposiciones públicas, pues el turista mantiene un estado pasivo de relajación en el destino.
 - e) Tiendas para compras: Para los turistas extranjeros la compra de diversos artículos locales se expone como una motivación real del viaje.
3. Factores y recursos complementarios. Considerados factores secundarios se representan igualmente cinco tipos de factores:
- a) Infraestructura general: carreteras, aeropuertos, redes de transporte terrestre, internet y telefonía, electricidad y el sistema bancario, financiero y cambiario.
 - b) Calidad del servicio: condiciones para una buena experiencia turística, ya que aumenta la ventaja competitiva del destino, por lo cual la calidad debe ser consecuente con los precios y al contexto en que se desarrolla la experiencia turística. Todas las organizaciones deben colaborar en la experiencia como solo una red de trabajo dentro del destino.
 - c) Accesibilidad del destino: calificación fundamental de gestión y competitividad de los destinos, donde adicionalmente se incluye requisitos y otorgamiento de visas, capacidad en aeropuerto y otros medios de transporte.
 - d) Hospitalidad: refiere la calidez de la población local ante el arribo de turistas, como expresión de la sociedad, y se incluye disponibilidad de guías turísticos, módulos de información y ayuda en general por parte de la ciudadanía.
 - e) Lazos de mercado: identifica factores que crean vínculos entre los destinos con los mercados emisores, como relaciones comerciales, flujo de migración, cultura, lengua, religión, y otros elementos de afinidad.

4. Gestión del destino. Grupo incluyendo elementos que mejoran el atractivo de los recursos y fortalecen la calidad y efectividad de todos los factores de soporte, los cuales permiten a los destinos adaptarse a los cambios que se producen constantemente en el entorno. La dirección de un destino turístico se integra por cinco actividades:

a) Marketing del destino: indica el desarrollo de nuevos productos, política de precios y desarrollo de canales de distribución y de paquetes de productos. Así mismo incluye actividades de segmentación e investigación de mercados y de la creación de la imagen del destino entre los sectores público y privado.

b) Política, planificación y desarrollo del destino: definida como el conjunto de normas, reglas, directrices, y el desarrollo de promoción de objetivos y estrategias que determinan un modelo de toma de decisiones colectivas que afectan la evolución del destino turístico y las actividades dentro del mismo.

c) Organización de la gestión del destino: refiere las áreas y niveles del gobierno con competencia en el desarrollo del destino turístico y que deben cooperar. Tres aspectos de organización son relevantes: coordinación público-privada, provisión de información tanto del destino como de su entorno, y las acciones de administración y evaluación de la estrategia.

d) Desarrollo de recursos humanos: fundamental para elevar la competitividad de los destinos turísticos, ya que si los aspectos físicos determinan la base de la competitividad, el factor humano la maximiza. La formación y calificación del factor humano permite adaptabilidad al destino ante cambios tecnológicos, organizacionales y sociales, entre otros.

- e) Gestión del medio: implica el manejo y operatividad de los recursos naturales, el paisaje y la receptividad de la población local, entre otros, como elementos que aseguran la competitividad de los destinos a largo plazo, ya que la calidad del producto turístico se relaciona con la calidad medioambiental, más que en cualquier otro tipo de industria.
5. Condición situacional: Integra otros factores que pueden potenciar o al contrario limitar la competitividad de los destinos turísticos, como son:
- a) Localización del destino turístico: situación del destino respecto de mercados emisores, como factor relevante al atraer a turistas residentes de los mismos.
 - b) Competitividad del micro entorno: refiere a los factores que moldean el entorno inmediato de la industria turística, de forma que la competencia entre las empresas crea un entorno propicio para aumentar la competitividad del destino, debiendo distinguir capacidades y recursos diferentes entre los oferentes, sus estrategias y alianzas, así como su entorno inmediato.
 - c) Macro entorno: conjunto de fuerzas globales que influyen sobre el turismo, tales como crecimiento económico, cambios demográficos, tecnológicos, políticos, socioculturales, y otras regulaciones y reglamentaciones; cambios que a la vez representan oportunidades para la industria.
 - d) Seguridad: denotada como estabilidad política, condición de criminalidad, de terrorismo y enfermedades, como elementos que restringen competitividad.
 - e) Precios: definido como el valor o costo de la experiencia turística completa, ya que incide en la toma de decisión de los turistas al momento de compra.

- f) Condiciones de la demanda: las características de la demanda doméstica inciden en la competitividad de los destinos y su desarrollo. La valoración que hagan los diversos grupos de turistas dependerá de los segmentos que visiten el destino, al cual califican.

Ambos ejemplos analizados promueven modelos de competitividad del destino turístico e integran el concepto gestión de destino como parte fundamental de sus premisas, lo cual define la vinculación estrecha entre ambos conceptos, porque ninguno de los actores públicos, privados o sociales estará a favor de promover la actividad turística desde la demanda o desde la oferta sin procurar la mejora competitiva.

No obstante queda irresuelta la cuestión de quiénes deben llevar a cabo ese modelo, como también definir el liderazgo del promotor, además de su legitimidad reconocida por los demás integrantes sociales dentro de la comunidad o destino turístico.

Para hacer efectiva esa evolución desde lo local y fomentar la más amplia participación de los sectores y subsectores involucrados se requiere obtener y compartir información que un esquema de Gobierno Abierto puede aportar mediante la difusión ordenada y continua de datos libres con el fácil acceso de los miembros de la sociedad civil.

El solo acceso a la información real y oportuna enriquecerá el conocimiento sobre los hechos del fenómeno turístico, y motivará la generación de propuestas sólidas y mejor fundamentadas, al tiempo que permita la toma de decisiones por parte de los miembros públicos y privados calificados, además de estar bien informados al conocer la situación de los mercados y otros componentes relevantes para sus operaciones.

Las relaciones de todos esos integrantes con las autoridades del turismo se vinculan en sus niveles u órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, ya que los intercambios tienen distinto grado de complejidad y tiempos de maduración, produciendo estrategias que se formulan hacia el corto, mediano y largo plazos.

El tipo de actores y autoridades participantes en el modelo de la Gobernanza del Turismo, se describe en el cuadro 21 siguiente, donde además se indica con destacado valor la presencia de la Política Turística que es guía de conducción y la Gestión del Destino como espacio local receptor y de ejecución de toda la acción positiva de gobernanza.

CUADRO 21. Integración de Actores en la Gestión de Gobernanza

	Federación	Estados	Municipios	Sociedad Civil Sector Privado
Gobierno del Turismo	Secretaría de Turismo	Secretarías Estatales	Direcciones de Turismo	Cámaras y Asociaciones, Gremios y dirigentes, Académicos y ONG's
Gobernanza	Transversal, Horizontal y Vertical	Horizontal y Vertical	Vertical	Multiactores y Multiagentes
Política Turística	Determinación	Ejecución	Gestión del Destino	

Fuente: elaboración propia

En la parte media del cuadro 21 se indican los vínculos de gobernanza en sus diversas modalidades, con énfasis en relaciones intergubernamentales –horizontales y verticales- así como específicas dentro de cada orden gubernamental con las dependencias e instrumentos que le son propios. Es de observar la necesaria inclusión de los sectores privado y social, que completan la gobernanza local del turismo como actores y agentes que interactúan con las autoridades del nivel correspondiente.

En forma análoga, un modelo de gobernanza sólo gubernamental que examine y tome decisiones de forma centralizada, aun siendo multinivel por involucrar a todo el gobierno del turismo en los órdenes federal, estatal y municipal, tampoco contribuye a resolver o incentivar situaciones que impulsen flujos de turismo hacia el país en su conjunto, como tampoco podría aumentar la competitividad turística nacional.

Sólo un modelo mixto de gobernanza multiactores y carácter local entiende la diversidad y complejidad de factores que impulsen al destino turístico y atiendan los requerimientos que faciliten su crecimiento e impulsen su desarrollo a partir del fomento a la demanda.

Los componentes de gobernanza turística se asocian como primer ingrediente al modelo de gestión del destino, estructura marco que fomenta la interacción e interacción del conjunto de actores estratégicos por parte de la iniciativa privada, sociedad abierta, comunidad civil y otros agentes no gubernamentales vinculados con el turismo; en especial los académicos que tienen la doble notación de servir al turismo desde el ámbito social, como a la sociedad desde la trinchera del turismo.

4.7 Gestión del Destino Turístico en Gobernanza

La gestión del destino es eminentemente una función local, ya que el territorio es donde toda actividad turística se desempeña, al integrar a su comunicad con el recurso natural y cultural vinculados a los productos y servicios que se ofertan, y donde los segmentos del mercado en su actuación lo favorecen y privilegian con su patrocinio.

Gestionar un destino es obtener el mejor provecho de sus recursos y capacidades para hacerlo atractivo al segmento propicio en los mercados adecuados, resolviendo nuevas demandas de sus visitantes a fin de mantenerse atractivos, deseables y en moda.

Entre los retos principales que la gestión de destino encara están los de mejorar su infraestructura y urbanización, creación de espacios y accesos a los recursos turísticos, servicios de transporte público y en especial la conectividad aérea y terrestre con los mercados nacionales y del extranjero que sean relevantes.

El asociacionismo público y privado debe impulsarse mediante la gobernanza local y la coordinación de sus actores y agentes estratégicos, la que al ser robusta y organizada con el liderazgo de las autoridades relevantes hace factible atraer nueva inversión pública y privada, a fin de incrementar la oferta de servicios turísticos que estimule crecimientos constantes de la demanda hasta donde la carga del sitio y de sus recursos lo permita.

Al motivar el desarrollo turístico local se aumenta la propia competitividad del destino, por lo cual sus factores, definidos como instituciones, estructuras de servicio, agentes de mercado, marco regulatorio y políticas concurrentes, deben mantenerse armónicos y obtener aceptación por todos quienes participan en la construcción del futuro deseado; términos en que ha de descansar la gobernanza y la gestión turística del sitio.

Un modelo de gobernanza turística que responda a impulsar el desarrollo turístico debe atender las necesidades de cada sitio o destino, preferentemente en forma local, toda vez que ninguno es igual a otros, como tampoco presentan iguales condiciones o grado de atraktividad que motiven a consumidores semejantes de cada mercado puntual.

Por ende es necesario remarcar que un macro-modelo de gobernanza, de tipo nacional, difícilmente respondería a los desafíos locales que impulsen la oferta turística en condiciones de calidad y cantidad y que sea acorde a las preferencias del turista-objetivo nacional y de los mercados del extranjero para elevar los flujos de la demanda.

El modelo que se propone dentro del ámbito de la Gobernanza del Turismo, se expone en el cuadro 22, atendiendo las vertientes legal, económica, política y social que ejercen influencia sobre el desempeño e interacción en gobernanza al dirigir la gestión de destino.

CUADRO 22. Gobernanza Turística



Fuente: elaboración propia

El esquema detalla la estructura de Gobernanza Turística y Gestión del Destino cuya conformación se adopte con la interacción e interrelación de los sectores público, privado y social, así como de otros actores especializados como la academia y ONG's.

Complementa la estructura el aporte de inteligencia que la academia puede realizar como la estructura operativa del observatorio turístico local dentro del destino turístico.

El marco legal señala las estructuras que deben operar como vínculo de coordinación en el sector turismo, siendo la Comisión Ejecutiva de Turismo y el Consejo Consultivo de Turismo, en el ámbito federal y los Consejos Consultivos Locales en el orden estatal, todos los cuales deben sesionar con regularidad y mantener activa su operatividad para la consecución de sus fines.

Dado que la captación de turismo está en función de aquellos atributos del destino que emprendedores y empresarios ponen en valor y acondicionan con diversos servicios de hospedaje, restauración, entretenimiento y otros vinculados al propósito de la visita, son los actores de la iniciativa privada, junto con agentes sociales quienes establecen la oferta local que opera utilizando recursos e infraestructuras que cada gobierno provee con carácter social y de comunicaciones, principalmente.

Por ello, a partir de conformar un sistema de coordinación público-privado en primera instancia; donde se convoque a miembros de la sociedad, el sector académico y ONG's, se habrá de constituir con formalidad la entidad de decisión capaz de guiar la gestión de gobernanza en forma ejecutiva y local. Pero además, la gestión de un destino turístico también requiere de un ente formal que aplique el sistema de gobernanza, aborde la discusión técnica de problemas y apunte soluciones para ser tomadas con capacidad de decisión, con el fin de impulsar programas, proyectos y estrategias que fomenten el desarrollo del destino como territorio y su competitividad turística.

En México lo anterior está previsto en el artículo 9° de la Ley General de Turismo, el cual señala que compete a los Estados hacer impulsar la gobernanza turística mediante una serie de funciones y atribuciones por ello destaca la instalación de consejos y la capacidad de celebrar convenios

Ese marco legal vigente prevé la adecuada estructura de Consejos Consultivos Locales de Turismo en cada Estado y en el Distrito Federal, cuya operación presida el titular del Ejecutivo Estatal y por el Jefe de Gobierno en el caso de la Ciudad de México, con la finalidad de lograr el desarrollo integral de la actividad turística.

A nivel local el artículo 10° de esa Ley General prevé la estructuración y operación del Consejo Consultivo Municipal de Turismo, a ser presidido por el titular del Ayuntamiento, un ámbito de acción propicio para la gestión del destino en régimen de gobernanza.

Como método para integrar un modelo propio de acción-ejecución, un destino turístico observará los componentes de seis pilares fundamentales, (cuadro 23), a saber:

1. La Gobernanza local en el destino – pilar central.
2. Planificación del destino – pilar estratégico de desarrollo
3. Responsabilidad comunitaria y sustentabilidad – pilar de conservación
4. Equipamiento y servicios turísticos – pilar de estructura operativa
5. Gestión del destino y desarrollo de la oferta – pilar de integración
6. Recursos humanos – pilar de competitividad

Algunas tareas a considerar por los miembros del Comité Local de Gestión del Destino en régimen de Gobernanza, específicamente en el proceso de integración, se indican:

- Integrar un grupo interactivo y experimentado, con estructura y responsabilidades.
- Asumir que la condición de gobernanza implica interacción, en la cual los emisores y receptores se den la tarea de analizar las propuestas formuladas y que cada uno recibe, por lo cual es importante establecer una jerarquía y los canales de comunicación más efectivos.

- Diferenciar el liderazgo formal que por naturaleza y conveniencia corresponde a la autoridad política local, como representante de la comunidad, de aquél otro que técnicamente quede a cargo de quien ejerza la cartera de turismo.
- Cada sector empresarial, por tipo de actividad y gremio en caso de los prestadores de servicios, deberá estar representado por quien tenga titularidad y respaldo.
- Respecto de la estructura operativa deberán ser aquellos con mayor experiencia quienes meritoriamente desempeñen mayor nivel en la toma de decisiones.
- Definir el diagnóstico de la situación que vive el destino. Dada la condición técnica de la tarea, convendrá que el sector académico participe destacadamente en las acciones de levantamiento, análisis y evaluación de la información, para presentar resultados a los miembros del grupo interactivo, a fin de examinar con rigor las propuestas que del diagnóstico se deriven. Esta actividad además de ser medición basal, deberá ser periódica para registrar el avance y considerar desviaciones.
- Formular el futuro deseado y proyecciones para lograrlo. Acción importante que debe realizarse con apoyo y participación de todos los miembros en gobernanza, ya que la opinión se convierte en estímulo grupal para arribar al destino elegido. Suele ser un ejercicio de planeación estratégica con aporte de representantes en la comunidad turística relevante, donde la base de la pirámide es consultada y en cada capa se reducen los participantes en función de experiencia y mérito para formular objetivos y estrategias convenientes, en tanto que las acciones surgirán de cada giro empresarial, por gremio activo, mientras que el académico y social participarían en su revisión.

- Implantar estrategias y monitorear avance en cuadro de mando. Corresponderá a la membrecía superior llevar a cabo la vigilancia de acciones y sus resultados, donde el monitoreo se realice a partir de informes breves y concretos por cada actividad en que se divida la actividad turística predominante en el sitio o destino. Las estrategias serán instrumentadas por los representativos del sector relevante, quienes formulen el reporte de control para fines de evaluación y seguimiento.

4.8 La Agenda Turística

En nuestro país la Agenda Turística es el instrumento que concentra las prioridades a resolver en forma colegiada entre autoridades, con el concurso de agentes estratégicos y actores sociales relevantes, a fin de impulsar el potencial del turismo en el destino.

Los temas que concentra son resultado de la problemática identificada, propuestas de oportunidad por subsector, tendencias de mercado identificadas, aplicación tecnológica, estrategias promocionales e incluso cambios estructurales y emergentes, entre otros.

Una Agenda determina el proyecto de acción que convoca a todos aquellos partícipes de la gobernanza turística para someter y discernir propuestas concretas que analizadas bajo enfoques multidisciplinarios permitan arribar a recomendaciones concretas para mejorar el desempeño y posicionamiento de cada destino turístico ante sus mercados, con el fin de generar mayores beneficios sociales, económicos y políticos en las comunidades.

Cada funcionario gubernamental, directivo empresarial o representante social implanta sus tiempos y acciones con que hará converger sus procesos para alcanzar la solución a las problemáticas y oportunidades del destino, tarea de su actuar en gobernanza.

Estas actuaciones personales, diferenciadas entre sí, suelen estar ligadas al ritmo del negocio que las empresas efectúan, a la cadencia vinculada al flujo de turistas por la temporada, a la influencia de otros elementos en las organizaciones, incorporación de recursos humanos, solución de aspectos financieros y asuntos legales como temas comunes y cotidianos.

Incluso la problemática del destino es analizada con tiempos distintos entre diversos actores y agentes que participan del quehacer turístico, ya que cada uno anticipa los efectos con diferente intensidad, tiempo y duración, lo cual debe analizarse localmente y derivar las propuestas para resolver el problema o la crisis que se anticipe.

Los temas de Agenda se atienden con base en las estrategias que local y estatalmente se producen, conforme a la visión y futuro deseado del destino, lo que se construye en forma alineada al Programa Sectorial de Turismo que conduce la Secretaría de Turismo del gobierno federal, atendiendo la Política Turística que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo, y además al marco legal vigente que norma y regula la actividad turística.

La Agenda turística es producto activo de la gobernanza que, junto con las prioridades del sector privado, el gobierno del turismo conforma al incluir aquellos elementos que provienen del estudio derivado de los visitantes y las condiciones propias del sitio.

En ello se incluyen opiniones del turista nacional y extranjero que acuden al destino, sus condiciones de sustentabilidad y sus recursos, la carga asociada al volumen de visitantes y las necesidades de los habitantes, como urbanización e infraestructura, así como otras necesidades y conveniencias que son elementos fundamentales como guía de la planeación estratégica del destino.

La Agenda es, por tanto, de índole temática con carácter múltiple y diverso, sea nacional, subnacional y/o local; tal y como la gobernanza turística multiactores defina conformarla en interacción con el gobierno de referencia, por lo que será una agenda federal, estatal o municipal.

La utilidad de mantener una Agenda Turística es que cada nivel de gobierno del turismo sostenga la interlocución activa con las redes de agentes y actores que conforman su gobernanza turística y que, como producto del análisis y evaluación de propuestas, asuman posiciones de decisión para resolver necesidades o problemas, tomen ventaja de aquellas oportunidades que el ambiente les presenta, y evadan las amenazas del entorno y que sus competidores les presentan.

La temática no se reduce al eficiente análisis y adecuada toma de decisiones colectiva o conjunta, sino al hecho de poner en práctica lo convenido o acordado, para lo cual es necesario activar un mecanismo con el que todos los actores y agentes tengan sintonía y conserven unidad en aquello que constituye el fundamento de sus resoluciones.

Los niveles de actuación diferencian la integración de cada agenda, donde la inclusión de temas, tiempos de análisis y consecuentemente la toma de decisión son distintos, así como los enfoques que recibe la interacción entre los partícipes de la gobernanza.

Una agenda local o municipal responderá más a aspectos operativos y de coordinación, al igual que colaborativos entre los actores y agentes participantes con la autoridad del destino y las empresas internacionales y sus relaciones con prestadores de servicios en la localidad a fin de fomentar la cohesión y coherencia del producto turístico ofertado.

En contraste, la agenda estatal se integra con mayor acento de planificación, en especial con asuntos de infraestructura y equipamiento, así como respecto a generar proyectos de impacto regional y coordinar acciones de mediano a largo plazo, dado que el periodo de la administración estatal es mayor al municipal, al igual que sus capacidades técnico-financieras.

La agenda turística federal, por su parte, responde a condiciones estratégicas y de gran interacción con dependencias de la administración pública, al igual que con los gobiernos estatales y en muchos casos con autoridades de otros países, con el fin de vincular gestiones sectoriales diversas, lo que reclama mayor planificación y acompañamiento de tipo oficial.

4.9 Compromisos compartidos de gestión responsable

Un sistema de frenos y contrapesos en la procuración del nuevo modelo de gobernanza turística resulta ser fundamental; por lo cual, entre otros asuntos, se debe considerar:

- Inducción de esquemas de gobernanza inteligente basada en el mérito.
- Integración de mecanismos que impliquen la toma de decisión sobre beneficios colectivos e intereses comunes, con mecanismos que inhiban ventaja individual.
- Implantación de alicientes y restricciones como códigos de conducta para motivar acciones tendientes a la conservación del medio ambiente, uso de energías limpias y renovables, y privilegiar los derechos humanos en todo orden.
- Organización de estructuras piramidales para la toma de decisiones, evaluación de alternativas, formulación de escenarios, programación de actividades, análisis de datos y ejecución operativa en la gestión del destino.

- Elección de miembros representativos y asignación de funciones escalonadas por vía del mérito, con el fin de propiciar una amplia y productiva deliberación que conduzca a la toma de decisiones colectivas despolitizadas y con sentido de negocio.
- Utilización de un sistema informativo alimentado con datos oportunos, de calidad y libre de sesgos; del cual participen los miembros del comité, seccionado por capítulos de los subsectores involucrados, compartiendo datos para la mejor planeación de mercados.
- Conciliación de opiniones compartiendo propuestas por medio del sistema para otorgar amplios tiempos de examen individual que faciliten la toma de decisiones del grupo ejecutivo con plena racionalidad, con el fin de resolver condiciones de crisis que existan en el período inmediato, y siempre privilegiando la visión de largo plazo como el futuro deseado.

La ejecución de las decisiones tomadas por vía de una gobernanza local multiactores es también una acción local que los responsables del turismo en cada destino deben llevar a buen término, con el fin de corregir deficiencias y aumentar las ventajas del sitio y de sus atractivos, además de fortalecer la interacción empresarial sobre la oferta turística y estimular la comunicación con los mercados.

Esto implica que la gobernanza, como un sistema abierto de interrelación que mejore lo que funciona y resuelva deficiencias o restricciones, debe operar junto con la gestión del destino en diversos aspectos, sociales, políticos y económicos, con transparencia y rendición de cuentas utilizando como ventaja las tecnologías de comunicación.

4.10 Gestión Turística y tamaño del destino

La Gestión del destino suele ser actividad a cargo de la municipalidad por los servicios públicos que apoyan al turismo, incluyendo la seguridad; aunque otros de índole social los proveen empresas privadas, como dotación de agua, transporte público, los abastos y sobre todo la educación y la capacitación en y para el trabajo, entre muchos otros.

No obstante, la capacidad municipal para ejercer la gestión turística del destino está seriamente restringida, sobre todo porque opera en proporción inversa a la importancia de esa actividad, lo cual implica que sea factible lograr en sitios con pequeña demanda turística, muy en especial cuando los atractivos se reducen a uno o dos tipos de producto turístico, y la economía local dependa de otras actividades.

En destinos donde los flujos turísticos son importantes, con productos y servicios múltiples, además de diversificados y dispersos, donde concurren múltiples empresarios locales e incluso transnacionales, se requieren de grandes recursos tanto en cantidad como en calidad debido a que su aplicación traspasa del arreglo local, puesto que la logística y organización de los mismos rebasa límites municipales o regionales, y a que las acciones se toman dentro de los mercados y otros centros urbanos donde las empresas radican y operan.

Por su parte la gestión turística en ciudades de gran tamaño se resuelve con mayor facilidad dado que el componente turístico es mucho menor a la asignación de servicios públicos que se otorgan a la ciudadanía por muchas otras razones sociales y económicas; donde sea el grado de satisfacción a las necesidades de la población el calificativo que reciba una ciudad con entorno favorable para el turismo o no lo alcance.

En circunstancias negativas será mucho más fácil la corrección de deficiencias y poner las bases de planes y programas tendientes a superarlas para adquirir el calificativo de ciudad turística, dado que cuenta con los recursos suficientes para ello, siempre que la voluntad política de hacerlo encuentre el nivel de gobernanza para esa gestión local.

Más fácil es el caso de las metrópolis o ciudades-país ya que cuentan con los atributos y atractivos que inducen visitas turísticas de nacionales y extranjeros por múltiples motivos, tales como encuentro con familiares y amigos, razones médicas o negocios, concurrencia a reuniones y congresos, acción política o corporativa, servicios educativos, promoción de inversión o simplemente intercambios financieros, comerciales e industriales.

4.11 Estructura operativa local

Con alto grado de confianza se expone que el binomio de Gobernanza y Gestión del Destino será fórmula exitosa al sumar efectos positivos de relación gubernamental en una red interactiva con agentes estratégicos y actores sociales, sumada al ejercicio del gobierno local y la operatividad del conjunto empresarial que provee los servicios especializados al turismo nacional y extranjero que visita un destino en particular.

La estructura del comité, consejo, corporación o comisión que la haga operativa debe asumir el compromiso de garantizar, a nivel municipal y empresarial, el uso óptimo de todos los recursos que hagan de la visita turística una experiencia positiva e irrepetible, mientras que hacia los componentes de la sociedad civil sea un ejercicio democrático inteligente y responsable que fomente la transparencia y rendición de cuentas, promoviendo la difusión de datos e información relevante para el desarrollo del destino turístico y sus beneficiarios.

Una estructura funcional debe incluir, además de la especificación de representatividad, comisiones y funciones, la constitución documentada a partir del cuadro de Asamblea, Consejos temáticos, Planeación del Destino, Comité de Crisis, Unidad de evaluación y seguimiento, además de otras diversas tareas inherentes al gobierno local como es la transparencia y rendición de cuentas con información financiera y operativa que debiese estar libre y al alcance de los miembros.

El esquema de interacción de gobernanza y gestión turística del destino es equivalente al símil empresarial de su gobierno corporativo, previendo diferenciar la sección pública de la privada y su interface bajo los conceptos de gobernanza y gestión turística local.

Como ejemplo se tiene el Clúster Regiomontano de turismo puesto en funcionamiento en noviembre de 2014 a partir del esquema coparticipativo creado por el gobierno estatal de Nuevo León, como modelo de gestión innovador en apoyo al sector turístico. Destaca como una forma operativa compartida entre autoridades públicas, iniciativa privada y el sector académico para detonar el desarrollo económico a partir de esta actividad, por lo cual su primera tarea será fomentar el segmento de turismo médico bajo acuerdos con el sector salud.

Una estructura que responda a ese esquema asegurará el objetivo gubernamental de fomentar el desarrollo social y operativo del destino como enclave urbano, además del respaldo al sector privado mediante facilitación operativa e ingreso de nuevos entrantes al ejercicio empresarial y por el uso de sistemas tecnológicos que simplifiquen acciones de diversos tipos, desde el pago de impuestos y derechos, hasta la útil recolección de datos confiables en tiempo real para evitar información sesgada o asimétrica.

Es de advertirse, sin embargo, que integrar una estructura local de gestión del destino en gobernanza será difícil dado que todo gobierno local enfrenta diversa problemática en relación con la operación de servicios, por encarar limitaciones presupuestales, funcionales y de competencias, según advierte María Velasco González.¹²⁷

Un municipio turístico requiere un financiamiento extraordinario que le permita resolver las exigencias que esta actividad le impone; y esa debilidad tiene consecuencia directa en la dificultad de asumir su liderazgo en la gestión de destino.

Lo anterior refiere a los problemas asociados con la falta de recursos humanos experimentados y calificados en temas de turismo y que estén dedicados a dicha labor en forma exclusiva, así como al corto término de mandato en su administración. Esto se complica más con las diferencias entre destinos como sus entornos geográficos y del grado de desarrollo turístico; del volumen y tipo de oferta; de la importancia del turismo para cada uno y los medios económicos dedicados a la planificación y gestión económica de la actividad.

A nivel local, en el entorno municipal de gestión del destino turístico la gobernanza ha de ser entendida como el conjunto de los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de aquellos conflictos que inevitablemente provoca la actividad en el destino. La gobernanza turística supondría avanzar un paso más en el gobierno del turismo.¹²⁸

¹²⁷ . Velasco González, María. “*Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?*”. Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. Ministerio de Educación y Ciencia de España. Plan Nacional de I+D+I. (2004-2007), p. 03.

¹²⁸ . *Ibíd.*, p. 06.

Gestionar un destino turístico a partir de un esquema de gobernanza local eficaz impone reconocer una forma de mejorar la relación horizontal entre las autoridades relevantes y la pluralidad de actores públicos y privados comprometidos a mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia.

Las funciones inherentes a manejar información relevante, medir el impacto cotidiano y formular el avance de cada indicador son actividades complejas además de representar un alto compromiso; por ello debe conformarse un grupo especializado y dedicado a tal fin, y que se mantenga una plena independencia del ente procesador para que se eviten sesgos en la recolección de datos, reportes de medición del avance en los indicadores y componentes, al igual que en la formulación del análisis de evaluación.

Considerando que ese grupo deba trabajar con independencia y la plena confianza de los sectores público, privado y social, es recomendable la constitución de un Observatorio Turístico en el nivel operativo local, procurando que los estudios se vinculen a la gestión del destino relevante además de la lectura de cada indicador.

Para impulsar la imparcialidad operativa del Observatorio Turístico, ha de considerarse la posibilidad de asignar tal responsabilidad a una institución académica local o estatal con el objetivo adicional de lograr permanencia a largo plazo en su ejercicio.

Se recomienda recordar que institucionalizar de forma responsable el ejercicio de un gran número de actividades que la operación de un observatorio temático implica, conlleva el reto de corresponder con veracidad en todo tiempo al diverso y múltiple conjunto de partes interesadas.

Una parte relevante es el sector empresarial, al cual debe satisfacerle con información acumulada del fenómeno turístico en la localidad, siendo sus integrantes quienes a la vez deban proveer los datos que alimenten el sistema de medición, y por tanto entregar resultados altamente confiables, ausentes de sesgo alguno y científicamente integrados e interpretados. Otro sector interesado lo representa la autoridad turística, en los niveles local y estatal, toda vez que la conducción de gestión del destino sea responsabilidad municipal, en tanto que la autoridad estatal tiene la tarea de acumular territorialmente la información y proveerla a la Secretaría de Turismo del gobierno federal como coordinadora nacional del sector.

Bajo este esquema operativo cada orden de autoridad gubernamental responderá a su responsabilidad de alimentar el sistema de datos correspondiente a la política de gobierno abierto, según avance en el tiempo y atenderá los protocolos que al propósito se mejoren y rediseñen.

4.12 Indicadores de Gobernanza en la Gestión del Destino

Siendo que las acciones de buena gobernanza turística influyen sobre diversos campos que propician el ejercicio pleno del turismo que se practica en un sitio determinado, y cuya comunidad se determina en desarrollar como base sostenible y de sustento para lograr condiciones de prosperidad, se debe brindar atención para medir el impacto y avance de la interrelación de los actores en el logro de su principal objetivo.

En el apartado anterior que presentó el modelo de Gobernanza Turística y Gestión del Destino se hizo hincapié en los pilares que constituyen su estructura y que refieren los diversos ámbitos de atención y ejecución.

Los pilares sobre los que la gobernanza se soporta son de índole diversa, reconociendo que son de tipo político, económico y de relación social; cuya importante transversalidad ubica el equilibrio deseado, toda vez que la evolución debe matizarse al no ser siempre un impacto cuantitativo lo relevante, sino su reflexión con aspectos cualitativos.

Los seis pilares considerados en la integración del modelo de gobernanza turística y gestión de destinos turísticos, sujetos de monitoreo y generar indicadores parciales en función de su existencia, avance o retroceso, se describen en el cuadro 23, identificados como:

- Gobernanza local en el destino turístico
- Planificación estratégica del destino y región circundante
- Compromiso de responsabilidad comunitaria y sustentabilidad
- Equipamiento y servicios turísticos
- Gestión del destino turístico
- Impulso a los recursos humanos locales

Cada pilar considerado atenderá condiciones a ser analizadas para formular el indicador individual que le corresponda, y cuya estructuración funcional matemática deberá ser elaborada a partir de su adopción, previendo que el valor del primero de esos pilares afecte el valor de los otros cinco pilares, concediendo que la condición de gobernanza local sea el peso integrado de la balanza al formular el indicador general de gestión del destino, cuyos componentes se describen en formación conjunta y en lo individual.

CUADRO 23. Indicadores de gestión del destino en régimen de gobernanza local

Indicadores de Gobernanza en la Gestión del Destino	Pilares	Ámbitos de Calificación	Aspectos a considerar
Gobernanza Local en el Destino Turístico		Integración de la Red y participación de actores con mérito de los sectores público, privado, social, académico y no gubernamental representativos	<ul style="list-style-type: none"> - Base de Datos del universo local identificado - Miembros el universo local participando y sesionando - Reglas de pertenencia, participación y permanencia
		Operación de la Red y participación de miembros relevantes registrados	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda Temática de corto y largo plazos - Calendario de sesiones - Eventos y reuniones programados vs. realizados - Seguimiento a acuerdos tomados y temas no-resueltos
		Estabilidad Política y Social e Integridad en el Destino	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores sobre delincuencia, robo, inseguridad - Casos de alteración al orden público, daños a propiedad
		Rendición de Cuentas y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de acuerdos tomados - Ejecución de planes y proyectos - Reporte de fondos ejercidos y de acuerdos cumplidos.
		Efectividad del Gobierno Local	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación y solvencia en prestación de servicios públicos - Acciones de transparencia y rendición de cuentas - Implementación de TIC's y gobierno electrónico
		Facilitación Regulatoria e Incentivos a la Inversión	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación y simplificación de trámites - Estrategia e integración de estímulos y facilidades
Planificación del Destino		Diagnóstico y formulación del Plan Estratégico Colegiado	<ul style="list-style-type: none"> - Participación ciudadana, atención de necesidades
		Ordenamiento Turístico Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Consideraciones legales y establecimiento de polígonos
		Reservas Territoriales Municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad municipal y consideraciones de SEMARNAT
		Diseño del Plan de Mercadotecnia por Consenso	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de objetivos y planes por mercado de origen
Compromiso de Responsabilidad Comunitaria y Sustentabilidad		Fortalecimiento a la economía local de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de objetivos de abasto y desarrollo de productos
		Impulso al desarrollo regional de los mercados	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de planes integradores de recursos y servicios
		Manejo Inteligente y Sustentable de los Recursos y Atractivos Locales/Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Calificación de uso y carga de visitantes a sitios y recursos
		Monitoreo sobre la calidad de los Recursos Naturales - Agenda 21	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de protección ambiental junto con la ciudadanía
Equipamiento y Servicios Turísticos		Infraestructura de Acceso y para los Transportes	<ul style="list-style-type: none"> - Concesiones y desarrollo de rutas y transportes colectivos
		Conectividad aérea y terrestre	<ul style="list-style-type: none"> - Rutas aéreas y terrestres permanentes y temporales
		Capacidad de Alojamiento diferenciada por clases de servicio	<ul style="list-style-type: none"> - Equilibrio de la oferta instalada con la demanda pico - Fomento a la participación de inversionistas de la región
		Transportación Local Pública y Privada	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades en buen estado y con controles de contaminación
Gestión del Destino		Articulación de la oferta turística como Clúster	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos para crear oferta local tematizada según atractivo
		Diversidad existente de los servicios turísticos complementarios	<ul style="list-style-type: none"> - Planes para aumentar actividades que extiendan la estadía - Impulso a la creación de negocios turísticos y colaterales
		Integración Local y Regional de Recursos Naturales y Culturales	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de planes para la integración de atractivos al turismo - Fomento a crear recorridos temáticos y circuitos regionales
		Infraestructura Social y Servicios Básicos a la Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios
Impulso a los Recursos Humanos		Servidores profesionales por Mérito	<ul style="list-style-type: none"> - Selección de funcionarios expertos y capaces - Certificación de habilidades directivas municipales
		Capacitación del personal municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Programas conjuntos con autoridades federales y estatales - Formación de personal supervisor y de servicios al turista
		Carreras técnicas y profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas con REVOE para profesionales medios y superiores
		Capacitación y Certificación en el Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación del factor humano y certificación de habilidades

4.12.1 Integración de la red y participación de actores

Generar indicadores sobre la estructura del sistema de gestión en gobernanza requiere considerar ante todo la participación de agentes privados y actores sociales junto con las instituciones gubernamentales, entre muchos otros y diversos aspectos; por lo que en correspondencia debe medirse la capacidad de su integración en la red junto con la actuación de agentes, la cobertura de organizaciones existentes, el cumplimiento de la agenda y su calendario de reuniones; todo ello sobre los objetivos, planes y programas convenidos, que son determinantes para el desenvolvimiento del destino.

Para medir este conjunto de situaciones se requiere de un sistema de monitoreo con observación directa, manejo de reportes y por encuestas a levantar periódicamente, con el fin de generar el avance de cobertura sobre las organizaciones y que éstas logren estar involucradas en el sistema de gobernanza. Su actuación dentro de la estructura que se decida operar para el intercambio de información, el análisis de escenarios y la toma de decisiones es una condición básica para la operación y medición del sistema.

4.12.2 Operación de la red de gestión

La característica de gobernanza es generar una red de integración e interacción entre la autoridad gubernamental, actores participativos, agentes estratégicos y representantes de la sociedad, a efecto de lograr que el trabajo sea inclusivo y que la toma de decisión resulte imbatible a la vez que impulse el compromiso por alcanzar las metas trazadas.

Los aspectos a valorar pueden estar referidos a la integración y seguimiento de la Agenda turística, al cumplimiento de sesiones, acuerdos y ejecución de compromisos, entre otros temas relevantes.

4.12.3 Estabilidad política y social e integridad en el destino

De manera análoga habrá de incluirse el pilar relacionado con la estabilidad política del sitio y ausencia de violencia por insatisfacción social o criminalidad, el cual es un síntoma sobre el desarrollo positivo o una falla en la gestión del destino, dado que incide en el nivel de confianza y colaboración entre todos sus integrantes.

Respecto a la integridad o estabilidad ética del destino se impone medir la corrupción como indicador del ambiente en la región, toda vez que ello califica un entorno social libre de presiones donde prive el estado de derecho ante cualquier tipo de conflicto.

Estos rubros darán cohesión al indicador general y permitirán enfrentar situaciones de crisis que llegasen a existir, contando con elementos demostrativos de paz y seguridad que avalen al destino.

4.12.4 Rendición de cuentas y transparencia

Respecto a la necesidad de compartir información sobre el desarrollo del destino se demanda la difusión continua de actividades y logros, así como la rendición de cuentas incluidos los planes de acción comprometidos; lo cual requiere generar datos libres sobre el desempeño turístico del sitio y al cual la población tenga acceso para sustentar sus decisiones a partir del juicio informado que derive en conclusiones propias; todo ello como resultado del ejercicio de un gobierno abierto por parte de la autoridad local.

De igual manera debe valorarse cómo es la transparencia y rendición de cuentas, tanto política como financiera, por parte de la autoridad a cargo, ya sea del nivel político o del cuerpo técnico que asuma corresponsabilidad en la gestión del destino.

4.12.5 Efectividad del gobierno local

La competitividad del sitio es básica para una gestión positiva del destino y debe ser campo lubricado donde la acción de gobernanza se desempeñe, aunada a los servicios públicos que el gobierno local opere en beneficio del nivel social de la población y por ende de la calidad turística del destino, teniendo un efecto primordial sobre el binomio de gobernanza y gestión turística.

Una autoridad comprometida en la gestión de destino impulsará la modernización del sitio y del conjunto de prestadores de servicios participantes, lo que contribuye a elevar la experiencia y grado de satisfacción del visitante. La innovación del producto turístico y utilizar tecnologías de información y comunicaciones en respaldo al destino inteligente además de una plataforma de gobierno electrónico calificarán positivamente.

La medición de efectividad gubernamental, además de ser a través de la calidad de los servicios públicos, tiene mayor peso en cuanto a la aplicación de las políticas públicas relacionadas con la actividad turística y la sensación de bienestar del visitante, de forma tal que su medición es tanto endógena como exógena; por lo que la instrumentación de un barómetro turístico resulta fundamental, además de la encuesta social cíclica.

4.12.6 Facilitación regulatoria e incentivos a la inversión

La vida económica de los destinos es condición de estímulo a su desarrollo, por lo que el entorno favorable de negocios y el desempeño estable del conjunto de empresas y prestadores de servicios turísticos son base de un indicador en el que se inscriba la facilitación y mejora regulatoria para la apertura y operación de servicios relacionados con esta actividad, donde la carga regulatoria se califique como aceptable o normal.

Este indicador debe registrarse a partir de valoraciones regulares y encuestas dirigidas a empresarios, así como en atención a la medición de percepción de la sociedad relevante. Un propósito fundamental es hacer ágil la apertura de negocios turísticos.

4.12.7 Planificación del destino

Correspondiendo al segundo pilar de valoración, este rubro es indicativo de la visión que se tenga sobre el futuro deseado, donde la participación social es relevante para determinar acciones a emprender, tanto por la oferta de servicios como de la demanda esperada de los mercados seleccionados, así como respecto de la infraestructura y equipamiento social en el sitio y los atractivos dentro de la región circundante.

El esquema de indicadores también requiere de una guía referencial con la cual comparar la situación observada, de tal forma que las acciones de planificación puedan incluso ser sujetas de un constante monitoreo por cuanto a la condición de satisfacer la periodicidad programada.

Esto incluye el seguimiento a políticas y objetivos, así como el manejo del entorno y medio ambiente para revisar el diseño de su estructura y las funciones y competencias de la política turística. Alimentar este apartado implica monitorear datos sobre el comportamiento de la oferta y demanda turísticas, así como analizar su valoración con actores políticos, económicos y sociales con el fin de mantener el examen comparativo con otros destinos competidores.

La autoridad local procurará atraer nuevos proyectos de inversión y la apertura de mayores empresas turísticas mediante estímulos y facilidades que registre como estratégicas a partir de sus funciones y competencias.

4.12.8 Ordenamiento turístico territorial

Además de aportar información para formular el plan estratégico, mantener el desarrollo turístico del destino a mediano y largo plazos requiere de condiciones favorables para el crecimiento sostenido de la oferta turística local acorde a la vocación del sitio y de la región circundante.

La certidumbre y seguridad de la tierra son fundamentales para garantizar la inversión en proyectos que amplíen esa oferta turística y por ende crezcan los flujos de visitantes en sus segmentos afines a la vocación del sitio y atractivos, por lo que la certidumbre está referida a las condiciones de tenencia y uso permitido de la tierra, temas que la autoridad municipal debe privilegiar en forma transparente.

Además existe la importancia de considerar y valorar la existencia de instrumentos de certeza jurídica como el registro de la propiedad y de las condiciones de los planes de desarrollo urbano y ecológico, del uso de suelo y destinos permitidos que se asocien al desempeño turístico del sitio, y cuya valoración debe ser continua dado que impacta la competitividad presente y futura de destino y su región circundante.

4.12.9 Reservas territoriales municipales

Asegurar el adecuado crecimiento de un destino turístico es un imperativo para la autoridad local y debe ser sujeto de valoración, y toda vez que el desarrollo social demanda condiciones superiores resulta fundamental la planificación de las reservas territoriales para atender el crecimiento natural de la población local y para albergar a las familias migrantes que sean atraídas por la evolución positiva del destino.

Este tema suele quedar fuera de las prioridades administrativas locales al considerar que serán las condiciones de mercado las que impulsen soluciones, y en caso dado que se atiendan por la fuerza visible que impone la necesidad pública.

Esa no debe ser la forma en que un destino turístico apoyado en la gobernanza local encause su futuro deseado, faltando a la seguridad de responder con la planificación y la articulación de estrategias adecuadas previamente convenidas, anticipándose a las condiciones de su crecimiento y desarrollo.

4.12.10 Sujeción al plan de mercadotecnia

Promover los servicios y atractivos turísticos del destino es tarea fundamental en todo momento; ya que debe asegurarse el flujo de visitantes que sostenga la planta instalada en tiempo real sin esperar a que las condiciones de la oferta crezcan o mejoren.

Es usual que la comercialización de un producto o servicio lo realice cada empresa sin mediar condiciones o prácticas de monopolio, no obstante el ingrediente a considerar es la permanencia de un destino completo y no de sus empresas.

Conjugar los intereses colectivos en la planificación de mercados es el reto del destino, ya que debe imperar la estrategia de su posicionamiento en cada mercado objetivo con metas sucesivas para cada periodo en el largo plazo.

El diseño y ejecución del plan de mercadotecnia debe estar presente en la valoración de la gestión del destino en régimen de gobernanza, puesto que requiere contar con el compromiso de los participantes para atender las oportunidades de los mercados actuales y futuros.

Este rubro permite cerrar el pilar de la planificación del destino, dado que la promoción de imagen, oferta local de instalaciones y servicios, la demanda de los mercados, de los medios de transporte y acceso; en fin, todo es sujeto de planificación, por lo cual deben quedar sujetos de valoración dentro de la construcción de indicadores de gestión en gobernanza del destino turístico competitivo.

4.12.11 Fortalecimiento a la economía local de mercado

En el pilar de responsabilidad comunitaria y sustentabilidad destaca la valoración sobre las acciones para fortalecer la economía local y regional de mercado, ya que el destino demanda condiciones de calidad y certidumbre de abasto para su operación, sobre todo buscando propiciar economías a la operación general del destino.

Por ello la gobernanza local debe privilegiar el fortalecimiento de la economía local y regional como base del desarrollo del destino, dado que en la medida en que crezca la masa monetaria circulante significará contar con mejores productos para brindar los servicios de calidad que distingan y renombren a la localidad.

La estrategia de fortalecimiento es garantía de contar con círculos virtuosos con los que la población adquiera mejores condiciones de vida, clave fundamental del crecimiento endógeno para soportar el desarrollo y ampliación de la capacidad del destino turístico.

4.12.12 Impulso al desarrollo regional de los mercados

Las acciones de gestión que brinden desarrollo y competitividad al destino surgen del equilibrio regional que se logre en beneficio del sitio y su operación sustentable; por ello la creación de indicadores debe dar seguimiento a acciones previstas de cumplir en la comarca y de forma integrada.

Lo anterior implica la condición de usar los atractivos cercanos, asociar sus fiestas, ferias, usos y costumbres, y buscar posibilidades del abasto regional de bienes y otros servicios, además de considerar a sus pobladores como parte del mercado de turistas nacionales. Son diversas las fórmulas en que deba verse el desarrollo regional como las múltiples facetas que pueden componer su condición de mercado, todas sujetas de valoración.

4.12.13 Manejo inteligente y sustentable de recursos locales

Como pilar fundamental en la gestión del destino destaca el uso racional e inteligente de todos los recursos naturales y culturales de que se dispone, con el fin de motivar al turista potencial a visitar la localidad y su región adyacente; por ello es necesario monitorear las condiciones de uso y estado de los mismos como parte de la oferta primaria del destino.

En esto se incluyen temas como la historia, las tradiciones y los usos y costumbres, como expresión cultural de la población y apreciados por el turista más experimentado.

Adicionalmente al monitorear la condición de sustentabilidad de cada tipo de recurso se instala un nivel de alerta temprana sobre el grado de carga que el recurso recibe, su estado de calidad y, en situación extrema, permite definir acciones para limitar su uso hasta recuperar el estado natural y deseable que lo mantenga competitivo.

4.12.14 Monitoreo de sustentabilidad local

El turismo depende en alto grado de las condiciones físicas y del medio ambiente, así como de la ausencia de contaminación sobre los recursos naturales que constituyen los atractivos del sitio en grado primario, en razón de lo cual los resultados de su monitoreo deben acompañar al conjunto de indicadores del destino en su componente de calidad.

La sustentabilidad respalda la sostenibilidad del desarrollo y ambos constituyen parte del círculo de relación en que descansa la gestión del destino y su competitividad.

Estos elementos constituyen el conjunto sujeto de valoración dentro del componente del pilar de compromisos y responsabilidad comunitaria y de sustentabilidad.

4.12.15 Infraestructura de acceso y para los transportes

Cada destino turístico debe ser accesible al turista, por tanto de fácil traslado masivo e individual desde los diversos mercados; por lo cual la organización de los transportes por diversas vías es requisito para su desarrollo exitoso.

En la medida en que los flujos de visitantes crezcan se demandarán adecuaciones y ampliaciones a la infraestructura de acceso que utiliza el transporte aéreo, marítimo en forma especializada, o del terrestre que es común para la población local.

Su valoración y previsiones deben considerarse dentro del esquema de indicadores a fin de prevenir y convenir con instancias superiores su dotación o ampliación, sin que ello implique demoras a causa de la previsión y debida planificación.

4.12.16 Conectividad aérea y terrestre

En la medida en que el destino esté suficientemente conectado con sus mercados emisores estará garantizado su desarrollo; por ende la ausencia de conectividad será sintomática de su estancamiento.

Los transportistas aéreos y por vía terrestre estarán disponibles de ampliar sus servicios en tanto el prestigio del destino cobre importancia y su imagen esté presente en cada mercado con el cual enlazar, siempre y cuando la infraestructura de acceso sea apropiada al modo y requerimientos del transportista.

4.12.17 Capacidad de alojamiento diferenciada

De forma análoga es necesario evaluar y valorar la oferta de hospedaje en sus diversas modalidades, tanto respecto del tipo de servicio acorde a cada segmento de mercado como por las condiciones de calidad, confort y precio que demandan los visitantes según tipologías del destino. Con semejante propósito preventivo se considera la integración de esta condicionante en indicadores de gestión del destino, a efecto de cruzar aspectos de oferta con calidad y planes de recuperación y modernización de la planta instalada.

En poblaciones menores el alojamiento en casas-habitación debe ser sumado a la oferta del destino, y otorgar capacitación en caso que la supervisión de evaluación lo aconseje.

4.12.18 Transportación local pública y privada

Dentro de cada destino es fundamental contar con transporte local cómodo y seguro, lo cual demanda y valora el turista visitante. Los elementos sujetos de seguimiento van desde el transporte público en todas sus modalidades, rutas y equipos, así como los servicios independientes con conductor calificado y el arrendamiento de vehículos.

Estos son los componentes que constituyen el conjunto sujeto de valoración dentro del pilar de compromisos y responsabilidad comunitaria y de sustentabilidad.

4.12.19 Articulación de la oferta turística como Clúster

Siendo el elemento clave de la gobernanza local, enlazada con la gestión del destino, es relevante que su monitoreo revele un indicador específico. Esto involucra el modelo de la política turística, las competencias locales; actividades específicas creadas para el destino y que se ponen en valor asociadas a los propios atractivos, valores y ventajas que éste puede y debe movilizar como factores clave ante cada mercado.

4.12.20 Diversidad y calidad de servicios turísticos

Dentro de cada destino la existencia de servicios en diversidad resulta ser un factor que amplía los segmentos del mercado de turistas, y por tanto de su capacidad de compra.

Es por ello que debe vigilarse la composición de este rubro en la promoción de la oferta local y sujetarlo a su vigilancia y medición.

La diversidad se concibe como diferencia de clase y categorías, no como la distribución de distintas calidades, ya que éstas deben estar presentes en cada modalidad y tipo de servicios al mercado de visitantes nacionales y extranjeros.

4.12.21 Integración regional de recursos y atractivos

A fin de mantener en crecimiento la demanda de visitantes al destino turístico y asegurar la ampliación de los mercados es necesario hacer crecer la más de atractivos con que cuenta y que le dieron condición de fama e imagen. Ante ese propósito se hace necesario integrar regionalmente atractivos circundantes para aumentar posibilidades de visita y diversificar los segmentos de mercado.

Estos son los conceptos sujetos de evaluación que deben integrarse en el modelo de indicadores para reflejar avance exitoso en la planificación del destino sujeto de gestión.

4.12.22 Infraestructura local y servicios básicos

En este rubro se incluye el diagnóstico, medición y en su caso monitoreo comparativo con otros destinos sobre temas que involucran a la infraestructura regional; en particular de los transportes de acceso y movilidad local, dado que ello implica facilidades que propician la inversión de servicios para aumentar la capacidad de recepción del turismo.

Otro rubro a ser evaluado es la conectividad aérea y accesibilidad por transporte terrestre al destino desde diversos mercados del exterior, nacionales y centros regionales.

La eficiencia en uso y calidad de todo los rubros accesorios relativos al sitio deben estar sujetos a medición para asegurar su funcionalidad y ante su carencia motivar su dotación e integración por medio de gestión directa, promoción de proyectos e incluso motivar la concesión a inversores privados.

Se incluye en este subapartado a la seguridad local, dotación y abastecimiento de agua, electricidad, sistemas de salud e higiene, reacción a emergencias y desastres naturales o contingencias, entre otros aspectos sujetos de valoración.

4.12.23 Servidores profesionales por mérito

En el pilar del Impulso a los Recursos Humanos se inscriben temas de capacitación, profesionalización y certificación, referidos al diverso personal del sector turismo.

En primer término la valoración debe orientarse a funcionarios municipales dedicados a la administración local del turismo, toda vez que la capacidad se alimenta de experiencias adquiridas en la función pública con la gestión de responsabilidades a partir de las habilidades específicas del personal.

La valoración sobre el desarrollo del equipo municipal como se aplica a los funcionarios de carrera, con calificaciones otorgadas por los sectores privado y social involucrados conformará los indicadores; su apreciación referirá sus condiciones de mérito, ya que es el hilo conductor de las promociones que puedan recibir como oportunidades en su vida profesional.

La capacitación continua, según programa previamente diseñado, es relevante ejecutarla por cada funcionario clave; ya que el municipio se responsabiliza de atender temas de promoción empresarial, innovación del producto turístico y supervisión de los servicios prestados, contención de emergencias y plan de protección civil entre otras acciones; todas relacionadas con el plan estratégico del destino.

Una ventaja del esquema de gobernanza es que la cercana convivencia puede hacer que alguna empresa aporte su capacidad instalada para otorgar arte de esa capacitación, si es que en otro nivel superior no existan facilidades suficientes.

Esos factores deben ser considerados dentro del esquema de indicadores de gestión para el destino, como base fundamental de soporte a la administración pública local.

4.12.24 Certificación laboral

La profesionalización del recurso humano al igual que la capacitación y cualificación del personal en cada área que integra la operación del sistema turístico en el destino debe recibir una valoración especial.

Como indicador relevante se estima necesario impulsar un sistema de seguimiento que declare competitivo al personal de contacto con el turista, tanto en las empresas como en los servicios públicos asociados a la recepción, conducción y guía del visitante.

Este indicador ha de ser dinámico pues una referencia a la situación prevaleciente no es dato que estime la competitividad como resultado de una buena gestión del destino, sino un punto de partida para el mejor de los escenarios.

Las conclusión principal de este capítulo ronda en torno a su propuesta de un nuevo modelo de gestión de gobernanza turística incluyente y participativo, que aumente la efectividad de los destinos y remodele el proceso de toma de decisiones para llevarlo, de un nivel macro República, a uno de carácter local pero con un enfoque tipo multiactor y multinivel que haga más expedita y eficaz su tarea de gobernabilidad sin demérito de un incremento a su competitividad.

Ante las principales características de la actividad turística moderna, que radican en su dinamismo, transversalidad y sensibilidad a factores internos y externos que le afectan, la búsqueda y aplicación de nuevos paradigmas para su manejo resultan evidentes, y relacionados indefectiblemente a su modelo de gobierno, puesto que las nuevas correlaciones y tendencias globalizadas lo exigen.

Conclusiones

La motivación que dio origen a esta propuesta se enriquece con los fundamentos teóricos que aportó el proceso de investigación, y robustece la condición de que ahora es tiempo de utilizar con mayor amplitud y propiedad el concepto de gobernanza, término que debe estar presente en el discurso político y de la administración toda vez que involucra y a la sociedad envolviéndola en tareas de su particular interés como es el futuro deseado.

Derivado del estudio sobre el marco teórico se comprueba el círculo virtuoso que genera buena gobernanza, asociada al calificativo de democrática, que apuntala la gobernación como accionar del gobierno y que también lo legitima a través de la gobernabilidad que la misma sociedad percibe y cuyo grado sanciona preferentemente en forma positiva, hace que la sociedad se integre al trabajo propositivo elevando el grado de satisfacción.

Iniciativas recientes como gobierno abierto resultan ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas que a la vez faculta a la sociedad a reflexionar con conocimiento de causa y aportar propuestas con el uso de datos confiables al ser divulgados en forma consistente, lo que invita a generar soluciones calificadas y de mayor confianza.

Al indagar sobre el estado actual del pensamiento administrativo y la política, sus campos de aplicación en el ejercicio de las políticas públicas y de la administración pública, se valida la determinación de utilizar la teoría de gobernanza como instrumento conductor a la vez que modulador para abordar y dilucidar el ejercicio de autoridad en el turismo.

El diseño metodológico permitió analizar la evolución histórica del gobierno del turismo, evaluar las características de su modelo y encontrar que ha sido rebasado por una nueva realidad ante el fenómeno y la práctica de la globalización y la gobernanza.

La trayectoria histórica del turismo en México, al igual que de sus esquemas de planeación, desarrollo, operación y control gubernamental, a partir de 1928 y hasta 2015 señala características, tendencias y oscilaciones que deben ser tomadas en cuenta para su ulterior comprensión y ejercicio de prospectiva sobre el sector.

El Turismo, por su propio carácter de actividad lúdica, descanso y evasión de las rutinas de trabajo y actividades cotidianas, reclama de largos periodos para la construcción y consolidación de un sitio-producto donde se lleve a cabo, en la medida en que impone una lógica de vivencias diferenciada y hasta opuesta a lo que normal y cotidianamente se experimenta, y por lo tanto inflige a autoridades, planificadores y operadores la obligación de instrumentar cuidadosas tareas en la cimentación y conservación de las condiciones naturales, culturales, ambientales y de planta instalada para inducir los procesos de acercamiento, creación de contextos favorables y fuentes de confianza, cercanía y certidumbre en favor de los diversos públicos visitantes. Lo anterior involucra un delicado trabajo conjunto entre gobierno, inversionistas, prestadores del servicio y comunidad aledaña al sitio, que incluye un apropiado balance entre lo ofrecido y cumplido, así como las condiciones generales de entorno y medio ambiente natural, sociopolítico y cultural propicio que resulten ser factor diferenciador de familiaridad, intimidad y atención para atraer y después fidelizar a los visitantes.

De ahí también la volatilidad latente a la cual están sujetas el turismo y los sitios donde se efectúa pues la alteración de los supuestos establecidos, o incluso de factores contingentes indirectos o de entorno pueden destruir de inmediato, por una simple coyuntura no prevista, todo el trabajo de planeación, construcción y consolidación de imagen que se requiere para seguir siendo atractivo al turista.

Así lo han entendido la mayoría de las principales potencias del mundo en este rubro, que han venido modificando y actualizando de manera casi continua el modelo de negocio aplicado a este sector, así como su tipo de gobierno y marco regulatorio vigente, en la búsqueda de compatibilizar y emparejar sus opciones, modalidades y oferta a la impredecible evolución de las sociedades contemporáneas.

Pero también lo han hecho para estar en concordancia con los condicionantes históricos de carácter planetario que determinan e influyen sobre el turismo, como lo ejemplifican conflictos internacionales, la emergencia de nuevos destinos, la diversificación de sitios y opciones de recreación y las recurrentes preocupaciones mundiales derivadas del deterioro ambiental, y una mayor conciencia ciudadana sobre seguridad, gasto suntuario, crisis financiera, sustentabilidad y diversificación de actividades, entre otros.

Tradicionalmente el manejo de la actividad turística recae sobre el sector privado que en sus distintas vertientes invierte, crea y mantiene la estructura operativa con la cual se presta el servicio, mientras que el sector social coadyuva en esas tareas mediante la fuerza de su trabajo.

Sin embargo también de manera tradicional el gobierno federal y de las entidades federativas y municipios han jugado un papel preponderante no sólo en la planeación, adecuación y puesta en valor de lugares con vocación turística, sino en la toma de decisiones que afectan al sector en su conjunto, lo que constituye un paradigma vertical que generalmente deja fuera o limita la participación de los dos grandes actores ya citados y directamente involucrados, con la consecuente ruptura de las condiciones que favorecen su desempeño.

Esta preponderancia asimétrica, que en ocasiones puede estar justificada en razón de equidad, políticas redistributivas o planeación regional, afecta el principio de coherencia requerida por el turismo como actividad económica y mercantil de índole transversal, puesto que también en muchos casos su conducción y regulación obedece más a una lógica de autoridad omnímoda, intereses grupales, factores político-ideológicos o incluso de simples medidas recaudatorias que alteran el balance del mercado, de oferta y demanda que debería prevalecer al momento de la planeación, ejecución y toma de decisiones al respecto, con lo cual la intervención gubernamental, concebida histórica y estructuralmente para coadyuvar a su crecimiento mediante una adecuada regulación y promoción, se convierte en obstáculo para ello merced a su excesivo protagonismo sin más fundamento que un voluntarismo carente de racionalidad.

1. Las conclusiones generales de este trabajo apuntan al hecho de que a cada etapa del desarrollo histórico nacional le ha correspondido una cierta modalidad de gobierno y gestión turística precisamente porque ésta no se ha dado al margen de la complejidad y vaivenes de los procesos políticos, recambios, adecuaciones e interacciones de nuestro país con el resto del mundo y sus paradigmas dominantes, que incluyen además fenómenos como los del avance tecnotónico y telemático digital que hace obsoletos los instrumentos de control y manejo de antaño.
2. Adicionalmente se constata que en nuestro país la pujanza del sector, así como la variedad de instrumentos que los agentes han creado para el desempeño de sus tareas, denotan que los sectores privado y social, en sincronía con autoridades locales, han dejado atrás y han sumido en la obsolescencia el régimen de gobierno y el tipo de gestión vigente basado en un excesivo control federal; en una centralización

de la planeación, y en una toma de decisiones incompatibles y en ocasiones hasta opuestas que apartan al planificador del prestador del servicio y que impiden una correcta complementación entre las instancias que regulan, promueven y prestan el servicio debido al desconocimiento del gobierno central respecto de las situaciones reales que cotidianamente enfrentan los agentes particulares.

3. Parece existir un desfase entre el desarrollo tecnológico adoptado por la industria turística para sus procesos operativos, que entraron de lleno a la era de la información y el conocimiento de las TIC'S, frente al añejo estereotipo de control y gobierno del turismo que se ha quedado rezagado bajo parámetros, normas, regulaciones y procedimientos inerciales inoperantes, lo cual crea una disonancia y asimetría entre un sector privado informatizado y digital, frente a un modelo de planeación, ejecución y promoción visiblemente tradicional, mecánico y atrasado en tecnología y contenidos.
4. Lo mismo ocurre con la legislación turística vigente que va a la zaga del desarrollo tecnológico citado, y de las nuevas tendencias del turismo a nivel mundial, por lo cual resulta imperativo actualizar y adecuar leyes y normas que “bajen” el control del sector a los órganos locales de gobierno, cercanos y conocedores del ramo, así como a los directamente involucrados en la prestación de servicios, y que además actualicen el marco legal en concordancia con la sociedad digital e informatizada.
5. El desfase entre gobierno del turismo y la creciente tecnología operante en el sector se ha convertido ya en una barrera y opera como uno de los muchos obstáculos para su desarrollo porque propicia la toma de decisiones vertical y cupular sobre sitios, productos turísticos y sobre quienes los manejan, que ralentizan la respuesta del sector a las nuevas expectativas de la demanda turística.

6. La experiencia ha demostrado que en México, como en el resto del mundo, es necesaria la existencia de patrones de gestión turística y de gobierno del turismo desempeñado por la autoridad legítima de la sociedad, como parte de un Estado nación, --que es la circunstancia que legitima y avala sus acciones--pero que éstos no son únicos e inmutables sino que nacen, evolucionan y se renuevan o transforman dentro de un amplio espectro de opciones y variaciones susceptibles de ser aplicadas en distintos momentos y circunstancias de una realidad histórica, así como puestos a prueba durante periodos variables por parte de sus responsables con el fin de evaluar sus rendimientos frente al desempeño del sector. Ello en razón de las naturales transformaciones tanto de la sociedad en la cual se efectúa la actividad turística, así como de las tendencias e innovaciones que se operan en esta actividad de recreo, diversión y uso del tiempo libre; sin dejar de lado las cambiantes condiciones del entorno nacional e internacional que de una u otra forma moldean su comportamiento.
7. Lo anterior permite concluir que estos esquemas de gestión y gobierno del turismo deben permanecer en constante supervisión y evaluación por parte de los directamente involucrados, así como de los centros de investigación, seguimiento y pesquisas del ramo, con el fin de detectar de manera proactiva sus desfases, disonancias, agotamiento o falta de operatividad o compatibilidad con la actividad turística y su correcto control y regulación. Esta tarea le corresponde al aparato gubernamental con el fin de someter su esquema y desempeño, como preceptor final y árbitro del sector turístico, a una rigurosa evaluación con el fin de identificar el momento de implantar cambios, modificar procedimientos y buscar las alternativas adecuadas para no convertirse en un valladar para su adecuado desarrollo.

8. Como se concluye después de finalizar esta investigación, todo indica que tanto en México, como en el resto del mundo, el modelo de gestión y de un tipo determinado de gobierno del turismo presentan ciclos de vida y vigencia válidos claramente correspondientes al grado de desarrollo de la actividad, de su entorno externo así como a las características del sistema socioeconómico, sociopolítico y sociocultural de las sociedades en las cuales se lleva a cabo, por lo cual, a cada cambio, evolución –o involución, inclusive-- y alteración de estas variables le debería corresponder necesariamente una modificación o adecuación que los compatibilice entre sí. Sobre todo manteniendo en cuenta la presencia transversal que el turismo tiene y que involucra al conjunto social igual que a la mayoría de sus actividades y sectores, por lo que cualquier modificación estructural del medio social o en cualesquiera de sus sistemas o particularidades genera una discrepancia con respecto a su modo de conducción, entre otros factores que le afectan de manera negativa.
9. Pero esto sin demérito de la necesidad de que el sector turismo y sus integrantes del sector público y privado llevarsen a cabo, de manera periódica y sistemática, labores de *Benchmarking* para “seguir” y escudriñar el comportamiento, identificar nuevos paradigmas, procedimientos y técnicas de actualidad que son aplicadas por aquellos líderes del mercado mundial, con el fin de llevar a cabo el correspondiente análisis comparativo entre las prácticas triunfadoras y casos de éxito, respecto a las realizadas por el sector nacional, con el fin de homologarlos, dentro de parámetros legales y éticos, con aquellos que han probado su eficacia en circunstancias similares.
10. En el caso que nos ocupa, es pertinente remarcar la correspondencia que existe entre el tipo de sistema político y la ineficacia y resultados poco halagüeños del turismo en

nuestro país pues, a mayor autoritarismo, centralismo y verticalidad en la planeación y ejecución de las políticas y directrices, con un componente de sectarismo y cerrado proceso cupular en la toma de decisiones, se presenta una mayor rigidez e inoperancia en la gestión turística, ahogada y abatida por el excesivo burocratismo resultante que lo coloca bastante alejado y al margen de las más reconocidas tendencias de éxito a nivel mundial, caracterizadas por una propuesta de gobierno participativo, abierto e incluyente hacia la llamada sociedad civil organizada. O, dicho de otro modo, de un modelo de turismo en gobernanza.

11. Bajo este innovador supuesto el anterior esquema de sobrerrepresentación gubernamental -en el turismo como en otras actividades públicas prioritarias del país- que incluye la dirección omnímoda, la decisión centralizada e impuesta y la participación social escasa o nula se muestra claramente rebasado por aquellas estrategias de operatividad en las cuales el Estado y los gobiernos nacionales ceden atribuciones y hasta acciones ejecutivas tanto a los otros dos órdenes de autoridad como a los integrantes de la sociedad civil, en el ánimo de aumentar los soportes de legitimidad a su mandato propiciando un mayor protagonismo sobre factores reales de poder directamente involucrados en la actividad.
12. Desde esta perspectiva el avance del sector será resultado de un nuevo tipo de gobierno del turismo con un claro basamento social, en el cual la gobernanza aplicada permite una disposición gobierno-gobernados de colaboración y coordinación para trabajar con un enfoque de prospectiva que anticipe tendencias y prevea los rumbos propuestos por el entorno y los practicantes de la actividad, al tiempo que mide y evalúa las expectativas de competitividad con el fin de proponer de manera proactiva

las correspondientes acciones de innovación, fomento y estímulo para esta industria y sus integrantes.

13. De acuerdo al prototipo de gobernanza con enfoques multinivel y multiactor en la operación del destino, aquí enunciado como “gestión del destino en régimen de gobernanza”, adopta y sugiere esta práctica como un modo de gobierno y franca invitación para todos los sectores sociales involucrados, a participar organizada y colectivamente en cada uno de los giros de negocio del sector, con el fin de establecer el diálogo abierto y comprometer su manejo, planeación y actividades bajo la premisa de una gestión participativa en gobernanza local, de carácter mixto, con decisiones en manos conocedoras del fenómeno y visión focalizada en el sitio-destino, cuyo seguimiento esté apoyado con Indicadores que revelen el progreso de su actuación.
14. Empero es de observarse que la creación y el manejo de dichos espacios de Gobernanza han de alinearse conforme a la Ley General de Turismo, formalizando los Comités Estatales y Locales de Turismo propuestos como espacios de diálogo para atender la agenda turística que le compete (nacional, estatal y municipal), y teniendo como primera tarea de cada Comité convenir su organización interna, reglas de actuación y representación, de pertenencia y permanencia, con el fin de que todos los actores y agentes sean incluidos y participen regularmente en las sesiones del Comité correspondiente.
15. Esta propuesta refiere que cada orden de gobierno habrá de ejercer la gobernanza turística y la gestión de destino con el enfoque y actividades según le compete; esto es, a partir del *Orden Local*, que implica la gestión del destino turístico en gobernanza en concurso con los agentes y actores de cada lugar, responsables de la operación

cotidiana y la planificación a mediano y largo plazo, con visión específica del futuro deseado a partir de los recursos naturales y culturales que deben ponerse en valor para incrementar el atractivo del destino sobre bases sólidas, sostenibles y sustentables.

16. Incluye además un *Orden Estatal* encargado de gestionar todos los destinos en su territorio (tradicionales, emergentes y planificados); principalmente en cuanto a la dotación de infraestructura y equipamiento social y turístico especializado, manteniendo negociaciones horizontales y verticales para obtener los apoyos económicos y financieros, así como la inclusión en la planeación federal de obras de infraestructura superior; a lo cual se debe agregar la capacitación de funcionarios locales y estatales y procurar la colaboración intermunicipal requerida donde municipios con mayor actividad turística tomen a su cargo planear el desarrollo regional turístico incluyente de otros con menor vocación pero con capacidad de aportar recursos, materias primas, satisfactores y atractivos para ampliar la oferta mediante la creación de corredores que aumenten el consumo y la derrama económica del visitante.

17. Por su parte al *Orden Federal* se le asigna la tarea de gestionar el atractivo país, su Marca y el conjunto de Sub-marcas con base en los destinos valiosos; proveer bases de capacitación a funcionarios en los temas factibles que procuren el desarrollo turístico local y regional, así como dar seguimiento y validación de los planes determinados por cada uno de ellos, negociando y comprometiendo acciones con otros sectores del gobierno federal y estatales en apoyo a cada destino turístico; en especial en aquellos que absorben la demanda mayor actual de los mercados

nacional y extranjeros. Este nuevo gobierno del turismo requerirá de una Secretaría de Despacho del Ejecutivo responsable del gabinete temático, capaz de motivar y comprometer las acciones que demanda cumplir el futuro deseado de cada uno de los destinos cuya gestión en gobernanza hayan planificado, tanto para su desarrollo local como para el regional, con el fin de ampliar su atractividad con la infraestructura básica y el equipamiento social, además de las obras públicas específicas para apoyar su desempeño.

18. Se plantea también la creación de un equipo coordinador del sector capaz de anticipar ventajas comparativas para respaldar el avance sectorial ante las acciones de otros países --destino competidores-- con innovación, acciones de fomento y estímulos específicos para incrementar la oferta turística instalada, poner en valor nuevos atractivos naturales, convenir la ampliación de la oferta cultural con la apertura de inéditos sitios arqueológicos, santuarios religiosos y de flora y fauna, regulación de espacios como zonas lacustres, náuticas, marítimas, así como en serranías y montañas donde la demanda busque satisfactores diversos y diferentes con elementos de calidad.
19. El modelo requiere también de capacitadores responsables de ampliar los mecanismos e instrumentos para el conocimiento y adiestramiento de funcionarios menores con acciones de liderazgo, colaboración y conducción personalizada a distancia, en aula y en sitios-destino para impulsar la comprensión del fenómeno turístico y por tanto de las posibilidades que guíen la planificación desde lo local con el apoyo y compromiso de los agentes locales del sector privado, social y académico, además de las organizaciones no-gubernamentales.

20. Conclusión relevante es por tanto que existe la necesidad de un coordinador sectorial capaz de conducir el interés nacional de robustecimiento económico y bienestar social a través de la actividad del turismo, donde se apoye al sector privado a incrementar sus fortalezas, reducir sus debilidades y orientarlo para resolver las amenazas con información estratégica y una adecuada interpretación del entorno para conquistar las oportunidades que con el tiempo se presentan, lo cual incluye, como ejemplo, la creación y conducción participativa de planes contingentes sobre condiciones positivas y amenazas latentes para fortalecer el interés nacional mediante el robustecimiento del turismo como valor público. Sin embargo la nueva sincronía aquí enunciada no es automática por el simple hecho de abrir cauces de participación para los sectores antes relegados pues, de acuerdo al esbozo de “gestión de turismo en gobernanza”, se requiere un conjunto de herramientas complementarias y de adecuación que lo hagan viable, como el aportar mayor impulso a los sectores privado y social a los cuales, tras dotarlos de nuevas atribuciones, se les debe proporcionar cursos y programas de instrucción y capacitación permanentes que formalicen, estandaricen y normalicen los muchos saberes tradicionales, experiencia empírica y conocimientos aplicados resultantes luego de décadas de ejercicio directo, no para cambiarlos o desecharlos sino para sistematizarlos y encuadrarlos dentro de un proceso metodológico que los revalorice y los estandarice antes de reingresarlos para ponerlos en práctica.

21. La conclusión general de este trabajo señala la necesidad de un proceso de mejora continua y de búsqueda permanente de la denominada “calidad total” en el rubro del turismo, que sea además un ejercicio constante de autocrítica por parte de los

directamente involucrados en la prestación de sus servicios, pero en especial para los órganos de autoridad de México y de cualquier país que busca y encuentra en el turismo una fuente sustancial de ingresos, bienestar y progreso para sus ciudadanos.

22. En esta tesitura cada agencia gubernamental, secretaría de Estado u órgano regulador del turismo debe crear y poner en marcha un departamento o instancia de prospectiva que analice el comportamiento del sector no de manera reactiva y *a posteriori* sino mediante un ejercicio de proyección a corto, mediano y largo plazo con el fin de medir de manera recurrente, periódica y continua tanto su configuración interna como el medio ambiente regional e internacional en el cual opera, con el fin de detectar a tiempo y con antelación aquellas tendencias susceptibles de ser aprovechadas para emparejar el paso con los líderes de esta “industria sin chimeneas” en el mundo.

23. Esta investigación cubre así las expectativas académicas planteadas a su inicio, que incluían no sólo el análisis del gobierno del turismo de nuestro país, sino además la oportunidad de elaborar, como resultado de sus conclusiones, las recomendaciones pertinentes que se han reseñado en el capítulo 4, y que se orientan a proponer una respuesta, desde el enfoque de la administración pública, al declive y bajo rendimiento del turismo nacional mediante la reconocida fórmula de gobernanza con enfoque local de multinivel para el caso de las instancias y órdenes de gobierno, y de multiactor para los sectores sociales, empresariales y colectivos directamente involucrados e interesados en esta noble actividad. Y cumple también con el objetivo particular planteado de establecer la interrelación y concordancia entre las dos categorías que guiaron su pesquisa, las cuales refieren a la teoría de la gobernanza y su aplicación

al caso del turismo, como instrumentos de evaluación que permitieron dilucidar dónde se ubica el elemento causal y el obstáculo principal para su crecimiento y operatividad, lo que adicionalmente permite comprobar de manera fehaciente la hipótesis de que es el agotamiento del modelo de gobierno del turismo hoy imperante en México, no el único pero sí el principal responsable del actual declive de México como potencia turística mundial, al pasar de ser el impulsor de su crecimiento en el México cerrado y proteccionista del siglo XX, a su principal obstáculo en el entorno nacional y mundial globalizado del siglo XXI.

24. Resulta clara así la evidencia de que México y su gobierno federal no han logrado adaptarse adecuadamente al medio ambiente mundial del turismo contemporáneo, mucho más abierto y con una dinámica y cambiante plataforma tecnológica a distancia de índole digital, combinada con una apertura racional de las economías nacionales y la inevitable reducción del Estado y el gobierno como factores protagónicos de la industria turística contemporánea.

Dicho de otra manera, la fuerza y empuje gubernamental que, como tesis principal basada en la entonces vigente rectoría del estado sobre la economía nacional, apuntalaron al turismo a mediados del siglo XX, se convirtió, merced al portentoso desarrollo de las fuerzas productivas tecnológicas y de medios y vías de comunicación, en su antítesis y principal obstáculo y contradicción que hoy le impide crecer y lo somete a un esquema inoperante de magro desempeño.

25. Más allá de su indagación científica y teórica, el aporte principal de este trabajo consiste en haber estructurado un nuevo modelo de gobierno del turismo mexicano, así como el conjunto de las herramientas de faena y acción que se requieren para

hacerlo operante y “bajarlo” de la simple teorización intelectual al ámbito cotidiano y complejo que rige esta importante actividad económica, para lo cual propone el paradigma de la gobernanza “con enfoque local”; con su cauda de reconsideraciones sobre la ampliación de la base social y civil para la conducción de la sociedad, como eje de una original reconversión del turismo y su gestión que se complementa con la inclusión del concepto y práctica del multiactor (protagonistas e involucrados) y multinivel (órdenes de gobierno), abierto e incluyente pero riguroso y sujeto a una autoevaluación constante, como respuesta a los retos que el siglo XXI le plantea al turismo mexicano.

Bibliografía

1. Aguilar Villanueva Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 p.
2. Altés Machín, Carmen. *Marketing y turismo: Introducción al marketing de empresas y destinos turísticos*. Madrid, España, Ed. Síntesis, Serie Gestión Turística, 1993; 286 p.
3. Aucoin, Peter. "Reforma administrativa en la gestión pública. Paradigmas, principios, paradojas y péndulos". En: Joan Subirats i Humet y Quim Brugué (coord.). *Lecturas de gestión pública*. España, 1995, pp. 491-515.
4. Barbini, Bernarda. "*Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*". p. 35. Del Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas. Pucón, Chile. 20 al 22 de octubre de 2011. Mar del Plata, Argentina, 2011, pp. 138-151.
5. Berggruen, Nicolas & Gardels, Nathan. *Gobernanza Inteligente para el siglo XXI*. México, Ed Taurus 2011, 280 p.
6. Bigné, J. Enrique; Font, Xavier. y Andrew Luisa. *Marketing de destinos turísticos: Análisis y Estrategias de Desarrollo*. Madrid, ESIC Madrid, 2000, 543 p.
7. Buuren, M. W. Van, Edelenbos, Jurian. & Klijn, E.H. "*Interactive governance in The Netherlands: the case of the Scheldt Estuary*". En: Martin Marcussen and Jacob Torfing, (Ed.) *Democratic Network Governance in Europe*. New York, Palgrave Macmillan, January 2007, 296 p.
8. Cabrero Mendoza, Enrique. *Gestión Pública, "¿La administración pública de siempre bajo un Nuevo disfraz?"*. Estudio introductorio. En: Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica. 1998.
9. Camisón Zornoza, Carlos. En: Parra López, Eduardo y Calero García, Francisco. *Gestión y dirección de empresas turísticas*. España, McGraw Hill – Interamericana, 2006.
10. Campbell, John L., J. Rogers Hollingsworth, Leon N. Lindberg. *Governance of the American Economy (Structural Analysis in the Social Sciences)*. Cambridge, (Series: Structural Analysis in the Social Sciences), 1991, 476 p.
11. Capece, R. Gustavo. *Turismo, la esencia del negocio*. Buenos Aires, Editorial CENGAGE Learning, 2007, 280 p.
12. Cárdenas Tabares, Fabio. *Mercadotecnia y productividad turística*. México. Ed. Trillas, 1991. 73 p.

13. Cerrillo i Martínez, Agustí. *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Catalunya*, INAP-Institut Internacional de Governabilitat. 2005, 262 p.
14. Coppedege, Michael. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En: Esteban Vega, (Ed.). *Un problema de gobernabilidad*. Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo, 1997.
15. Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. *The new public service. Serving, not steering*. USA, Expanded edition, M. E. Sharpe, 2011, 222 p.
16. Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1994, 448 p.
17. Dwyer, L. y Kim, CH. "Destination competitiveness: Determinants and Indicators". En: *Current issues in tourism*. Vol. 6, nº 5, 2003. pp. 369-414
18. Farinós Dasí, Joaquín. "Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible". En: Andrés Manuel de Souza Iglesias y Moisés R. Simancas. (Eds.). *Inteligencia para la gobernanza territorial*. Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad. 2008, pp.19-33.
19. Grawitz, Madeleine. *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Barcelona, Editorial Hispano-Europea, 1975, tomo 1,
20. Guerrero Orozco, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel". En: Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002. 484 p.
21. Hernández Viera, Virginia. *Gobernanza estratégica para desarrollo local de los municipios mexicanos costeros*. Santa María Huatulco, Colegio de la Frontera Norte, 2011. 192 p.
22. Hyden, Goran, Julius Court & Kenneth Mease. *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Lynne Rienner Publishers. 2004. 265 p.
23. Hollingsworth, J. Rogers & Schmitter, & Streeck. *Some reflections on how institutions influence styles of innovation*. Madison. University of Wisconsin, 1994. 82 p.
24. Kettl, Donald F. *The transformation of Governance: public administration for twenty-first century America*. USA, The John Hopkins University Press 2002, 204p.
25. Madrid Flores, Francisco. "Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México". En Primera Conferencia Internacional sobre la Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional, Donostia – San Sebastián (España), 27-28 Octubre 2009, 11 p.
26. Madrid Flores, Francisco. *Gobernanza turística = destinos exitosos: el caso de los Pueblos Mágicos de México*. México, Universidad Anáhuac Norte, Facultad de Turismo, 2014, 348p.

27. Metcalfe, Iles. *“La gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”*. En: Lozada Marrodán, Carlos. *¿De burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
28. Parra López, Eduardo y Calero García, Francisco. *Gestión y dirección de empresas turísticas*. España, McGraw Hill - Interamericana de España, 2006, 528 p.
29. Pearce, Douglas G. *Tourist development*. New Zeland, University of Canterbury, Longman Scientific & Technical, 1989, 168 p.
30. Pierre, Jon. (Coord) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, 2000, 272 p.
31. Pierre, Jon & Peters, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. London. MacMillan Press, 2000, 231 p.
32. Porter, Michel. *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Javier Vergara-Editor, 1991, 1025 p.
33. Prats i Catalá, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas en nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Internacional de Administración Pública, 2005, 209 p.
34. Rhodes, R. A .W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Open University Press, 1997, 235 p.
35. Ritchie, J.R.B. y Crouch, G.I. *The competitive destination. A sustainable tourism perspective*. Oxon, United Kingdom, CABI Publishing, 2003. 270 p.
36. Rosenau, James N. & J. P. Singh. *The Changing Scope of Power and Governance*. New York, State University of New York Press, 2001, pp. 275-287.
37. Salinas Chávez, Eros y Medina Pérez, Norman. *“Los productos turísticos, pilares de la comercialización”*. En: Estudios y perspectivas en turismo. Vol. 18 No. 2 Buenos Aires, 2009, pp. 227-242.
38. Sánchez González, José Juan. *“Gestión Pública y Governance”*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002. 484 p.
39. Sánchez González, Juan José. *“La gobernanza local en México: mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa”*. En el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 nov. 2012.
40. Terry, Larry D. *“The thinning of administrative institutions”*. En: David H. Rosenbloom and Howard E. McCurdy (Ed.) *En Revisiting Waldo’s administrative state: Constancy and change in public administration*. Washington, D.C., Georgetown University Press, 2006, 244p.

41. Torres, Gerardo y Ramos, Alejandro. *Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios*. En: Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. Bertha Lerner. Ricardo Uvalle. Roberto Moreno (coordinadores) México D. F. UNAM; Instituto de Investigaciones Sociales; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (2012) pp. 99-136
42. Uvalle Berrones, Ricardo. "Hacia un nuevo enfoque en las ciencias sociales: de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística". En: Encuentro Nacional: La Formación en Ciencias Sociales. México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social - ACCECISO, 23-26 octubre 2006.
43. Velasco González María. "*Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?*". Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia de España. Plan Nacional de I+D+I. (2004-2007).
44. Weber, Max. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Amorrortu, 2ª reimpresión, 1982. 269 p.

Hemerografía.

1. Agrawal, Arun & Lemos Fernández, María del Carmen. *Globalization and "Environmental Governance"*. En: *Annual review of environment and resources*. nº. 1, 2006, pp, 297-325.
2. Bulkeley, Harriet & Kern, Kristine. "Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks". En: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 47, núm. 2, march 2000, pp. 309–332.
3. Crouch, Geoffrey I. y Ritchie, J.R. Brent. "Tourism, competitiveness, and societal prosperity". *Journal of Business Research*, No. 44, 1999, pp. 137-152.
4. Castellanos Hernández, Eduardo. "El nuevo paradigma de los derechos humanos en el Macrosistema de Control Gubernamental y Social de la Ética Pública". Publicado en: *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*. Ed. Núm. 4 de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; México 2015, pp. 119-126
5. Diccionario de Administración Pública Chilena. Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2ª edición, 2002.
6. Diccionario de la Real Academia Española. España, Real Academia Española, 2000.
7. Hooghe, Liesbet & Marks, Gary. "European Integration and Democratic Competition". En: *Europäische Politik*, número 03, 2004. 8 p.
8. Mayntz, Renate. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21, Oct. Caracas, 2001. (Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001).
9. Natera Peral, Antonio. "Nuevas estructuras y redes de gobernanza". México, UNAM, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4 (octubre-diciembre), 2005, pp. 755-791.
10. Prats i Catalá, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Catalunya, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya Nº 10, 2001, pp.103-148.
11. Uvalle Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática". Caracas, En: *Revista CLAD Reforma y Democracia*. Nº 50, Junio 2011.

Referencias institucionales y electrónicas

1. Banco Interamericano de Desarrollo (2009), *Gobernabilidad Democrática, Ciudadanía e Identidad Legal*; en <http://www.clarciev.com/cms/?p=654>. Consulta: 4 mayo, 2013
2. Barraza, Beatriz. *Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID*. http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=2044. Consulta: 4 mayo, 2013
3. CAF, Comisión Andina de Fomento, (2012) *Indicadores de gobernanza en la región: Realidades y desafíos*; en http://pac.caf.com/upload/pdfs/Indicadores_de_Gobernanza.pdf Consulta: 12 abril, 2014.
4. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas.
5. CEPAL. *Globalización y desarrollo. Vigésimonoveno período de sesiones. Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002*. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10026/Globa-c0.pdf>. Consulta: 4 mayo, 2013
6. *Diccionario de la Real Academia Española (2000) 21ª Edición*; en <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>. Consulta: 12 abril, 2014.
7. *Diccionario de Administración Pública Chilena, Santiago de Chile, (2002) pág. 103* en <http://es.scribd.com/doc/51834679/diccionario-administracion-publica>. Consulta: 12 abril, 2014.
8. *Doing Business. FMI - Fondo Monetario Internacional*. <http://espanol.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/mexico>. Consulta: 12 octubre, 2014.
9. Executive office of the President. Office of management and budget Washington, D.C., December 8, 2009, M-10-06. MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES. Peter R. Orszag. Director. "Open Government Directive". http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf Consulta 29 junio, 2013
10. Güemes, María Cecilia; Ramírez Alujas Álvaro, "Gobierno Abierto, Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública". Alcances, obstáculos y perspectivas en: *Clave Latinoamericana*. <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/autor/art3/8/8.pdf>. Consulta: 1 septiembre, 2013.

11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/CAP-04.pdf
Consulta: 12 octubre, 2014.
12. Hyden, Goran, Julius Court & Kenneth Mease. Measuring Governance: Methodological Challenges. United Nations University - World Governance Survey Discussion. Paper 2. http://www.odi.org.uk/wga_governance/Docs/WGS-discussionPaper2.pdf,2002.
Consulta: 7 abril, 2013
13. INEGI. Cuenta Satélite de Turismo 2011.
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/SCN/C_Anuales/c_satelitetur/default.aspx.
Consulta: 8 septiembre, 2013
14. INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México, Cuenta satélite del turismo de México, 2012.
15. Instituto Nacional de Administración Pública de España -INAP (2005) referencia en La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia. (Coord) Agustí Cerrillo i Martínez
16. OECD - Multi-level Governance and Public Finance, 2011
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>.
Consulta: 12 abril, 2014.
17. OECD. Tourism Economy and Globalization, General Meeting, Riva del Garda, Italy, 9-10- October 2008, <http://www.oecd.org/site/cfehltc2008/41488732.pdf>
Consulta: 12 abril, 2014.
18. OECD. Tourism Trends and Policies, 2012. OMT - Organización Mundial de Turismo. <http://media.unwto.org/es/press-release/2012-01-16/el-turismo-internacional-alcanzara-la-cifra-de-los-mil-millones-en-2012>.
Consulta: 8 septiembre, 2013
19. OECD. Water Governance in OECD Countries.
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48885867.pdf>. 2011.
Consulta: 6 abril, 2013
20. OMT. “Barómetro Mundial de Turismo”, Vol. 12, Junio 2014 - ISSN 1728-9246.
21. OMT “Código Ético Mundial Para el Turismo”.
<http://www.cinu.org.mx/eventos/turismo2002/doctos/codigo2.htm>.
Consulta: 12 abril, 2014.
22. OMT. “Compendium of statistics 2009-2013”. Edition 2015.
23. OMT. “Tourism Towards 2030/Global Overview”, © 2011 UNWTO
24. OMT. “Turismo: Panorama 2020, Nuevas Previsiones de la Organización Mundial de Turismo”.
25. OMT. “Reporte Visión 2030”. Reporte de prensa PR11079
<http://media.unwto.org/es/press-release?page=8>. Consulta: 22 septiembre, 2013

26. Presidencia de la República. México. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465
Consulta: 22 septiembre, 2013
27. REED+ Gobernanza forestal. Desafíos para las políticas y mercados en América Latina http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BPetkova1101.pdf
Consulta: 17 marzo, 2013
28. SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Infraestructura carretera http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/CAP-04.pdf
Consulta: 1 septiembre, 2013
29. SECTUR Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. México, Secretaría de Turismo. Diario Oficial, (1ra Sección), Martes 5 de agosto de 2014
30. SECTUR. Secretaría de Turismo – Sistema DATATUR, <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InventarioTuristico.aspx>
Consulta: 19 abril, 2014
31. SECTUR. Secretaría de Turismo. Sistema Datatur. <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx>
Consulta: 20 abril, 2014
32. SECTUR, Secretaría de Turismo. Reporte sobre Comisión Ejecutiva de Turismo, México 2000
33. SECTUR, Programa Sectorial de Turismo, Publicado en Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013 http://www.sectur.gob.mx/PDF/PlaneacionTuristica/Prosectur_2013_2018.pdf
Consulta: 21 diciembre, 2014
34. Transparencia Mexicana, Plan de Acción 2013-2015 de Gobierno Abierto. <http://www.tm.org.mx>
Consulta 13 enero, 2015
35. Velasco González, María. Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o *gobernanza del destino?* Versión PDF, 2007. http://www.academia.edu/Documents/in/Gestion_Destinos_Turisticos. 2007.
Consulta: 19 mayo, 2013
36. World Bank Report. (1992). Citado por Beatriz Barraza en: Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID; http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=2055.
Consulta: 04 mayo, 2013

ANEXO A

A. 1) Marco jurídico del turismo – Orden Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un amplio conjunto de leyes, códigos, tratados, reglamentos, decretos, acuerdos, disposiciones diversas, declaratorias, normas oficiales, programas, manuales, subsidios, convenios y convenios modificatorios constituye el marco jurídico que determina el ámbito de competencia y funciones orgánicas de la Secretaría de Turismo SECTUR, como gobierno del turismo.

En esa estructura de normatividad destacan los siguientes ordenamientos vigentes:

Norma Suprema

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DOF 27 MAY 2015

Leyes

- Ley General de Turismo DOF 20 ABR 2015
- Ley Aduanera DOF 29 DIC 2014
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público DOF 10 NOV 2014
- Ley de Aeropuertos DOF 26 ENE 2015
- Ley de Amparo DOF 14 JUL 2014
- Ley de Asociaciones Público Privadas DOF 11 AGO 2014
- Ley de Aviación Civil DOF 26 ENE 2015
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal DOF 04 JUN 2014
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015 DOF 13 NOV 2014
- Ley de Inversión Extranjera DOF 11 AGO 2014
- Ley de la Propiedad Industrial DOF 09 ABR 2012
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación DOF 10 DIC 2014
- Ley de Migración DOF 30 OCT 2014
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos DOF 23 ENE 2014
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas DOF 11 AGO 2014

ANEXO A

Leyes

- Ley de Planeación DOF 06 MAY 2015
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles DOF 02 ABR 2015
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado DOF 02 ABR 2014
- Ley del Servicio Exterior Mexicano DOF 09 ABR 2012
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica DOF 14 JUL 2014
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas DOF 11 JUN 2012
- Ley Federal de Archivos DOF 23 ENE 2012
- Ley Federal de Competencia Económica DOF 23 MAY 2014
- Ley Federal de Derechos DOF 30 DIC 2014
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales DOF 11 AGO 2014
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional DOF 02 ABR 2014
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria DOF 11 AGO 2014
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo DOF 09 ABR 2012
- Ley Federal de Protección al Consumidor DOF 26 DIC 2014
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos DOF 14 JUL 2014
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental DOF 14 JUL 2014
- Ley Federal del Derecho de Autor DOF 17 MAR 2015
- Ley Federal del Trabajo DOF 30 NOV 2012
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización DOF 14 JUL 2014
- Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos DOF 28 ENE 2015
- Ley General de Asentamientos Humanos DOF 24 ENE 2014
- Ley General de Bienes Nacionales DOF 07 JUN 2013
- Ley General de Cambio Climático DOF 13 MAY 2015
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable DOF 26 MAR 2015
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables DOF 04 JUN 2015
- Ley General de Población DOF 19 MAY 2014
- Ley General de Protección Civil DOF 03 JUN 2014
- Ley General de Vida Silvestre DOF 26 ENE 2015

ANEXO A

Leyes

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente DOF 09 ENE 2015
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad DOF 30 MAY 2011
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos DOF 19 MAR 2014
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos DOF 20 ENE 2009
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal DOF 13 MAY 2015
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos DOF 18 MAY 2015
- Ley Sobre la Celebración de Tratados DOF 02 ENE 1992

Códigos

- Código Civil Federal DOF 24 DIC 2013
- Código de Comercio DOF 26 DIC 2014
- Código Federal de Procedimientos Civiles DOF 09 ABR 2012
- Código Fiscal de la Federación DOF 07 ENE 2015
- Código Penal Federal DOF 12 MAR 2015

Reglamentos

- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo DOF 30 DIC 2013
- Reglamento de la Ley Federal de Turismo DOF 09 NOV 1999
- Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares DOF 28 NOV 2000
- Reglamento de la Ley Aduanera DOF 20 ABR 2015
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público DOF 28 OCT 2010
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas DOF 31 OCT 2014
- Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica DOF 24 MAR 2014
- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras DOF 04 MAY 2009

ANEXO A

Reglamentos

- Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial DOF 10 JUN 2011
- Reglamento de la Ley de Migración DOF 28 SEP 2012
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados DOF 28 JUL 2010
- Reglamento de la Ley de Pesca DOF 28 ENE 2004
- Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación DOF 07 MAY 2004
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano DOF 15 OCT 2012
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales DOF 23 NOV 2010
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria DOF 04 SEP 2009
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental DOF 11 JUN 2003
- Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor DOF 14 SEP 2005
- Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos DOF 05 ENE 1993
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable DOF 24 DIC 2014
- Reglamento de la Ley General de Población DOF 28 SEP 2012
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas DOF 28 DIC 2004
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales DOF 29 ABR 2010
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental DOF 31 OCT 2014
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad DOF 30 NOV 2012
- Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido DOF 21 AGO 1989
- Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas DOF 18 JUN 1986
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación DOF 02 ABR 2014
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal DOF 04 OCT 1999
- Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo DOF 08 OCT 2004
- Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al Mar DOF 21 AGO 1991
- Reglamento para la Prestación del Servicio Turístico de Buceo DOF 24 FEB 1992

ANEXO A

Decretos

- Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México DOF 25 JUN 2013
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca DOF 05 JUN 2001
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal DOF 04 ABR 2001
- Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo Tercero del Decreto que crea el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México DOF 25 JUL 2013
- Decreto por el que se establecen las bases para el programa de descentralización de las funciones que realiza la Secretaría de Turismo DOF15 ABR 1992
- Decreto por el que se aprueba el Convenio de Cooperación en Materia de Turismo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Panamá DOF 16 JUN 2001
- Decreto de promulgación del Convenio constitutivo de la Organización Mundo Maya DOF 25 OCT 2013
- Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal DOF 10 DIC 2012
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 DOF 20 MAY 2013
- Presupuesto Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 DOF 03 DIC 2014

ANEXO A

Acuerdos

- Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 DOF 10 JUN 2013
- Acuerdo mediante el cual se delega en los servidores públicos que se indican, la facultad de representación de la Secretaría de Turismo, en el otorgamiento y firma de los actos e instrumentos jurídicos que en adelante se señalan DOF 28 SEP 2009
- Acuerdo mediante el cual se ordena concluir el cierre administrativo de las representaciones de la Secretaría de Turismo. DOF 23 MAR 2000
- Acuerdo por el que la Secretaría de Turismo establece su domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, acuerdos y documentos. DOF 27 FEB 2014
- Acuerdo por el que se abroga el diverso que creó el Comité de Programas Conjuntos de la Secretaría de Turismo, publicado el 8 de mayo de 1998 DOF 19 FEB 1999
- Acuerdo por el que se adscriben Orgánicamente las Unidades Administrativas y Órgano Desconcentrado a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. DOF19 JUN 2001
- Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios Superiores en Turismo como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Turismo. DOF16 JUL 1985
- Acuerdo por el que se crea el Comité de Evaluación de Guías de Turistas Especializados. DOF02 DIC 1998
- Acuerdo por el que se crea el Comité para la Transparencia y Combate a la Corrupción en el Sector Turismo. DOF 30 MAR 2001
- Acuerdo por el que se crea el Comité Técnico de Estudios e Investigaciones del Sector Turismo. DOF 30 MAR 2001
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor para la Competitividad Turística DOF 02 NOV 1999
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Turismo. DOF 22 MAY 2008
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Turismo Social. DOF 06 AGO 1997
- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización de la Secretaría de Turismo. DOF 25 MAY 1992

ANEXO A

Acuerdos

- Acuerdo por el que se crea, integra y determinan objetivos de la Subcomisión de Temas Sociales de la Comisión Ejecutiva de Turismo. DOF 14 JUN 1999
- Acuerdo por el que se crean las comisiones consultivas de establecimientos de hospedaje, campamentos, paradores de casas rodantes y alimentos y agencias de viajes; de guías de turistas; y, de empresas de sistemas de intercambio de Servicios Turísticos y Prestadores de Servicios relacionados con el Turismo. DOF 01 JUL 1994
- Acuerdo por el que se crean, integran y determinan objetivos de las Subcomisiones de Inversión Turística, de Infraestructura para el Turismo y de Asuntos Fiscales, así como del Grupo de Trabajo de Cruceros de la Comisión Ejecutiva de Turismo. DOF 29 DIC 1998
- Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Turismo y establecen diversas medidas de Mejora Regulatoria. DOF 21 DIC 1998
- Acuerdo por el que se delega en el Subsecretario de Planeación Turística, la facultad de coordinar funcionalmente al órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Turismo, denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo. DOF 30 AGO 2001
- Acuerdo por el que se delegan facultades en los Titulares de la unidad de Servicios Turísticos y de la Dirección General de Servicios al Turista DOF 02 DIC 1998
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera. DOF 06 SEP 2010
- Acuerdo por el que se emiten Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. DOF 27 JUL 2012
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos. DOF 23 NOV 2012

ANEXO A

Acuerdos

- Acuerdo por el que se establece con carácter de permanente el Programa para la Implementación, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional de Información Turística. DOF 18 AGO 1994
- Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los servidores públicos de la Administración Pública Federal. DOF 28 JUN 2013
- Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes. DOF 01 ABR 2013
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales. DOF 03 OCT 2012
- Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección. DOF 16 JUN 2011
- Acuerdo por el que establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2013. DOF 30 JUL 2013
- Acuerdo por el que se establecen modalidades en la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros y turismo para los efectos de ingreso de unidades vehiculares a dicho servicio DOF 29 ABR 1996
- Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal DOF 28 DIC 2010
- Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. DOF 19 SEP 2014
- Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. DOF 19 SEP 2014
- Acuerdo por el que expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Tecnologías de la Información y Comunicaciones. DOF 22 AGO 2012
- Acuerdo por el que se formaliza la creación, integración y objeto de las Subcomisiones de la Comisión Ejecutiva de Turismo DOF 12 DIC 1994
- Acuerdo por el que se modifica el diverso de fecha 18 de junio de 1996, publicado el 1 de julio de ese mismo año y se adscribe Orgánicamente la Dirección General de Asuntos Jurídicos al Titular de la Secretaría de Turismo DOF 26 ENE 1998

ANEXO A

Acuerdos

- Acuerdo por el que se reduce el plazo de resolución y se reducen requisitos, para la presentación de trámites ante la Secretaría de Turismo. DOF 17 DIC 2012
- Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y el párrafo segundo del artículo 5 del Acuerdo por el que se Crea el Centro de Estudios Superiores de Turismo, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Turismo DOF 17 MAY 1999
- Acuerdo por el que se re-sectoriza el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en el Sector coordinado por la Secretaría de Turismo DOF 22 FEB 2001

Tratados

- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Árabe de Egipto y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 18 JUN 1992
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 16 MAR 1995
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 16 MAR 1995
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Chipre y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 26 AGO 1996
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 04 DIC 1981
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 23 ABR 1982
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 28 ENE 1993
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 08 ENE 1998
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 26 MAY 1998
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Honduras y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 27 DIC 1991

ANEXO A

Tratados

- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Hungría y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 18 MAR 1994
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de la India y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 07 ENE 1998
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 04 MAR 1992
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 11 FEB 1988
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 16 MAR 1995
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 29 JUL 1994
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 16 MAR 1995
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Popular de Bulgaria y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 14 AGO 1980
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 25 ENE 1991
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 07 ABR 1995
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno del Japón y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 24 MAY 1979
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 03 MAY 1996
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Belice y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 07 AGO 1991
- Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos DOF 14 MAR 1985

A. 2) Marco jurídico del turismo – Orden Estatal y Municipal

Normalmente las condiciones legales mínimas que suelen aportar los Estados y sus Municipios suelen ser las que se consignan en el cuadro siguiente:

CUADRO 24 - Instrumentos legales tipo del orden Estatal y Municipal sobre el turismo

Instrumentos del orden Estatal	Instrumentos del orden Municipal
<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política del Estado 2. Ley de Turismo del Estado 3. Ley de Planeación del Estado 4. Ley de Cultura para el Estado 5. Ley de Fomento a la Actividad Artesanal 6. Ley de Patrimonio Cultural para el Estado 7. Ley de Protección a los No Fumadores 8. Ley Para el Control de Bebidas de Contenido Alcohólico del Estado 9. Ley de Gestión Ambiental Sustentable para el Estado 10. Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado 11. Plan Estatal de Desarrollo para el Estado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley Orgánica del Municipio Libre 2. Plan Municipal de Desarrollo para el Municipio 3. Bando de Policía y Gobierno 4. Reglamento de Turismo del Municipio 5. Agenda Ambiental del Municipio

Leyes Estatales de Turismo:

A partir de la descentralización de la Secretaría de Turismo en favor de las entidades federativas, la adecuación del marco legal federal se concretó con la publicación de la Ley General de Turismo, por lo cual el marco legal en la materia se complementa con los instrumentos que el Congreso de cada Estado aprobó para asumir esa función.

El listado de los instrumentos estatales se incluye en el siguiente apartado.

ANEXO A

LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE TURISMO

Entidad Federativa	Instrumento	Publicación – Vigencia
Aguascalientes	Ley de Turismo del Estado de Aguascalientes	16 de abril de 2007
Baja California	Ley de Turismo del Estado de Baja California	Publicado en Periódico Oficial No. 16, del 03 de abril de 2009.
Baja California Sur	Ley de Turismo para el Estado de Baja California Sur	Publicada en Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 20 de Diciembre de 2010
Campeche	Ley de Turismo del Estado de Campeche	Publicada en Periódico Oficial del Estado de Campeche, 4 de marzo de 2011.
Coahuila	Ley de Turismo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.	Publicada en Periódico Oficial el 10 de febrero de 2009.
Colima	Ley de Turismo del Estado de Colima	Publicada en Periódico Oficial “El Estado de Colima” No. 45, SUPL. No. 8, del día 23 septiembre 2006
Chiapas	Ley para el Desarrollo y Fomento al Turismo en el Estado de Chiapas	3 de Septiembre de 2009
Chihuahua	Ley de Turismo del Estado de Chihuahua	Publicada en Periódico Oficial del Estado No. 40 del 19 de mayo de 2012
Distrito Federal	Ley de Turismo del Distrito Federal.	Publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de agosto de 2010
Durango	Ley de Turismo del Estado de Durango	Publicada en Periódico Oficial del Estado de Durango, el 22 de julio de 2010.
Guanajuato	Ley de Turismo para el Estado de Guanajuato y sus Municipios	Publicada en Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 24 de diciembre de 2010.
Guerrero	Ley Número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero	Publicada en Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 11 de noviembre de 2014.
Hidalgo	Ley de Turismo Sustentable del Estado de Hidalgo	Publicada en Periódico Oficial del 10 de diciembre de 2012.

ANEXO A

LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE TURISMO

Entidad Federativa	Instrumento	Publicación – Vigencia
Jalisco	Ley de Turismo del Estado de Jalisco y sus Municipios	18 de octubre de 2012
Michoacán	Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo	Publicada en el Periódico Oficial del Estado, 3 de Mayo del 2011
Morelos	Ley de Turismo del estado de Morelos	10 de Diciembre de 2008
Nayarit	Ley de Fomento al Turismo del Estado de Nayarit	Publicada en Periódico Oficial del Estado de Nayarit, 4 de mayo de 2005.
Nuevo León	Ley de Fomento al Turismo del Estado de Nuevo León	Publicada en Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 04 de septiembre de 2006.
Oaxaca	Ley de Turismo del Estado de Oaxaca	09 de julio de 2005.
Puebla	Ley de Turismo del Estado de Puebla	31 de Diciembre del 2010
Querétaro	Ley de Turismo del Estado de Querétaro	Publicada en periódico oficial “la Sombra de Arteaga”, el 31 de julio de 2009
Quintana Roo	Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo.	28 de junio de 2010
San Luis Potosí	Ley de Turismo del Estado de San Luis Potosí	22 de octubre de 2011
Sinaloa	Ley para el Fomento del Turismo en el Estado de Sinaloa	4 de julio de 1988
Sonora	Ley de Fomento al Turismo para el Estado de Sonora	14 de diciembre de 2006
Tabasco	Ley de Desarrollo Turístico del Estado de Tabasco	30 de diciembre de 2006
Tamaulipas	Ley de Turismo del Estado de Tamaulipas	26 de junio del 2014
Tlaxcala	Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo del Estado de Tlaxcala	Publicación 6 de Diciembre de 2013

ANEXO A

LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE TURISMO

Entidad Federativa	Instrumento	Publicación – Vigencia
Veracruz	Ley de Turismo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley 843)	Publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, el día 10 de agosto de 2010.
Yucatán	Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo en Yucatán	26 de Julio de 2011
Zacatecas	Ley para el Desarrollo Turístico del Estado de Zacatecas	25 de Agosto de 2004

El Acuerdo Nacional para el Turismo

Estructura acciones adoptadas por los sectores firmantes del Acuerdo Nacional.

- I. Acciones Convenidas a cargo del Gobierno Federal
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE SALUD
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
 - A CARGO DE LA SECRETARÍA DE TURISMO
 - A CARGO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
 - A CARGO DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES
- II. Acciones propuestas por el Poder Legislativo
- III. Acciones a cargo de los Gobiernos Estatales
- IV. Acciones a cargo de la Iniciativa Privada
- V. Acciones a cargo del Sector Académico

I. Acciones Convenidas a cargo del Gobierno Federal

Secretaría de Gobernación		
Acciones	Participantes	Eje
1. Aumentar la difusión y promoción del Turismo a través de los tiempos oficiales del Estado en la emisión de la "Hora Nacional", en donde se dispondrá de siete minutos de espacio.	Secretaría de Turismo Consejo de Promoción Turística de México	3

ANEXO B

Secretaría de Gobernación		
Acciones	Participantes	Eje
2. Agilizar la entrada y salida de turistas, por medio de la operación de un Comité Nacional de Facilitación Migratoria.	Instituto Nacional de Migración Secretaría de Turismo Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Salud Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de Comunicaciones y Transportes Aeropuertos y Servicios Auxiliares Grupos Aeroportuarios	1
3. Gestionar con autoridades de los Estados Unidos de América un programa piloto del esquema de pre internación para incrementar la actividad turística y económica en Los Cabos, B.C.	Secretaría de Seguridad Pública Secretaría de Turismo Secretaría de Relaciones Exteriores	1
4. Mejorar la calidad y seguridad del servicio de revisión a turistas nacionales y extranjeros que se realiza por parte de las distintas instancias federales en los puntos de internación aéreos, marítimos y terrestres, a través de cursos de capacitación y difusión de los derechos y obligaciones de los turistas.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Servicio de Administración Tributaria) Procuraduría General de la República Secretaría de Turismo Secretaría de Seguridad Pública	5

Secretaría de Relaciones Exteriores		
Acciones	Participantes	Eje

5. Promover el turismo en los destinos nacionales a través de los sitios de Internet de las representaciones de México en el exterior.	Secretaría de Turismo Consejo de Promoción Turística de México	3
--	---	---

ANEXO B

Secretaría de Relaciones Exteriores		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|---|---|---|
| 6. Fortalecer la capacitación y la formación de cuadros del Servicio Exterior Mexicano en materia de promoción turística. Para ello, se incluirá un nuevo módulo dedicado a la enseñanza de este tema dentro de los cursos que sobre diplomacia comercial imparte regularmente el Instituto Matías Romero, tanto a miembros del Servicio Exterior Mexicano, como a otros servidores públicos involucrados en esas tareas. | Secretaría de Turismo
Consejo de Promoción Turística de México | 8 |
| 7. Reforzar las labores que realizan los titulares de representaciones en el exterior para promover tanto los flujos turísticos, como la inversión en el sector. | Secretaría de Turismo | 3 |
| 8. Incrementar el número de visitantes a nuestro país a través de la actualización del marco jurídico de las relaciones bilaterales en materia turística, y de la incorporación del tema turístico en las agendas bilaterales. | Secretaría de Turismo | 9 |

Secretaría de Desarrollo Social		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|--|-----------------------|---|
| 9. Implementar planes de desarrollo urbano integral en 10 polos turísticos comenzando por Cancún, Los Cabos, Puerto Vallarta, Ixtapa y Acapulco y en 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad comenzando con Ciudad de México, Morelia y Oaxaca. | Secretaría de Turismo | 2 |
|--|-----------------------|---|

ANEXO B

Secretaría de Hacienda y Crédito Público		
Acciones	Participantes	Eje
<p>10. Aumentar la inversión en infraestructura para centros turísticos a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FNI).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la construcción de 285 kilómetros de carreteras con un monto de inversión de 15 mil millones de pesos, para mejorar los accesos a Playa del Carmen, Puerto Vallarta, Acapulco, Cuernavaca, entre otros. • Contribuir a la construcción del Aeropuerto de la Riviera Maya y la Terminal de cruceros en Puerto Vallarta. • Apoyar el desarrollo del Centro Integralmente Planeado (CIP) en Teacapán, Sinaloa, urbanizar 2,381 has 	<p>Secretaría de Turismo</p> <p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p> <p>Fondo Nacional de Fomento al Turismo</p>	2
<p>11. Incentivar los créditos al sector turismo a través del Banco Nacional de Comercio Exterior que incrementará los montos máximos de los créditos que se pueden otorgar con garantía de hasta 40 millones de pesos y ofrecerá una cobertura del 70% a los bancos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detonar créditos por hasta 1,800 millones de pesos con fondos de contragarantía del Fondo Pyme. • Incrementar en 11% en términos reales el saldo de cartera al sector turismo en crédito directo para alcanzar 7,015 Mdp. 	<p>Secretaría de Turismo</p> <p>Secretaría de Economía</p> <p>Banco Nacional de Comercio Exterior</p>	4
<p>12. Desarrollar el turismo alternativo en zonas indígenas incrementando el crédito al turismo rural por hasta 1,000 millones de pesos a través de Financiera Rural.</p>	<p>Secretaría de Turismo</p> <p>Financiera Rural</p>	6
<p>13. Agilizar el procedimiento para devolución de Impuesto al Valor Agregado a los turistas extranjeros y difundir en diversos medios locales y en localidades de alto impacto para turistas dicho procedimiento.</p>		3

ANEXO B

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Acciones	Participantes	Eje
14. Promover la sustentabilidad ambiental a través de acciones para que los eventos turísticos sean neutros en emisiones de carbono.	Secretaría de Turismo	10
15. Registrar 300 hoteles y Pymes turísticas en el Programa de Liderazgo Ambiental para la Competitividad.	Secretaría de Turismo	10
16. Incrementar el número de playas nacionales sustentables por medio de la certificación de 30 playas conforme a la NMX-AA-120-SCFI-2006 y realizar campañas de difusión para promover las playas ya certificadas.	Secretaría de Turismo	10
17. Incrementar el número de empresas sustentables por medio de la certificación de 40 empresas ecoturísticas conforme a la NMX-AA-133-SCFI-2006 y realizar campañas de difusión para promover a las empresas ya certificadas.	Secretaría de Turismo	10
18. Establecer como meta que seis millones de personas visiten anualmente las Áreas Naturales Protegidas.	Secretaría de Turismo	10
19. Aportar certidumbre y agilidad en las gestiones ambientales y urbanas para el desarrollo de proyectos turísticos a través de la operación de 10 esquemas de "Ventanilla Única" en los estados costeros del país.	Gobiernos Estatales y Municipales	10

ANEXO B

Secretaría de Economía		
Acciones	Participantes	Eje
20. Fortalecer las cadenas productivas y redes de valor con proveedores de bienes y servicios turísticos, a través de la realización de 10 eventos, con los que se llevarían a cabo 1,500 encuentros de negocios, en Quintana Roo, Yucatán, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Veracruz, Baja California, Guanajuato y Oaxaca.	Secretaría de Turismo Gobiernos Estatales y Municipales	7
21. Poner en operación un proceso permanente para la atención a inversionistas que facilite y promueva la inversión extranjera directa en el sector.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Secretaría de Turismo Pro México	4
22. Mejorar la oportunidad y calidad de la atención al turista, a través de medios electrónicos, así como reforzar la verificación del comportamiento comercial y del cumplimiento de las NOM's aplicables para el sector.	Secretaría de Turismo Procuraduría Federal del Consumidor	5
23. Incrementar el financiamiento de proyectos productivos de las micro, pequeñas y medianas empresas del sector, fortaleciendo el Fondo de Garantía para el Sector Turístico con recursos del Fideicomiso México Emprende para alcanzar un fondo de 121.3 millones que permitirá detonar crédito adicional por 2 mil millones de pesos, a través de la Banca Comercial y de Intermediarios Financieros Especializados.	Secretaría de Turismo Banca Comercial y de Intermediarios Financieros Especializados	4

ANEXO B

Secretaría de Energía		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|--|-----------------------|----|
| 24. Poner en práctica programas de ahorro de energía en hoteles y empresas que brindan servicios turísticos, así como compartir información con el sector turístico sobre nuevas tecnologías sustentables de ahorro de energía que permitan reducir el consumo energético hasta en un 37%. | Secretaría de Turismo | 10 |
|--|-----------------------|----|

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|--|--|---|
| 25. Promover a través de campañas publicitarias y eventos gastronómicos, el proyecto "Sabores Auténticos de México" el cual impulsará los productos originarios del campo mexicano en el extranjero con la entrega de un certificado a restaurantes que le permita al consumidor asegurarse de que lo que está degustando es representativo de la cocina mexicana. | Secretaría de Turismo
Iniciativa privada
Gobiernos Estatales | 3 |
| 26. Promover el consumo de productos nacionales en México y en el extranjero, a través de 50 ferias y exposiciones nacionales e internacionales. | Secretaría de Turismo | 7 |
| 27. Promover, a través de campañas publicitarias y cursos de capacitación, el consumo de productos mexicanos en el exterior, apoyándose en las consejerías agroalimentarias instaladas en los Estados Unidos, Canadá, Bélgica Guatemala y Japón. | Secretaría de Turismo | 3 |

ANEXO B

Secretaría de Comunicaciones y Transportes		
Acciones	Participantes	Eje
<p>28. Mejorar el estado físico de las carreteras con vocación turística, a través de la conservación y señalización de 3,538 km de 9 rutas turísticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • México-Cuernavaca-Acapulco • México-Puebla-Veracruz • México-Puebla-Oaxaca • México-Querétaro-Guanajuato • Guadalajara-Puerto Vallarta • Guadalajara-Colima-Manzanillo • Campeche-Mérida-Cancún • Cancún-Tulum-Chetumal • San Luis Potosí-Río Verde-Ciudad Valles-Tampico 		2
<p>29. Construir y modernizar autopistas para la promoción de la actividad turística. Se iniciarán las siguientes obras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libramiento de Cuernavaca y Ramal al aeropuerto. Construcción a 4 carriles en una longitud de 46.8 km. • Modernización de la autopista La Pera-Cuautla. Modernización a 4 carriles en una longitud de 34.2 km. • Construcción del Libramiento Norponiente de Acapulco. • Construcción a 2 carriles en una longitud de 42.7 km. 		2
<p>30. Mejorar la calidad y servicio de los puertos turísticos, a través de inversiones que mejoren su infraestructura y operación. Se concluirán las siguientes obras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muelle para embarcaciones turísticas en Puerto Vallarta • Terminal de ferries en Mazatlán • Terminal de cruceros Guaymas • Nueva marina turística en Ensenada 		2

ANEXO B

Secretaría de Comunicaciones y Transportes		(continuación)
Acciones	Participantes	Eje
31. Reducir costos de servicios portuarios, en los casos en que no se afecten las condiciones de seguridad de las embarcaciones, pasajeros, tripulantes y de los recintos portuarios.		5
32. Elevar calidad de servicios en paraderos turísticos de las carreteras federales y de peaje, tomando medidas encaminadas a estandarizar dichos servicios.		5
33. Incorporar en la Norma Oficial Mexicana de Señalización para carreteras, las consideraciones para potenciar la actividad turística.	Secretaría de Turismo	1
34. Fortalecer los destinos turísticos nacionales, a través de la promoción de convenios bilaterales de aviación.	Secretaría de Turismo	1
35. Incrementar el traslado de viajeros a través de la agilización de autorizaciones de permisos a vuelos charter.		1
36. Facilitar el movimiento de pasajeros internacionales en las terminales aeroportuarias a través del cambio de señalización en los principales aeropuertos del país.		1
37. Mejorar la calidad y oportunidad de la información de apoyo al viajero de autotransporte, en 50 rutas turísticas y con apoyo de sistemas interactivos.	Secretaría de Turismo	1

ANEXO B

Secretaría de Educación Pública		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|---|-----------------------|---|
| 38. Aumentar el conocimiento de la niñez mexicana en temas de cultura turística como promotora del desarrollo del país, a través de nuevos contenidos en la materia en los libros de texto de educación básica. | Secretaría de Turismo | 8 |
| 39. Motivar a la población escolar de educación básica a adquirir interés en la importancia del sector, a través de un programa de actividades extracurriculares, que incluya certámenes de ensayo sobre el patrimonio cultural y natural, creaciones literarias sobre la práctica de la hospitalidad y la calidad en los servicios turísticos. | | 8 |
| 40. Revisar y actualizar las competencias que puedan ser de interés del sector como camaristas y meseros. | | 8 |

Secretaría de Salud		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|---|---|---|
| 41. Impulsar el Turismo Médico a través de una campaña integral de publicidad, que incluya el inventario de las clínicas que cuentan con la certificación del Consejo General de Salubridad, así como información turística y alternativas para resolución de conflictos. | Secretaría de Turismo
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Dirección General de Aduanas
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 6 |
|---|---|---|

ANEXO B

Secretaría del Trabajo y Previsión Social		
Acciones	Participantes	Eje
42. Impulsar la creación de un Sistema Nacional de Capacitación para el Sector Turismo, ofreciendo múltiples alternativas de acceso a herramientas de capacitación (a distancia y presenciales) en todo el territorio nacional.	Secretaría de Turismo Cámaras y Asociaciones e instituciones educativas Empresas turísticas Gobiernos Estatales y Municipales	8
43. Optimizar la calidad en la prestación del servicio a través de la capacitación y certificación de la planta laboral.	Secretaría de Turismo Cámaras y Asociaciones	8
<ul style="list-style-type: none"> • Vincular la oferta y la demanda de empleo entre las empresas y el Servicio Nacional de Empleo. • Sumar recursos públicos y privados disponibles para procesos de selección, reclutamiento y eventual movilidad laboral. • Capacitación y certificación de competencias laborales, tanto para buscadores de empleo como para personal empleado. 	Secretaría de Educación Pública Empresas turísticas Gobiernos Estatales y Municipales	
44. Promover el Crédito del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores entre las empresas turísticas y trabajadores	Secretaría de Turismo Empresas turísticas	4
<ul style="list-style-type: none"> • Negociar con cámaras empresariales para que un mayor número de hoteles y negocios turísticos acepten el Crédito del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores como medio de pago de sus servicios. • Desarrollar el Crédito del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores para que los trabajadores lo utilicen para viajar • En el caso de trabajadores del sector turismo: poner en marcha una prueba piloto para analizar la inclusión del ingreso variable como fijo, para aumentar su capacidad crediticia. 	Concanaco-Servitur	

ANEXO B

Secretaría del Trabajo y Previsión Social		(continuación)	
Acciones	Participantes	Eje	

- | | | | |
|---|--|---|--|
| <p>45. Promover el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo en empresas turísticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar una campaña de afiliación al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo a través de las delegaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. | <p>Secretaría de Turismo
Gobiernos Estatales y Municipales</p> | 5 | |
|---|--|---|--|

Secretaría de Turismo			
Acciones	Participantes	Eje	

- | | | | |
|---|--|----|--|
| <p>46. Promover productos turísticos que incluyan la cocina mexicana, a través de la realización de 12 eventos gastronómicos en diferentes localidades del país y en ferias internacionales.</p> | <p>Gobiernos Estatales y Municipales</p> | 3 | |
| <p>47. Implementar un esquema de certificación para empresas y destinos turísticos ambientalmente responsables.</p> | <p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> | 10 | |
| <p>48. Difundir en Internet una base de datos con información turística estratégica (proyectos de inversión turística, inversión, flujos de turistas de México en el mundo y conectividad aérea, entre otros) para el fomento y promoción turística en el exterior.</p> | <p>Secretaría de Relaciones Exteriores</p> | 4 | |

ANEXO B

Secretaría de Turismo Acciones	(continuación) Participantes	Eje
<p>49. Promocionar, al menos diez Áreas Naturales Protegidas Federales, a través de campañas nacionales e internacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parque Nacional Cañón del Sumidero, Chis. • Área de Protección de Flora y Fauna Cascadas de Agua Azul, Chiapas • Parque Nacional Palenque, Chiapas • Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, Q. Roo • Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, B. C. S. • Parque Nacional Loreto, B. C. S. • Parque Nacional Huatulco, Oax. • Parque Nacional Nevado de Colima, Col. • Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, Ver. • Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Rio Colorado, Son. • Parque Nacional Grutas de Cacahuamilpa, • Parque Nacional Cofre de Perote, Ver. 	<p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> <p>Consejo de Promoción Turística de México</p>	<p>3</p>
<p>50. Construir un prototipo de parador turístico para las siguientes Áreas Naturales Protegidas Federales, a fin de establecer un esquema de educación y sensibilización ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parque Nacional Cañón del Sumidero, Chis. • Área de Protección de Flora y Fauna Cascadas de Agua Azul, Chis. • Parque Nacional Palenque, Chis. • Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, Q. Roo • Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, Ver. • Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, B. C. S. • Parque Nacional Loreto, B. C. S. • Parque Nacional Huatulco, Oax. • Parque Nacional Nevado de Colima, Co. • Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, Ver. • Parque Nacional Grutas de Cacahuamilpa, • Parque Nacional Cofre de Perote, Ver. 	<p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> <p>Fondo Nacional de Fomento al Turismo</p>	<p>2</p>

ANEXO B

Secretaría de Turismo Acciones	(continuación) Participantes	Eje
51. Apoyar con recursos de los convenios de reasignación a 100 municipios con potencial turístico; y realizar inversiones por alrededor de 2,950 millones de pesos a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los Centros Integralmente Planeados (CIP) y mil millones de pesos en específico para los CIP's de Sinaloa y Nayarit.	Gobiernos Estatales y Municipales	2
52. Promocionar los destinos turísticos de México por medio de una herramienta en línea denominada "Atlas Turístico de México" que se pueda consultar por internet.	Gobiernos Estatales y Municipales	5
53. Capacitar a 78 mil personas de la planta productiva turística con el Programa Integral de Capacitación y Competitividad Turística. (Guías de turistas, prestadores de servicios, etc.)	Secretaría del Trabajo y Previsión Social Gobiernos Estatales y Municipales	8
54. Promover a México como un destino de negocios turísticos con gran potencial, para lo cual se preparará una carpeta con los proyectos de inversión establecidos por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.	Secretaría de Relaciones Exteriores	4
55. Crear y promover 10 rutas gastronómicas a través de las Rutas de México. <u>Rutas de México</u> 1. <i>La cultura del vino y el acuario del mundo</i> 2. <i>Los Tarahumaras milenarios</i> 3. <i>La magia de las tradiciones y la naturaleza</i> 4. <i>La cuna de la historia y el romanticismo</i> 5. <i>El arte del tequila y la música bajo el sol</i> 6. <i>Las bellezas huastecas</i> 7. <i>Los Mil Sabores del Mole</i> 8. <i>El Misterio y el Origen de los Mayas</i> 9. <i>Una experiencia virreinal</i> 10. <i>El Encuentro entre Historia y Modernidad</i>	Cámaras y asociaciones	6

ANEXO B

Secretaría de Turismo	(continuación)	
Acciones	Participantes	Eje
<p>56. Desarrollar productos turísticos en las 10 ciudades patrimonio de la humanidad, así como en 38 pueblos mágicos.</p> <p><u>Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Unesco)</u> Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan, y Zacatecas.</p> <p><u>Pueblos Mágicos de México</u> Real de Asientos, Todos Santos, Palizada, Creel, Parras de la Fuente, Comala, San Cristóbal de las Casas, Dolores Hidalgo, Taxco, Real del Monte, Huasca de Ocampo, Tapalpa, Tequila, Mazamitla, Tepoztlán, Tepotzotlán, Valle de Bravo, Malinalco, Pátzcuaro, Tlalpujahua, Cuitzeo, Santa Clara del Cobre, Santiago, Capulálpam de Méndez, Cuetzalan, Bernal, Jalpan de Serra, Bacalar, Real de Catorce, Cosalá, El Fuerte, Álamos, Mier, Huamantla, Coatepec, Izamal, Tapijulapa y Jerez de García Salinas.</p>	<p>Gobiernos Estatales y Municipales</p>	<p>6</p>
<p>57. Promover el patrimonio natural de México y fomentar la toma de conciencia sobre la importancia de su conservación y la protección ambiental, a través de la agenda internacional de turismo y foros en la materia.</p> <p>Los foros propuestos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Tianguis Turístico, en Acapulco, en marzo; • La Feria Internacional de Turismo de las Américas, Ciudad de México, en septiembre; • La Cumbre Mundial de Turismo de Aventura, en Chiapas, en el mes de octubre; • World Trade Market, en Inglaterra, en noviembre; y Feria Internacional de Turismo, en España, en enero de 2012. 	<p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>3</p>
<p>58. Aumentar oferta cultural en destinos turísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar acciones de promoción y difusión de las ciudades patrimonio de la humanidad a través del posicionamiento de marca (generar una identidad propia como producto cultural). • Desarrollar el inventario gastronómico nacional a fin de preservar las tradiciones y cultura 	<p>Consejo Nacional para la Cultura y las Artes</p>	<p>5</p>

ANEXO B

<p style="text-align: center;">Secretaría de Turismo</p> <p style="text-align: center;">Acciones</p>	<p style="text-align: center;">(conclusión)</p> <p style="text-align: center;">Participantes</p>	<p style="text-align: center;">Eje</p>
<p>59. Implementar un esquema de promoción de viajes al interior del país a través de descuentos sobre nómina para empleados de la Administración Pública Federal.</p>		<p style="text-align: center;">3</p>
<p>60. Realizar un plan integral para los 50 destinos de mayor potencial turístico en el país identificando requerimientos de necesidades para trabajar con las dependencias responsables.</p>		<p style="text-align: center;">8</p>
<p>61. Mayor difusión y promoción de las creaciones de artesanías como un atractivo de calidad para el turismo, involucrando así directamente a las comunidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear una nueva marca de calidad Premium diferenciada por cliente hotelero, restaurantero, o de otro servicio de alto nivel, propiciando que cada socio tenga sus productos artesanales exclusivos. • Diseñar una estrategia de diferenciación de productos artesanales de calidad para fortalecer la identidad de las localidades turísticas. 	<p style="text-align: center;">Secretaría de Desarrollo Social</p> <p style="text-align: center;">Consejo de Promoción Turística de México</p> <p style="text-align: center;">Fondo Nacional Para el Fomento de las Artesanías</p> <p style="text-align: center;">Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</p>	<p style="text-align: center;">3</p>

ANEXO B

Acciones a cargo de la Comisión Nacional del Agua		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|---|------------------------------|-----------|
| <p>62. Promover el uso sustentable del agua con la construcción y operación de plantas tratadoras de aguas residuales en 5 destinos turísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las localidades son: Bernal, Qro; San Cristóbal de las Casas, Chis; El Fuerte, Sin.; San Andrés Tuxtla, Ver; Tapachula, Chis., Topolobampo, Sin.; Boca del Río, Ver.; Paraíso, Tab.; Puerto Escondido, Oax. Álamos, Son.; Comala, Col.; Tepetzotlán, Méx; Tlacotalpan, Ver.; Tehuacán Pue.; Huachinango, Pue. Catemaco, Ver.; Frontera, Tab.. | <p>Secretaría de Turismo</p> | <p>10</p> |
|---|------------------------------|-----------|

Acciones a cargo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes		
Acciones	Participantes	Eje

- | | | |
|--|--|----------|
| <p>63. Promocionar la actividad turística en los Pueblos Mágicos a través de diferentes actividades, entre ellas, la exposición fotográfica "La Magia de Mis Pueblos" y la publicación de la Agenda Cultural para Pueblos Mágicos y Ciudades Patrimonio.</p> | <p>Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Turismo</p> | <p>6</p> |
| <p>64. Elaborar y difundir la Agenda Cultural para Pueblos Mágicos y Ciudades Patrimonio, con:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Libro bus Educal b) "Cineteca Va" c) Corral de Comedias del Teatro Helénico | <p>Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Turismo</p> | <p>6</p> |
| <p>65. Incrementar la oferta cultural (museos, teatro, etc.) para los 50 destinos con mayor potencial turístico en el país.</p> | <p>Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Turismo</p> | <p>6</p> |
| <p>66. Incluir señalización y explicaciones en inglés en 20 museos y zonas arqueológicas.</p> | <p>Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Turismo</p> | <p>6</p> |

Acciones propuestas por el Poder Legislativo

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
<p>67. Propuesta de reformas a la legislación en materia del equilibrio ecológico, y protección al ambiente, de vida silvestre, de desarrollo rural sustentable, desarrollo social, y forestal sustentable y aguas nacionales.</p> <p>En materia de medio ambiente y ordenamiento territorial se plantea impulsar esquemas para la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coparticipación con voz y voto de las autoridades responsables Secretarías Federales de Turismo y de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el diseño de las políticas públicas en materia ambiental turística vía planes ejecutivos y programas específicos para las zonas de desarrollo turístico sustentables. • Colaboración con opinión de la federación en los programas de desarrollo urbano y rural turístico municipal. • Aprobación conjunta con los estados de los programas de ordenamiento turístico territorial, en términos de relacionar su vigencia a la aplicación de recursos públicos. • Esquema de aprovechamiento del uso forestal para uso turístico. • Revisión de la regulación en materia de aguas destinadas a desarrollos turísticos, esquemas alternativos y coparticipación del sector privado en el aprovechamiento sustentable del recurso. • Previsión de alternativas sustentables de largo plazo para el aprovechamiento turístico en las zonas de dunas y manglar. 	<p>Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores</p>	9

Acciones propuestas por el Poder Legislativo (continuación)

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
68. Propuesta de reformas a la legislación de protección al consumidor, de protección civil y de coordinación de los sistemas de seguridad pública.	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9
<p>En materia de seguridad integral del turismo se plantea promover:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La participación en los Comités o Grupos intersecretariales para generar recomendaciones sobre programas para la atención de emergencias climáticas, de salud, de imagen, en el marco de la política de seguridad integral para el turista. • La regulación de todos los servicios que se consideren turísticos en el marco de la Ley General de Turismo, fortaleciendo la coordinación en materia de protección al consumidor. 		
69. Propuesta de reformas a la legislación en materia de desarrollo de la competitividad de la micro, mediana y pequeña empresa, fomento a las artesanías y seguridad social.	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9
<p>En materia de empleo, fomento y seguridad en la inversión se plantea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la simplificación de las reglas de operación para acceder a fondos nacionales contando para ello con la opinión previa de la Secretaría de Turismo Federal. 		
70. Agenda fiscal.	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9

Acciones propuestas por el Poder Legislativo		
<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
71. Propuesta de reformas a la legislación en materias de aviación civil, transportación, puertos, instalaciones turístico-marítimas, esquemas para concesiones y regulación diferenciada del sector náutico.	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9
Transportación terrestre, aérea y marítima:		
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y reconocimiento de la figura de los taxis turísticos. • Inclusión en la regulación turística como prestadores de servicios al transporte aéreo y terrestre. • Análisis para la facilitación de las autorizaciones de autobuses turísticos y vehículos de guías de turistas. • Participación vinculante de la Secretaría de Turismo Federal en la promoción de nuevas rutas aéreas que beneficien a destinos emergentes. • Revisión del esquema de operación de aerolíneas no regulares. • Revisión de estructuras regulatorias para nuevas líneas aéreas: regulares y charters, con dictamen previo de la Secretaría de Turismo Federal. • Revisión de disposiciones aplicables a los aeródromos que reciben a los aviones privados y facilitación para su operación. • Propuesta de regulación para los aeróstatos, aeronaves ultraligeras u otras análogas con o sin motor. • Regulación específica para el sector náutico con autonomía en su tratamiento. 	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9

Acciones propuestas por el Poder Legislativo		
<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
<p>72. Propuestas de reformas a la legislación en materia migratoria y aduanera.</p> <p>Migración y aduanas comprende la revisión de los siguientes rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esquemas de facilitación migratoria, como: Predocumentación o sistemas para la facilitación del ingreso remoto. • Regulación expresa para embarcaciones turísticas, mercancías para congresos y convenciones, industria fílmica, turismo cinegético, equipo deportivo, y turismo carretero • Simplificación de las normas aplicables para operar en el turismo náutico-deportivo y la pesca deportiva. 	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9
<p>73. Propuesta de reformas a la legislación en materia de educación y cultura turística, monumentos, zonas arqueológicas, patrimonio artístico e histórico y de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.</p> <p>Desarrollo cultural, innovación y tecnologías para el turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar esquema de clasificación para artesanías, innovación y mejoras en la producción para el turismo. • Incorporación en los libros de texto de contenidos con valor turístico y la importancia del sector para el país. • Aprovechamiento de las zonas arqueológicas en el marco del turismo cultural y operación coordinada con la Secretaría de Turismo Federal. • Incorporación del valor de las poblaciones indígenas como componente de la identidad y la diferenciación en el turismo. 	Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores	9

Acciones propuestas por el Poder Legislativo		
<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
<p>74. Propuestas para impulsar y promover un mejor presupuesto para el sector, así como productos diferenciados para atraer inversión con certeza jurídica.</p> <p>Promoción de la inversión, esquemas de financiamiento y presupuestos transversales para el sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición activa en la construcción del presupuesto 2012 para dotar de mayores recursos a la autoridad coordinadora del sector. • Diseño y promoción de esquemas de fondos de apoyo para escenarios en zonas afectadas por cambios climáticos y de salud. • Consolidar la figura de recursos eficientes para infraestructura turística. • Avanzar en el análisis e integración de la identificación de la agenda transversal en materia de recursos aplicados por el sector público al turismo. • Fortalecer el vínculo entre la dependencia encargada del turismo como coordinadora de sector y los organismos adscritos a ella. • Analizar el incremento de la recaudación del derecho de no inmigrante para apoyar el turismo. • Identificar y promover esquemas asociados a la regulación de programas dirigidos a las empresas turísticas, en materia de financiamiento que les permita estar en condiciones de competir en equidad en los mercados extranjeros. 	<p>Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores</p> <p>Comisiones de Turismo de las cámaras de Diputados y Senadores</p>	<p>9</p> <p>9</p>

Acciones a cargo de los Gobiernos Estatales		
<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
75. Integrar un fondo entre los gobiernos Federal y estatales para el financiamiento de la señalización, tanto de carreteras locales como de ciudades turísticas así como para contar con módulos de atención turística con información en diferentes idiomas.	Gobiernos Estatales y Municipales	1
76. Avanzar en corresponsabilidad con el Gobierno Federal, en la certificación de procesos e instalaciones turísticas. Esta medida se acompañará con la puesta en marcha de un programa para reconocer a los prestadores con las más altas calificaciones de hospitalidad y calidad de servicio.	Gobiernos Estatales y Municipales	5
77. Creación del gabinete turístico en las entidades federativas, a fin de alinear programas y recursos e incidir en el presupuesto de otras secretarías estatales para actividades en favor del turismo (transversalidad del presupuesto estatal).	Gobiernos Estatales y Municipales	4
78. Promover la celebración de convenios interestatales para la realización de programas y proyectos turísticos entre varios estados.	Gobiernos Estatales y Municipales	6
<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar a través de este esquema, el desarrollo de oferta turística en “las Rutas de México” como proyecto piloto. 		

ANEXO B

Acciones a cargo de los Gobiernos Estatales

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
79. Diseñar e instrumentar programas de capacitación para la atención de los turistas dirigido a prestadores de servicios turísticos, servidores públicos y población general. <ul style="list-style-type: none">• Cursos de capacitación para funcionarios públicos de las dependencias que atienden algún trámite o servicios relacionados con el turismo.	Gobiernos Estatales y Municipales	8
80. Gestionar ante autoridades municipales la creación y aplicación de leyes (normas) para combatir el comercio informal en zonas turísticas. Lo anterior podría incorporarse como criterio para considerarse como municipio turístico.	Gobiernos Estatales y Municipales	5
81. Impulsar los programas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas a fin de facilitar la obtención de créditos.	Gobiernos Estatales y Municipales	4

Acciones a cargo de la Iniciativa Privada

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
82. Crear 200 mil nuevos empleos en el sector turístico en los próximos 5 años, hasta llegar a un millón de empleos directos.	Cámaras y asociaciones	5
83. Invertir, partiendo de una base de 4 mil millones de dólares en 2011, un monto equivalente a 20 mil millones de dólares en los próximos cinco años.	Cámaras y asociaciones	2

Acciones a cargo de la Iniciativa Privada

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
84. Impulsar campañas para crear conciencia sobre la importancia de hablar bien de nuestro país y de los destinos turísticos del país, reforzado con testimoniales de huéspedes en las páginas web de los diferentes hoteles del país, de las líneas aéreas y de los transportistas.	Cámaras y asociaciones Gobiernos Estatales y Municipales Empresas turísticas y Líneas Aéreas	3
85. Invertir en el sector para la renovación e innovación en sus instalaciones. <ul style="list-style-type: none"> • Invertir en sus establecimientos para generar facilidades de hospedaje y mejorar los servicios que brindan. • Crear servicios para personas con discapacidad en hoteles y restaurantes. • Mayor inversión en las unidades de los guías de turistas para presentar una imagen uniforme. 	Cámaras y asociaciones Empresas Turísticas	5
86. Mantener la competitividad y estándares de calidad en la prestación de servicios. <ul style="list-style-type: none"> • Mayor inversión en el rubro de capacitación para mantener estándares de calidad en establecimientos y al personal actualizado. • Impulsar la profesionalización de oficios como meseros y camaristas, avalados por parte de las asociaciones de los prestadores de servicios turísticos. • Trabajar en materia de certificaciones de calidad, mejora continua y procesos de gestión. • Aplicar un modelo donde se considere como parte del personal a personas de la tercera edad y a personas con capacidades diferentes. • Mantener hoteles dignos y adecuados a la categoría que ofrecen. • Otorgar servicios bilingües. 	Cámaras y asociaciones Empresas turísticas Oficinas de convenciones y visitantes Gobiernos Estatales Municipales	5

Acciones a cargo de la Iniciativa Privada		
<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
87. Participar activamente con el monitoreo estadístico de la actividad turística para la toma de decisiones	Cámaras y asociaciones	5
<ul style="list-style-type: none"> • Comprometerse con la generación de información estadística para un planeación adecuada. 	Empresas turísticas Gobiernos Estatales y Municipales	
88. Invertir en tecnología de punta para la mejora de los negocios turísticos.	Cámaras y asociaciones	5
89. Fomentar el aumento en el consumo de productos nacionales en todos los eslabones de la cadena de valor.	Secretaría de Turismo Cámaras y asociaciones	7
90. Establecer una mayor coordinación entre las empresas del sector.	Empresas Turística	5
<ul style="list-style-type: none"> • Respetar los canales de negociación de sus representantes gremiales. • Buscar asociarse y ser incluyentes en esas asociaciones de tal manera que plasmen distintos puntos de vista en asociaciones y cámaras. 		
91. Brindar becas a los mejores estudiantes de licenciatura para realizar estancias y prácticas profesionales en el sector turístico.	Secretaría de Turismo Gobiernos Estatales y Municipales Cámaras y asociaciones Empresas turísticas Escuelas de Turismo	8
92. Ampliar presupuestos a la promoción turística:	Cámaras y asociaciones Empresas turísticas Oficinas de convenciones y visitantes	3
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporarse a programas cooperativos de promoción que realizan el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. • Participación de ferias y eventos nacionales e internacionales. • Participar en comités para desarrollar y patrocinar festivales de relieve como: cine, música y golf. 		

Acciones a cargo de la Iniciativa Privada		
<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
93. Invertir en haciendas, estancias y hoteles históricos de México 10,000 millones de pesos en los próximos cinco años.	Cámaras y asociaciones Empresas turísticas	2
94. Impulsar la conectividad aérea regional competitiva.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes Líneas Aéreas Nacionales	1
95. Participar en elaborar y aplicar un modelo de desarrollo de infraestructura certificado para garantizar la calidad en los destinos. <ul style="list-style-type: none"> • Identificar nuevas prácticas y replicarlas para contribuir a un óptimo desarrollo urbano turístico en el país. • Proponer acciones para generar un proceso de mejora continua del marco normativo para desarrollo de destinos. • Participar en un consejo consultivo que funcione de manera regional integrado por el sector público, social y privado para la planeación del desarrollo turístico así como para compartir las mejores prácticas en la materia. 	Desarrolladores turísticos	5
96. Generar y aplicar oportunidades conjuntas de inversión, compra y venta. <ul style="list-style-type: none"> • Coadyuvar a la generación y difusión de una cartera de posibilidades de inversión que se identifique a través de los planes de desarrollo estratégico en cada Entidad Federativa. • Apoyar la identificación geográfica de posibilidades y los montos de inversión requeridos para el desarrollo turístico, equipamiento y financiamiento. • Emplear canales de operación con el sector financiero – público y privado - para liberar y acceder a recursos. • Utilizar, actualizar y compartir estudios de mercado que definan indicadores regionales de potencial turístico. 	Desarrolladores turísticos	4

Acciones a cargo de la Iniciativa Privada

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
97. Trabajar conjuntamente para mejorar y desarrollar, gradual y ordenadamente, sitios con capacidades físicas, sociales y culturales adecuadas para atender los requerimientos de los visitantes en un marco de equilibrio y paralelismo entre el desarrollo turístico y su estructura urbana.	Desarrolladores turísticos	5

Acciones a cargo del Sector Académico

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
98. Participar activamente con la Secretaría de Turismo en observatorios que midan y monitoreen la actividad turística en estados y destinos. <ul style="list-style-type: none"> Se realizará un levantamiento en enero del 2012 para conocer en qué manera se está participando en los observatorios. 	Investigadores y Académicos Secretaría de Turismo	5
99. Generación de investigación aplicada interdisciplinaria que contribuya a la formulación de políticas públicas que impulsen el crecimiento en la inversión del sector y vuelvan a nuestro país más competitivo en materia turística. <ul style="list-style-type: none"> Se realizará un monitoreo en enero del 2012 para conocer investigaciones que desarrollan. En enero del 2012 se habrá concluido la primera etapa de dos proyectos del Fondo Sectorial. Se impulsará la investigación aplicada a través del Fondo Sectorial e para que sirva de insumo para mejorar el proceso de toma de decisiones del sector turístico en México. 	Investigadores y Académicos	5

Acciones a cargo del Sector Académico

<i>Acciones</i>	<i>Participantes</i>	<i>Eje</i>
<p>100. Fomentar la vinculación con los empresarios y gobiernos de los diferentes niveles a fin de adecuar los programas de estudio hacia el perfil profesional y técnico que requiere el sector. La Secretaría de Turismo Federal impulsará los encuentros a nivel estatal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el segundo semestre del 2011 se enviarán las convocatorias para reunirse con los empresarios. 	<p>Investigadores y Académicos</p> <p>Secretaría de Turismo</p>	8
<p>101. Fomentar que los estudiantes de turismo realicen su servicio social y prácticas profesionales en destinos turísticos como embajadores de turismo en favor del turismo de México.</p>	<p>Investigadores y Académicos</p>	8

Matriz-de Convenios SECTUR 2013-2015

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
-------------	--------	------------------------------------

CONVENIOS 2013

FONATUR Y CDI (04/07/2013)	<p>Promover el desarrollo y la competitividad de los pueblos y comunidades indígenas a través del desarrollo de proyectos sustentables ligados al turismo alternativo, al ecoturismo y al turismo rural, dentro del territorio nacional.</p>	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a los Prestadores de Servicios Turísticos (PST) para que promuevan los lugares destinados al turismo alternativo, ecoturismo y turismo rural. • Difundir entre los Prestadores de Servicios Turísticos, los beneficios y alcances del turismo alternativo, ecoturismo y turismo rural. • Elaborar proyectos sustentables ligados al turismo alternativo, ecoturismo y turismo rural.
UNAM 19/08/2013)	<p>Trabajar colaborativamente en objetivos y metas comunes para la investigación, desarrollo y diagnóstico de temas de interés para ambas, así como organizar y participar en eventos nacionales e internacionales de interés mutuo.</p>	<p>FONATUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el desarrollo de proyectos turísticos a los pueblos y comunidades que soliciten a la CDI. • Asistir a eventos organizados por la CDI, para difundir entre sus delegaciones estatales la metodología para la asesoría y calificación de proyectos turísticos. <p>CDI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar localidades y municipios susceptibles de iniciar programas de desarrollo turístico sustentable enfocados al turismo alternativo, ecoturismo y turismo rural. • Difundir entre los pueblos y comunidades indígenas las actividades que realiza FONATUR <ul style="list-style-type: none"> • Organizar seminarios, conferencias, ferias y congresos relacionados con temas a fines. • Elaborar programas de capacitación y formación en materia turística. • Intercambiar datos estadísticos, materiales informáticos y cualquier otra información, que pueda ser de interés para sus sectores (Investigación, desarrollo y diagnóstico de productos).

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
SEMAR (23/08/2013)	La edición, actualización y difusión de 20,000 Agendas Turísticas Náuticas, 10,000 del Océano Pacífico y 10,000 del Golfo de México y Mar Caribe.	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar información turística y cartográfica vigente para la edición, actualización y difusión de las Agendas Turísticas. • Realizar la difusión de las “Agendas Turísticas Náuticas” al público nacional e internacional. <p>Nota: La SECTUR deberá proporcionar de forma oportuna a la SEMAR los recursos económicos o materiales necesarios para la integración, impresión, encuadernación y elaboración de las “Agendas Turísticas Náuticas”.</p>
ISSSTE e INFONACOT (29/08/2013)	Desarrollo y operación de trabajos conjuntos que propicien la promoción turística y el fomento al turismo social, mediante el uso del "Catálogo de Productos Turísticos".	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar al ISSSTE y al INFONACOT el “Catálogo de Productos Turísticos”. • Promover la afiliación de los PST al ISSSTE y al INFONACOT. • Orientar a los PST, en la elaboración de paquetes de viajes a precios accesibles, financiados a través de créditos otorgados por el ISSSTE y al INFONACOT. • Facilitar los espacios físicos disponibles destinados a orientación e información de trabajadores. <p>ISSSTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar las solicitudes de “Préstamo Personal Ordinario para Turismo Social” a los derechohabientes del ISSSTE, para la adquisición de paquetes turísticos, mediante la campaña “Todos a Viajar, Movamos a México”. <p>INFONACOT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar a los PST al sistema de crédito FONACOT. • Otorgar crédito a aquellos trabajadores, con base en el “Catálogo de Productos Turísticos”.
BANCOMEXT (29/10/2013)	Fortalecer y difundir el turismo dentro del territorio nacional; así como organizar y participar en eventos nacionales e internacionales que promuevan el turismo en nuestro país.	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en seminarios, conferencias y congresos relacionados con el turismo y cualquier actividad que represente un potencial para el desarrollo turístico del país. • Intercambiar datos estadísticos, materiales informativos, para el desarrollo de las actividades • Intercambiar datos y conocimientos sobre el desarrollo de infraestructura en proyectos y centros turísticos integrales sustentables.

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
PROMÉXICO Y FONATUR (29/10/2013)	Realizar acciones conjuntas, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, y dentro de su disponibilidad de recursos humanos y presupuestarios, para implementar acciones en favor del desarrollo del sector turístico del país.	<ul style="list-style-type: none"> • SECTUR • Difundir entre los PST, la información relativa a los programas que PROMÉXICO establezca. • Fomentar a través de la promoción entre los PST y autoridades estatales y municipales, la internacionalización de las empresas mexicanas relacionadas con el sector turístico del país.
INMUJERES (11/11/2013)	Promover y fomentar en el sector turístico las condiciones que posibiliten la no discriminación, la no violencia, la igualdad de oportunidades y la equidad de género, en destinos turísticos del país; así como organizar y participar en eventos internacionales y nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • FONATUR • Identificar zonas de desarrollo para programas o proyectos turísticos que requieran inversión extranjera directa (sustentables y CIPs de FONATUR) • Proporcionar información sobre programas de obra en destinos turísticos <p>PROMÉXICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner a disposición información pública del acervo de la unidad de inteligencia de Negocios de PROMÉXICO. • Cooperar para el uso de oficinas de PROMÉXICO a nivel nacional y en el extranjero. • Implementar programas para apoyar, promover o fomentar el desarrollo de las mujeres, a través de los proyectos turísticos sustentables. • Asesorar en el diseño e implementación de programas para identificar y erradicar la discriminación y la violencia y la desigualdad de género. • Implementar programas de capacitación y formación de estudiantes, en materia de equidad de género, discriminación y no violencia entre géneros. • Impulsar la profesionalización de los PST, mediante la implementación de programas de capacitación y desarrollo para fomentar la no discriminación, no violencia, igualdad de oportunidades, trato igualitario entre los géneros en los destinos turísticos del país. • Promover la institucionalización de la perspectiva de género en el sector turismo • Diseñar presupuestos con enfoque de género dentro del sector turismo.
CONVENIOS 2014		

SEMARNAT y PROFEPA. (19/03/2014)	Establecer las bases de colaboración y coordinación de acciones para la promoción y difusión del programa nacional de auditoría ambiental, distintivo "S".	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar de forma permanente la información respecto de los PST que sean reconocidos con el Distintivo "S", que alcancen la Certificación Ambiental de Calidad Turística y de aquellas ciudades y localidades con vocación turística, susceptibles de obtener el reconocimiento de Destino Turístico Limpio. • Promover y difundir ente la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Servicios y turismo a PST los beneficios de la Certificación Ambiental de Calidad Turística, Destino Turístico Limpio y Distintivo "S". <p>SEMARNAT a través de PROFEPA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar facilidades a los PST para obtener la certificación en Calidad Ambiental turística, así como reconocimientos a PST que se autorregulen bajo las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas. • Promover incentivos fiscales en zonas turísticas ambientales, las cuales hayan sido afectadas de conformidad con la normativa aplicable.
--	--	--

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
<p>CDI (25/03/2014)</p>	<p>Establecer las bases de colaboración, para una estrategia conjunta en lo establecido en el PND 2013 - 2018 y en consonancia con la "Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE)", con el propósito de impulsar proyectos con enfoque turístico en población indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a los PTS para que promuevan y difundan los lugares destinados al apoyo de proyectos de Turismo de Naturaleza. • Colaborar en la identificación de áreas de atención prioritaria turística, en zonas de presencia indígena. • Promover con el CPTM, el diseño e instrumentación de campañas y estrategias de promoción turística, de la oferta y productos turísticos en las comunidades y pueblos indígenas. • Identificar y evaluar los proyectos elegibles al amparo de las REGLAS DE OPERACIÓN del PROGRAMA, para su debida ejecución por parte de la CDI. • Difundir entre los pueblos y comunidades indígenas, ligados con las actividades turísticas, la actividad que se realiza en relación a viabilidad de los proyectos, lo que facilitará el acceso a los apoyos otorgados por la CDI.
<p>CONACYT (01/04/2014)</p>	<p>Anexo de Ejecución derivado del Convenio de Colaboración que crea el Fondo Sectorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el programa y proyectos de investigación científica y tecnológica que cumpla con las demandas estratégicas de gran impacto en el sector turístico, para recibir el apoyo derivado del Fondo Sectorial para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica en Turismo. • Establecer las estrategias y programas de capacitación que permitan ampliar la cobertura de servidores públicos capacitados en materia de acceso a la información, protección de datos personales e información de los particulares. • Definir una estrategia para la publicación de la información de manera proactiva. • Fomentar la cultura y emprender la difusión sobre la importancia de los derechos de acceso a la información, protección de datos personales e información de los particulares.
<p>IFAI (28/04/2014)</p>	<p>Coordinar la ejecución de diversas estrategias y acciones, en materia de acceso a la información, protección de datos personales y archivos.</p>	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir la selección de playas mexicanas en las que la primera generación de salvavidas reconocidos brindarán sus servicios. • Coadyuvar en la creación e implementación de acciones para la capacitación, evaluación y reconocimiento de los salvavidas de que brindan sus servicios en las playas mexicanas. • Participar en la detección de los aspirantes a salvavidas que se capacitaran, y posteriormente evaluarlos. • Implementar el reconocimiento a los salvavidas que hayan cumplido las expectativas de evaluación.
<p>SEMAR (01/06/2014)</p>	<p>Desarrollar las acciones necesarias para capacitar, evaluar y reconocer a las personas encargadas de la seguridad de los bañistas en las playas mexicanas (salvavidas).</p>	<p>SEMAR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir la temporalidad del curso de salvavidas. • Definir los lineamientos o criterios que se llevarán a cabo para elegir a los aspirantes a salvavidas. • Implementar el curso de salvavidas en la Escuela de Búsqueda, Rescate y Buceo a las personas que prestarán sus servicios en las playas mexicanas. • Desarrollar un programa de re-certificación, con el fin de mantener el nivel personal de salvavidas y su actualización en el tema.

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
<p>Gobierno del Distrito Federal (19/06/2014)</p>	<p>Bases de colaboración para el uso del Sistema Nacional de la Información Estadística del sector turismo de México “DataTur”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Determinar la distribución geográfica de llegadas de turistas. ● Cuantificar el uso (llegadas, noches, estadía), que hacen los turistas en la ciudad. ● Indicadores sobre la capacidad de oferta de alojamiento turístico y sobre la demanda interna y externa de los servicios de alojamiento. ● Proyectar tendencias e identificar estacionalidades. ● Protección de los consumidores de servicios turísticos (implantar acciones preventivas para evitar abusos de los PST). ● Publicidad e información para los consumidores de servicios turísticos. ● Acciones estratégicas para proteger los derechos de los consumidores de servicios turísticos. ● Acciones de verificación (diseñar acciones/ programas de verificación y vigilancia). ● Educación y difusión (recomendaciones para el consumidor de servicios turísticos, así como derechos y obligaciones). ● Capacitación (programas relacionados con temas de derechos de los consumidores de servicios turísticos). ● Intercambio de información (para la actualización del Sistema Nacional de Certificación Turística, principales irregularidades cometidas por los PST). ● Cooperación Regulatoria.
<p>PROFECO (21/08/2014)</p>	<p>Establecer objetivos y metas comunes, a fin de definir mejores prácticas comerciales, por medio de las cuales se garantice la protección de los derechos de los consumidores y que los prestadores de servicios turísticos cumplan con la normatividad aplicable.</p>	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Impulsar la profesionalización de los PST, implementando programas de capacitación y desarrollo para fomentar la atención y protección a la integridad de los turistas en su persona, así como en sus bienes. ● Crear y promover seminarios, conferencias, congresos, etc. Relacionados con temas de seguridad de los turistas. <p>CNS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer mecanismos para protección de la integridad física de turistas. ● Imprimir programas especiales para apoyar, promover o fomentar medidas de seguridad que salvaguarden la seguridad de los turistas. ● Asesorar en el diseño e implementación de actividades para identificar y erradicar la violencia o delitos en contra de turistas. ● Fomentar acciones que contribuyan al combate de la trata de personas y a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva de la prevención; buscando sensibilizar a los PST sobre su importancia y repercusiones en el sector turístico. ● Promover en las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo en México los lineamientos generales y adopción del “Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de Viajes y Turismo”. ● Promover que las Cámaras de Comercio y sus afiliados adopten los protocolos de detección de víctimas de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. ● Fomentar las prácticas ciudadanas de denuncia, mecanismos de alerta, así como la prevención de la trata de personas, especialmente de niñas, niños y adolescentes.
<p>SEGOB COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD y POLICÍA FEDERAL (06/08/2014)</p>	<p>Establecer las bases de colaboración para que, en el marco de sus respectivas competencias, desarrollen programas conjuntos y acciones específicas de protección y atención a los turistas en el país.</p>	<p>CNS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer mecanismos para protección de la integridad física de turistas. ● Imprimir programas especiales para apoyar, promover o fomentar medidas de seguridad que salvaguarden la seguridad de los turistas. ● Asesorar en el diseño e implementación de actividades para identificar y erradicar la violencia o delitos en contra de turistas. ● Fomentar acciones que contribuyan al combate de la trata de personas y a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva de la prevención; buscando sensibilizar a los PST sobre su importancia y repercusiones en el sector turístico. ● Promover en las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo en México los lineamientos generales y adopción del “Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de Viajes y Turismo”. ● Promover que las Cámaras de Comercio y sus afiliados adopten los protocolos de detección de víctimas de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. ● Fomentar las prácticas ciudadanas de denuncia, mecanismos de alerta, así como la prevención de la trata de personas, especialmente de niñas, niños y adolescentes.
<p>CONCANACO SERVYTUR 13/08/2014</p>	<p>Generar acciones preventivas tendientes a proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes contra la explotación sexual comercial en destinos turísticos.</p>	<p>CNS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer mecanismos para protección de la integridad física de turistas. ● Imprimir programas especiales para apoyar, promover o fomentar medidas de seguridad que salvaguarden la seguridad de los turistas. ● Asesorar en el diseño e implementación de actividades para identificar y erradicar la violencia o delitos en contra de turistas. ● Fomentar acciones que contribuyan al combate de la trata de personas y a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva de la prevención; buscando sensibilizar a los PST sobre su importancia y repercusiones en el sector turístico. ● Promover en las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo en México los lineamientos generales y adopción del “Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de Viajes y Turismo”. ● Promover que las Cámaras de Comercio y sus afiliados adopten los protocolos de detección de víctimas de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. ● Fomentar las prácticas ciudadanas de denuncia, mecanismos de alerta, así como la prevención de la trata de personas, especialmente de niñas, niños y adolescentes.

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
<p>COFEMER (9/9/2014)</p>	<p>Establecer las bases de colaboración para la implementación de acciones comunes en materia de mejora regulatoria en el sector turístico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar una matriz de trámites vinculados con el sector turístico, a efecto de identificar de manera conjunta acciones de simplificación. • Establecer esquemas de coordinación con las entidades federativas con base en la Agenda Común de Mejora Regulatoria. • Conformar un catálogo en el que se enlisten los ordenamientos secundarios susceptibles de modificarse, simplificarse o eliminarse; que impacten en la constitución, operación y funcionamiento de las empresas turísticas. • Implementar ventanillas únicas especializadas en el Sector Turismo, dentro del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE's). <p>CPTM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar al Consejo Mundial de Boxeo (CMB), para que realice en diversas ciudades, entre otras, las siguientes actividades: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Evento de inauguración y Conferencia de Prensa con las estrellas del box, funcionarios y autoridades del CMB y pelea estelar. ➢ Cuatro sesiones de clínicas de box impartidas por exboxeadores profesionales en los polígonos prioritarios. ➢ Equipamiento de un gimnasio para la práctica del boxeo por parte del CMB en cada ciudad.
<p>SEGOB y CPTM (27/10/2014)</p>	<p>Fortalecer las acciones del Gobierno de la República para incentivar la promoción del deporte como medio para la prevención de la violencia y delincuencia, a través de la práctica y promoción del box en zonas prioritarias y con vocación turística del país.</p>	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo operativo y de difusión a las acciones de prevención que se realicen tanto en la semana previa como en las fechas de los eventos estelares. <p>SEGOB</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo operativo, coadyuvar y coordinar a través de México nos Mueve en Paz y los gobiernos locales, las acciones con el CMB durante las semanas de prevención (las clínicas, las pláticas e intervenciones con la comunidad). <p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aportar a la CFE, los recursos económicos para la ejecución de las obras. • Proporcionar a la CFE los elementos para realizar los estudios técnicos, ambientales, económicos, proyectos ejecutivos y ejecutar los trabajos. • Aprobar aquellos proyectos presentados por la CFE.
<p>CFE CABLEADO SUBTERRÁNEO (28/10/2014)</p>	<p>Desarrollo y ejecución de los proyectos de conversión de red eléctrica aérea y subterránea.</p>	<p>SEMAR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el proyecto de la red de distribución, incluyendo la relación de materiales y equipos requeridos. • Supervisar los trabajos durante su construcción. • Reemplazar las acometidas. • Reemplazar los medidores, con equipo de lectura remota, corte y reconexión tipo "AMI". • Retirar las instalaciones de la red eléctrica aérea. • Llevar a cabo la conexión, a la red de distribución al sistema eléctrico. • Efectuar pruebas de puesta en operación de las instalaciones que se lleven a cabo al amparo del objeto del presente Convenio. <p>Nota: Los trabajos se realizaran a través del PRODERETUS, directamente con las Entidades Federativas.</p>

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
SCT-WiFi (28/10/2014)	Colaborar en el desarrollo de proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicación (TICS), en materia de conectividad, contenidos y sistemas.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de grupos de trabajo para dar seguimiento al presente instrumento y a los instrumentos específicos de colaboración que de él deriven. • Los grupos de trabajo sesionarán las veces que resulte necesario para desahogar de manera pronta y expedita los temas asociados a los proyectos y acciones, previa convocatoria que emita cualquiera de las partes con al menos cinco días hábiles de anticipación.
FONART (28/10/2014)	Desarrollar proyectos en conjunto, conforme a las bases, mecanismos y planes de trabajo para la creación e impulso del desarrollo de la actividad artesanal.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir y desarrollar rutas o corredores artesanales en los destinos turísticos que acuerden principalmente Pueblos Mágicos y Ciudades Patrimonio de la Humanidad, a fin de impulsar el desarrollo de la actividad artesanal como producto turístico. • Apoyar la mejora integral de los talleres artesanales. • Conformar y cooperar en el diseño y promoción de la ruta o corredor artesanal. • Dar seguimiento para el mantenimiento de las rutas o corredores artesanales; • Promoverán el registro de los talleres o establecimientos vinculados con la actividad artesanal que cumplan con la normatividad. • Desarrollar los criterios y requisitos que se deban cumplir los talleres artesanales de los diversos destinos turísticos para la obtención del Sello o Distintivo de Calidad Artesanal (el cual será otorgado por la SECTUR con el apoyo técnico del FONART).

CONVENIOS 2015

CFE-PLAYAS (05/01/2015)	Establecer las bases de colaboración para realizar los trabajos del proyecto denominado recuperación de playas en sus fases de elaboración de proyecto ejecutivo.	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los elementos necesarios para realizar y ejecutar los estudios técnicos, ambientales, económicos y proyectos ejecutivos de los servicios de Recuperación de Playas. • Supervisar y vigilar el avance de las actividades con apego a los Anexos Técnicos de cada Convenio Específico. <p>CFE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisar, realizar y ejecutar todos los estudios técnicos, ambientales, económicos y proyectos ejecutivos necesarios para que la SECTUR pueda llevar a cabo la ejecución de los proyectos de Recuperación de Playas en los diferentes destinos turísticos de la República Mexicana. • Realizar el monitoreo físico y ambiental para que la SECTUR pueda ejecutar el proyecto de recuperación de Playas.
-----------------------------------	---	--

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
<p>NAFIN (13/01/2015)</p>	<p>Establecer las bases y mecanismos de colaboración entre las "partes" conforme a las cuales unirán esfuerzos en el ámbito de sus respectivas competencias y de su disponibilidad presupuestaria para incrementar y mejorar la oferta turística de México mediante el establecimiento de canales de financiamiento y capacitación principalmente a MIPYMES turísticas y a otro segmento de empresas de mayor tamaño de este sector.</p>	<p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un análisis de las necesidades de financiamiento del sector turismo, distinguiendo por segmento de empresa, por entidad federativa y por región de actividad turística. • Identificar las empresas del sector turismo susceptibles de ser apoyadas con los programas y productos de NAFIN Para el caso del Sectorial Turismo. • Establecer los contactos necesarios con los Gobiernos Estatales a fin de que participen en la constitución de los fondos de garantía. <p>NAFIN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso al financiamiento a las empresas con especial énfasis en las MIPYMES del Sector Turismo. • Generar alianzas con los intermediarios financieros para que atiendan los requerimientos de las MIPYMES del Sector Turismo. • Llevar a cabo un análisis de las necesidades de estructuración y posible financiamiento a los proyectos de inversión de las MIPYMES. <p>FONATUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner a disposición de las MIPYMES vinculadas al sector turístico y que soliciten a NAFIN financiamiento para el desarrollo de sus proyectos turísticos de acuerdo con las políticas, costos, programas y lineamientos que FONATUR tiene autorizado. • Poner a disposición la metodología que FONATUR emplea para la asesoría y calificación de proyectos turísticos, en áreas de clúster, mercado, técnico, operación, comercialización y financiero. • Asistir, como ponente a reuniones, talleres, seminarios, congresos, foros y otros eventos con el propósito de difundir la metodología que emplea el FONATUR para la asesoría y calificación de proyectos turísticos.
<p>IMJUVE 15/01/2015</p>	<p>Establecer las bases y mecanismos de colaboración, para realizar acciones que mejoren el nivel de la población juvenil vinculándose con el turismo en el país, para detonar el desarrollo económico del sector turístico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la generación de empleos de calidad, mediante el desarrollo de actividades turísticas que promuevan la creación, incubación, crecimiento de las empresas de jóvenes en los destinos turísticos. • Promover la participación de Red de Jóvenes que apoyen en la promoción del sector turístico del país. • Establecer beneficios específicos para jóvenes que estén cursando o hayan terminado carreras afines con el sector turístico del país. • Implementar el otorgamiento de Becas a jóvenes aspirantes a salvavidas, y posteriormente certificarse. • Promover la participación de las y los jóvenes en el entorno global con la perspectiva del desarrollo sustentable.
<p>CONACYT (15/01/2015)</p>	<p>Anexo de Ejecución derivado del Convenio de Colaboración que crea el Fondo Sectorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el programa y proyectos de investigación científica y tecnológica que cumpla con las demandas estratégicas de gran impacto en el sector turístico, para recibir el apoyo derivado del Fondo Sectorial para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica en Turismo.

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
<p>CDI (19/02/2015)</p>	<p>Generar una estrategia conjunta en el marco del PND 2013-2018 y en consonancia con la “Cruzada contra el Hambre (Sin-hambre)”, para impulsar proyectos con enfoque turístico en población indígena, con la formulación, diseño, implementación, acompañamiento, supervisión y evaluación de proyectos que se conviertan en fuente de bienestar para la población indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivara los PTS para que promuevan y difundan los lugares destinados al apoyo de proyectos de Turismo de Naturaleza. • Colaborar en la identificación de áreas de atención prioritaria turística, en zonas de presencia indígena. • Promover con el CPTM, el diseño e instrumentación de campañas y estrategias de promoción turística, de la oferta y productos turísticos en las comunidades y pueblos indígenas. • Identificar y evaluar los proyectos elegibles al amparo de las REGLAS DE OPERACIÓN del PROGRAMA, para su debida ejecución por parte de la CDI. Difundir entre los pueblos y comunidades indígenas, ligados con las actividades turísticas, la actividad que se realiza en relación a viabilidad turística de los proyectos, lo que facilitará el acceso a los apoyos otorgados por la CDI. <p>CDI: \$150,000,000 SECTUR: \$100,000,000</p>

INSTRUMENTOS FORMALIZADOS POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

<p>SRE/AMEXID (18/05/2014)</p>	<p>Aprovechar de manera sustentable la vocación y potencial de recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva de Chile y México</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar de manera sustentable la vocación y potencial de recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva de Chile y México, creando servicios y destinos competitivos, dando opciones de desarrollo y bienestar a los individuos, los destinos, las empresas y las comunidades, a través del Fondo Conjunto de Cooperación. • Nombre le Programa: “Fortalezas Turísticas de Chile y México: Intercambio de experiencias socio-culturales que aportan sustentabilidad del sector” (caso Pueblos Mágicos y Programa Turismo Municipal). <p>SECTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo los actos jurídicos que resulten necesarios a efecto de formalizar los compromisos inherentes a la realización del serial fórmula 1. • Formalizar los instrumentos jurídicos necesarios con las demás dependencias y entidades de la administración Pública Federal. • Establecer las relaciones jurídicas necesarias que aseguren la promoción a nivel mundial de nuestro país como destino turístico a provechando la difusión del evento.
<p>Gobierno del Distrito Federal (25/03/2014)</p>	<p>Ejecución de acciones para hacer factible la realización de una carrera al año, del serial mundial F1, durante los próximos cinco años en las instalaciones del autódromo “Hermanos Rodríguez”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GDF • realizar las gestiones necesarias para el otorgamiento de las licencias, permisos y cualquier otro trámite, que resulten necesarias para la realización de las obras de remodelación de las instalaciones de la Magdalena Mixhuca. • Implementar operativos de seguridad, transporte, apoyo vial, que se requieran para la realización de los eventos. • Realizar obras complementarias al proyecto de remodelación de la Ciudad Deportiva.

ANEXO C

CONTRAPARTE	OBJETO	PRINCIPALES ACCIONES O COMPROMISOS
SAT (29/10/2014)	Establecer las acciones necesarias y mecanismos de colaboración para el uso gratuito de la fiel de personas físicas que expide el SAT.	SECTUR <ul style="list-style-type: none">• Recibir las solicitudes o promociones que formulen los usuarios o particulares de sus servicios vía electrónica a través de Internet, para lo cual, consultará ante el SAT la validez y vigencia de los certificados digitales de la FIEL.• Promover la difusión, adopción y uso de la FIEL que los usuarios hayan tramitado previamente ante el SAT.• Prestar la asesoría técnica necesaria para poner en marcha el uso de dicha herramienta.• Establecer un mecanismo ágil que le permita a esta última recibir un mensaje con la información oportuna referente al estado de revocación de los certificados digitales de FIEL.

ANEXO D

Oferta de servicios al turismo por entidad federativa

	Entidad Federativa	Establecimientos Hoteleros	Número de Cuartos	Restaurantes y Bares	Agencias de Viajes	Arrendadoras de Autos
1	Aguascalientes	132	5,095	212	220	17
2	Baja California	580	20,133	356	134	43
3	Baja California Sur	352	21,196	302	51	43
4	Campeche	316	7,757	613	41	11
5	Coahuila	273	10,636	385	60	29
6	Colima	235	8,031	302	37	13
7	Chiapas	863	18,758	1,224	164	13
8	Chihuahua	723	21,523	2,036	244	31
9	Distrito Federal	605	48,844	1,223	491	57
10	Durango	242	5,279	548	42	9
11	Guanajuato	715	22,591	937	420	69
12	Guerrero	560	27,638	603	80	25
13	Hidalgo	567	11,383	552	74	39
14	Jalisco	1,605	62,215	2,945	789	104
15	México	696	23,670	1,411	366	
16	Michoacán	679	17,472	183	319	
17	Morelos	402	9,495	654	62	10
18	Nayarit	654	27,920	301	46	9
19	Nuevo León	234	14,536	342	955	73
20	Oaxaca	1,301	26,169	1,212	117	20
21	Puebla	582	17,244	1,003	232	35
22	Querétaro	323	11,424	790	216	23
23	Quintana Roo	910	86,588	1,068	119	115
24	San Luis Potosí	366	11,374	481	130	14
25	Sinaloa	456	20,135	1,166	170	28
26	Sonora	475	20,128	739	87	40
27	Tabasco	442	11,215	803	62	13
28	Tamaulipas	597	20,891	540	48	68
29	Tlaxcala	223	3,952	159	24	6
30	Veracruz	1,399	40,223	3,147	317	61
31	Yucatán	430	11,675	563	171	32
32	Zacatecas	262	7,106	483	79	6
	Totales:	18,199	672,296	27,283	6,367	1,056

Fuente: DATATUR de la Secretaría de Turismo. <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InventarioTuristico.aspx>