Estudios de la OCDE sobre Turismo

Estudio de la Política Turística de México

OCDE

Estudios de la OCDE sobre Turismo

Estudio de la Política Turística de México

Esta traducción es publicada mediante un acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original son responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En el caso de cualquier discrepancia entre el trabajo original y la traducción, únicamente el texto original debe ser considerado válido.

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en la presente obra no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Originalmente publicada por la OCDE en inglés con el título:
Tourism Policy Review of Mexico, OECD Studies on Tourism © 2017, OECD
© 2017 La Secretaría de Turismo de los Estados Unidos Mexicanos para esta edición en español.

Fotos por: Cover © vectomart/Shutterstock.com

Correcciones a publicaciones de la OCDE se pueden encontrar en línea en la siguiente dirección:
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

Prefacio

El turismo desempeña un papel crucial para la economía de México y ha tenido un destacado papel en los últimos años. El turismo representa directamente el 8.5% del PIB y genera un valor superior al promedio para la economía. También brinda empleo a millones de mexicanos. Si bien los datos oficiales indican que el sector apoya directamente 2.3 millones de empleos (5.8%), la cifra real es significativamente mayor cuando se toman en cuenta los empleos informales. El crecimiento del turismo ha superado al de muchas otras economías turísticas avanzadas y emergentes de los últimos años, y ha contribuido a un sólido equilibrio de los de viajes que se realizan, contribuyendo a compensar los ingresos petroleros que son más débiles.

Sin embargo, el potencial del turismo para promover un crecimiento incluyente y sustentable, así como el desarrollo local y regional en México, sigue sin alcanzarse en gran parte y el sector enfrenta muchas cuestiones en el ámbito de la competitividad y sustentabilidad. Entre los retos clave de la política figuran la necesidad de adaptar el modelo de desarrollo turístico para hacerlo más incluyente; fortalecer la gobernabilidad del turismo; aumentar el apoyo a las pequeñas y a las microempresas; así como conectar nuevos mercados y destinos.

En este contexto, el *Estudio de la Política Turística de México* recomienda que México: fortalezca la gobernabilidad del turismo promoviendo un enfoque más estratégico e integrado a la política turística; impulse la conectividad aérea de los mercados fuente de alto potencial para apoyar la diversificación del mercado y desarrolle un sistema de transporte más integrado para dar movilidad a los visitantes por todo el país; adapte el modelo de desarrollo turístico para responder a las tendencias del mercado y difunda de mejor manera los beneficios del turismo, promoviendo el crecimiento del turismo incluyente, la diversificación de los productos y el desarrollo de los destinos; y dirija el financiamiento a proyectos turísticos innovadores que ofrezcan el mayor potencial, incluyendo a pequeñas y microempresas.

Mediante el presente análisis, las autoridades mexicanas han emprendido un esfuerzo proactivo y alentador para desarrollar y fortalecer aún más la contribución del turismo a la economía y sociedad mexicana. El análisis realizado por el Centro de la OCDE para la Iniciativa Empresarial, PYMEs, y el Desarrollo y Turismo Local como parte del Programa de Trabajo del Comité de Turismo, es el resultado de un diálogo político enriquecedor y cooperativo con las autoridades mexicanas. Esperamos que sirva de inspiración a los encargados de la formulación de políticas en otros países que enfrentan desafíos similares y que ayude a avanzar en el debate sobre el desarrollo del turismo sustentable e incluyente en los países miembros y socios de la OCDE.

Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

Prólogo

La presente publicación presenta un estudio de la OCDE de temas y políticas en materia de turismo en México. Forma parte del programa de trabajo del Comité de Turismo de la OCDE y ha sido elaborado por la oficina sede de la OCDE para la Iniciativa Empresarial, PYMEs, y el Desarrollo y Turismo Local. El informe forma parte de una serie de revisiones sobre temáticas y políticas de turismo emprendidas por la OCDE en países que expresan su interés en cooperar en una evaluación externa de sus retos políticos. Las evaluaciones de las políticas de turismo tienen como objetivo: mejorar el rendimiento turístico, la competitividad y la innovación; aumentar los conocimientos sobre el diseño y la evaluación de la política de turismo; difundir las buenas prácticas y lecciones basadas en pruebas; y fortalecer la coherencia y los vínculos entre las políticas. El presente análisis se ha elaborado a solicitud del Gobierno de México.

El estudio es una evaluación de las políticas, programas y planes relacionados con el turismo para apoyar un desarrollo turístico competitivo y sustentable en México. Se examinan la estructura, el perfil y el desempeño del turismo, junto con el entorno de formulación de políticas y los acuerdos de gobernabilidad para el turismo. El presente estudio también incluye capítulos de especial relevancia para México: conectividad de transporte; crecimiento del turismo incluyente y desarrollo de infraestructura; y la inversión y financiamiento de PYMEs. El Comité de Turismo de la OCDE revisó y aprobó el informe en su reunión del 6 de octubre de 2016.

El estudio ha sido posible gracias al apoyo y la cooperación de las autoridades mexicanas, incluyendo numerosos funcionarios, expertos y representantes del gobierno federal y estatal, así como del sector privado, quienes proporcionaron valiosos aportes escritos y orales y participaron de otras maneras en el proceso de revisión. La OCDE agradece en particular al Secretario Enrique de la Madrid Cordero, a la Subsecretaria María Teresa Solís Tejo, a Javier Guillermo Molina y a los funcionarios de la Secretaría de Turismo (SECTUR), al Embajador Dionisio Pérez-Jácome Friscione y a Aldo Aldama de la Delegación Permanente de México ante la OCDE y a los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por su apoyo continuo durante todo el proceso de revisión.

Jane Stacey coordinó el análisis y dirigió la redacción del informe bajo la dirección de Alain Dupeyras, Jefe de la Unidad de Turismo de la OCDE. Alain Lumbroso, Foro Internacional del Transporte (Capítulo 3) y los expertos externos Aidan Pender (Capítulo 4) y Virginia Robano (Capítulo 5) contribuyeron a la redacción. Peter Haxton participó en la misión y dio su opinión sobre los primeros borradores. Laetitia Reille estuvo a cargo del componente estadístico. María Castaño brindó apoyo de investigación y logística. Julie Pilato proporcionó apoyo administrativo y preparó el manuscrito para su publicación.

El presente estudio también se ha enriquecido con las contribuciones, retroalimentación y orientación de los países evaluadores, representados por: Verónica Kunze, de la Secretaría de Economía, Desarrollo y Turismo, Chile; Sergio Guerreiro, de Turismo de Portugal; e Isabel Hill, del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Los representantes de Portugal y de Estados Unidos participaron también en el análisis.

Lamia Kamal-Chaoui
Director del Centro para la Iniciativa Empresarial, PYMEs,
y el Desarrollo Local y Turismo

Índice

Resumen ejecutivo **13**

Evaluación y recomendaciones **17**

Capítulo 1 Perfil y rendimiento del turismo en México **31**

El turismo en la economía 32
Perfil y rendimiento del turismo 39
Fortalecimiento de la estructura estadística e inteligencia turística 46
Referencias 48
Anexo tablas estadísticas 49

Capítulo 2 Hacia un enfoque integral de la política de turismo en México **57**

Introducción 58
Visión estratégica, marco político e implementación de las políticas de turismo 58
Acuerdos institucionales y gobernabilidad 68
Referencias 81

Capítulo 3 Conectando a los turistas con destinos en México **83**

Introducción 84
Alineación de las políticas de transporte y de turismo 84
Promoción de un sistema de transporte intermodal y de uso fácil para el turista 86
Conectividad del transporte aéreo 90
Conectividad del transporte marítimo 99
Conectividad del transporte terrestre 102
Experiencia de los visitantes durante su llegada 113
Referencias 117

Capítulo 4 Desarrollo turístico incluyente en México **121**

Introducción 122
Alineación de políticas para apoyar más al desarrollo del turismo incluyente 122
Tendencias que actualmente tienen un impacto sobre el crecimiento y desarrollo del turismo 124
Desarrollo de destinos y productos 128
Desarrollo de una nueva política industrial para el turismo 138
Referencias 152

Capítulo 5 Financiamiento del desarrollo del turismo en México **153**

Introducción 153
Alineación de inversiones, financiamiento de PYMEs y de políticas de turismo 154
Dinámica de la inversión en apoyo a la infraestructura para el desarrollo del turismo 158
Apoyo al acceso para financiamiento de PYMEs de turismo 171
Referencias 182

Tablas

A.1. Contribución directa del turismo a la economía de México, 2005-2014 50
A.2. Exportaciones relacionadas con viajes, 2005-2015 51
A.3. Contribución del turismo a la balanza de pagos, 2005-2015 51
A.4. Consumo del turismo interno por el tipo de turismo y de producto, 2014 52
A.5. Número de personas con empleo en turismo, 2005-2015 53
A.6. Número de trabajos remunerados en turismo, 2005-2014 53
A.7. Llegada de visitantes, 2005-2015 54
A.8. Contribución de visitantes internacionales a ganancias en moneda extranjera, 2005-2015 54
A.9. Mercados fuente basados en llegadas aéreas por país de residencia, 2012-2015 55
A.10. Tipos de cambio, 2005-2015 56
A.11. Número de llegadas de turistas nacionales y de noches de estancia en hoteles, 2005-2014 56
A.12. Número de llegadas de turistas internacionales y de noches de estancia en hoteles, 2005-2014 56
2.1. Gasto público de turismo a nivel federa, 2016 79
3.1. Frecuencia de vuelos directos de los principales mercados fuente a los principales aeropuertos de México 92
3.2. Capacidad de vuelo semanal desde la Ciudad de México con Aeroméxico, 2013 94
3.3. Situación actual de las negociaciones sobre los acuerdos de servicios aéreos 95
3.4. Tráfico de pasajeros de cruceros en los principales puertos de México, 2000-2015 99
4.1. Los 10 mayores destinos de México por mercado, 2014 129
4.2. Prestación regional de servicios turísticos, 2014 131
4.3. Capacidad y ocupación de hoteles en los principales destinos, 2005, 2014-15 132
5.1. Inversión histórica de FONATUR en el desarrollo integralmente planeado, 1974-2015 161
5.2. Técnicas alternativas de financiamiento externo para PYMEs y emprendedores 175

Gráficas

1.1. Contribución directa del turismo a la economía de México, 2014 33
1.2. Contribución del PIB al turismo en relación con otros sectores, 2005-2014 34
1.3. Exportaciones relacionadas con viajes, 2005-2015 34
1.4. Contribución del turismo a la balanza de pagos, 2005-2015 35
1.5. Consumo de turismo interno por el tipo de turismo y de producto, 2014 36
1.6. Número de trabajos remunerados en turismo, 2005-2014 37
1.7. Número de personas con empleo en turismo, 2006-2015 38
1.8. Entradas internacionales a México, 2005-2015 40
1.9. Llegadas y gastos de visitantes y turistas, 2005-2015 41
1.10. Principales mercados fuente para México basándose en llegadas de visitantes no fronterizos, 2005-2014 43
1.11. Llegadas nacionales e internacionales a hoteles por región, 2014 45
1.12. Noches de estancia nacionales e internacionales en hoteles por región, 2014 46
2.1. Estructura organizacional de la Secretaría de Turismo de México 70
2.2. Estructura del Gabinete Turístico y sus grupos de trabajo 76
2.3. Gasto federal para el desarrollo del sector turístico, 2007-2016 80
3.1. Llegadas de pasajeros aéreos, 1990-2015 90
3.2. Llegadas de pasajeros aéreos internacionales por aeropuertos principales, 2015 91
3.3. Llegadas de pasajeros nacionales e internacionales a Cancún y a la Ciudad de México, 1990-2015 92
3.4. Pasajeros de cruceros y escalas en puertos, México y puertos seleccionados, 1985-2015 100
3.5. Número de pasajeros por puertos de escala, 1985-2015 101
3.6. Infraestructura del transporte público en países seleccionados de América Latina, 2011 108

3.7. Participación del transporte público y activo en ciudades latinoamericanas seleccionadas, 2007 109
5.1. Desarrollo de financiamiento de bancos, 1995-2014 157
5.2. Financiamiento de inversiones relacionadas con el turismo 160
5.3. Tamaño de empresas turísticas por número de empleados 172
5.4. Opciones financieras del INADEM para proyectos empresariales turísticos 176

Cuadros

1.1. Abordar la informalidad en el sector turístico en México 38
2.1. Mejora del marco de gobernabilidad de la política de turismo 59
2.2. Estrategias turísticas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 60
2.3. Objetivos políticos y acciones estratégicas del Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 62
2.4. Proyectos de infraestructura turística en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 63
2.5. Turismo y desarrollo regional en México 65
2.6. Enfoque innovador para financiar la promoción turística en México 72
3.1. Mejora de la experiencia del usuario en el transporte para las mujeres 89
3.2. Promoción del turismo mediante la liberalización de la aviación y una mejor conectividad en Marruecos 97
3.3. Mejora de la seguridad vial para los turistas mediante la iniciativa Ángeles Verdes 104
3.4. Viajeros de la tercera edad y su necesidad de transportes accesibles 107
3.5. Acceso al transporte público para el nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México 111
4.1. Proporcionar un ambiente seguro para los visitantes 128
4.2. Mejorar la calidad de la oferta turística en México 136
4.3. Desarrollo de rutas temáticas de Sierra Mágica en Puebla 140
4.4. Desarrollo del turismo basado en cultura y naturaleza en la región de Tequila 141
4.5. Promoción del turismo cultural en Pueblos Mágicos 143
4.6. Retos del desarrollo del segmento turístico 145
4.7. Desarrollo del segmento de turismo médico y su oferta en Baja California 146
5.1. Cuatro pilares principales de la reforma financiera de México 155
5.2. Uso de subsidios para financiar la infraestructura turística 156
5.3. Financiamiento del turismo para apoyar el desarrollo regional en Canadá 164
5.4. APP para el desarrollo de infraestructuras a nivel subnacional 166
5.5. Movilización de inversiones para el desarrollo del turismo en Francia 167
5.6. Programa de Inversión Turística en Australia 169
5.7. Características institucionales y financieras de los bancos públicos de desarrollo 173
5.8. Fomento de iniciativa empresarial e innovación en Portugal 178
5.9. Financiamiento y apoyo a empresas turísticas registradas 179

Puede seguir las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Acrónimos y abreviaciones

APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
Bancomext	Banco Nacional de Comercio Exterior
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Banxico	Banco de México
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CCD	Certificados de Capital de Desarrollo
CNET	Consejo Nacional Empresarial Turístico
CPTM	Consejo de Promoción Turística de México
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Nacionales Protegidas
CST	Cuenta Satélite del Turismo
DATATUR	Sistema Nacional de la Información Estadística del Sector Turismo de México
ERT	Empresas de Redes de Transporte
FIBRA	Fideicomiso de Infraestructura y Bienes Raíces
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
IED	Inversión Extranjera Directa
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía

MXN	Peso Mexicano
NAFIN	Nacional Financiera
OMT	Organización Mundial del Turismo
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PPP	Participación Público-Privada
PRODERMAGICO	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
PROMAGICO	Programa de Pueblos Mágicos
ProMéxico	Agencia para la Promoción de Inversión y Comercio
PROSECTUR	Programa Sectorial de Turismo
PYMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Resumen ejecutivo

El turismo es un sector económico importante para México, mismo que desempeña un papel destacado en el turismo a nivel mundial. El sector representa el 8.5% del PIB, el 5.8% del empleo remunerado de tiempo completo (en el sector formal) y el 77.2% de las exportaciones de servicios. Este sector contribuye de manera positiva a la balanza de pagos nacional y genera un valor superior a la media para la economía. La cifra récord de 32.1 millones de turistas internacionales aportaron 246.1 mil millones de pesos ($15.5 mil millones USD) a la economía en 2015, con un aumento de las personas y de los flujos monetarios hacia el país superando el crecimiento de muchas economías avanzadas y emergentes en los últimos años. Esta situación siguió a un periodo prolongado de crecimiento más modesto. El turismo nacional también es de gran relevancia, ya que aporta 88 de cada 100 pesos mexicanos consumidos por turistas en el país, apoya al empleo y el desarrollo en regiones que no atraen a visitantes internacionales.

El sector se ajustó y recuperó rápidamente a los niveles de crecimiento del PIB previos al impacto de la crisis financiera internacional y al brote de la influenza H1N1 en 2009. La llegada de turistas internacionales también ha tenido un importante papel. Sin embargo, el crecimiento del turismo ha retrasado el crecimiento global de la economía general en la última década. El sector de viajes y turismo de México se ha enfrentado a varias dificultades, entre ellas las desfavorables condiciones económicas en los principales mercados fuente, los desastres naturales, las alertas sanitarias y los asuntos de seguridad. El potencial del turismo para promover el desarrollo local y regional sigue sin alcanzarse en su totalidad, y el sector enfrenta desafíos de competitividad y de sustentabilidad.

El presente estudio se enfoca en áreas prioritarias para ayudar a fortalecer el sector turístico de México y para aprovechar las oportunidades con un sólido potencial de crecimiento económico, inversión y desarrollo, incluyendo: la formulación de políticas y la gobernabilidad; el transporte, la movilidad y la conectividad; el crecimiento incluyente, el desarrollo regional de los destinos y la diversificación de productos; así como la inversión y financiamiento de PYMEs.

El turismo ocupa un lugar importante en la agenda política de México y se identifica como uno de los seis sectores económicos prioritarios en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El país cuenta con planes y programas turísticos bien articulados que tienen como objetivo fomentar la inversión y el crecimiento económico, promover un desarrollo regional equitativo y fomentar un crecimiento más productivo, incluyente y sustentable. Asegurar que estos planes y programas sean coordinados e implementados de manera efectiva será un punto clave para alcanzar el potencial de desarrollo turístico de México y cumplir con estos objetivos. Esto requiere un marco de gobernabilidad más sólido y más eficiente, un enfoque integral y bien coordinado entre las diversas instancias gubernamentales, los diferentes órdenes de gobierno, y con una participación más estrecha del sector privado. México se beneficiaría en

particular de un enfoque político más estratégico para el desarrollo del turismo y de un mayor énfasis en la implementación. Los recortes recientes en el presupuesto del sector público hacen que esta situación sea más difícil, pero también más necesaria.

El transporte es un elemento clave del turismo, y el sistema de transporte mexicano tiene un papel fundamental en el traslado de turistas nacionales e internacionales desde su lugar de residencia hasta su destino final y sus alrededores. Si bien el sistema de transporte parece funcionar bien para los visitantes de resorts costeros, se vuelve más complejo fuera de estas zonas turísticas. Una inspección más minuciosa revela áreas que requieren atención y coordinación de políticas, que incluyen tomar medidas para fortalecer la conectividad aérea (particularmente con los mercados emergentes en Asia), hacer que el transporte terrestre sea más fácil de usar para los visitantes y mejorar la conectividad intermodal. El desafío de México es desarrollar un sistema de transporte que tenga un alcance global y local, que sea seguro y fácil de transitar, fácil de entender y accesible. Para hacer frente a este desafío de conectar de una mejor manera a los turistas con los destinos y con los diversos lugares de interés, es necesario que México diversifique su oferta turística y los mercados fuente, que fortalezca el turismo en las áreas regionales y que distribuya mejor los beneficios.

México tiene un modelo de desarrollo turístico bien establecido, el cual se ha beneficiado de una inversión pública significativa para aprovechar con éxito el clima natural del país y la inversión en la costa. La atención durante las últimas cuatro décadas se ha centrado principalmente en el desarrollo de resorts costeros altamente concentrados, lo que a su vez se refleja en la demanda turística, la comercialización y la promoción. Este modelo se encuentra en desarrollo y es vulnerable a desafíos, incluyendo cambios en los patrones de demanda de los consumidores y condiciones ambientales. Es poco probable que este modelo, en su forma actual, pueda apoyar a los objetivos de la política turística para promover un crecimiento más incluyente y sustentable. México tendrá que desarrollar un modelo para competir en el cambiante mercado del turismo y para apoyar un crecimiento más incluyente y sustentable. Esto implicará una mayor participación de instancias gubernamentales con un grupo más diverso y fragmentado de pequeñas y microempresas, y políticas para apoyar proyectos de menor escala en el sector turístico. Esto requerirá un enfoque deliberado y dirigido por el mercado sobre el desarrollo de destinos y la diversificación de productos, respaldado por la inversión del sector privado.

El acceso al financiamiento es una de las condiciones subyacentes fundamentales que el turismo en México requiere para cumplir con su potencial económico. México cuenta con un sector público integral para financiar proyectos relacionados con el turismo bajo el modelo existente de desarrollo turístico, pero los apoyos de financiamiento del sector público tendrán que ser ajustados si se quiere fomentar una mayor innovación en el lado de la oferta y apoyar un modelo más diversificado. Existen oportunidades para orientar mejor el financiamiento a proyectos turísticos viables de todas las escalas y para movilizar fondos del sector privado para financiar la diversificación de productos y destinos. Las micro y pequeñas empresas se enfrentan a restricciones financieras particulares en el lado de la oferta (pequeña escala de financiamiento en relación con los costos de transacción) y en el lado de la demanda (falta de conocimientos, cultura y garantías financieros, y gran informalidad). Los apoyos públicos financieros y no financieros tienen un importante papel que desempeñar en este contexto, captar los beneficios económicos y sociales más amplios y apoyar a las necesidades financieras de las empresas en las áreas regionales.

Recomendaciones clave para la política turística

- **Promover un enfoque más integrado y una gobernabilidad más sólida de la política turística.** Desarrollar un enfoque más estratégico de la actividad turística en México. Mejorar la eficacia del Gabinete Turístico como una herramienta estratégica para el desarrollo integrado de políticas. Fortalecer los vínculos entre las políticas, los productos y la promoción, y promover un enfoque más participativo y orientado hacia el mercado de la política turística. Fortalecer la base de pruebas para apoyar el desarrollo de políticas.
- **Aumentar la conectividad para apoyar la diversificación del mercado y dar movilidad a los visitantes por todo el país.** Mejorar la política de transporte y turismo desde el punto de origen hasta el destino, y hacer que el sistema de transporte sea integral y no genere contratiempos para los visitantes y residentes por igual. Continuar los esfuerzos para liberalizar los acuerdos de servicios aéreos para apoyar de mejor manera al turismo y aumentar la conectividad de todos los aeropuertos en México. Mejorar el transporte por carretera haciéndolo más seguro y eficiente para los turistas.
- **Promover el crecimiento del turismo incluyente, la diversificación de productos y el desarrollo de los destinos.** Perfeccionar el modelo de desarrollo turístico. Dirigir las políticas e intervenciones para apoyar a las empresas en un sector turístico más fragmentado y de menor escala. Apoyar un enfoque centrado en el consumidor y orientado al mercado hacia el desarrollo de productos y destinos.
- **Enfocar la inversión y el financiamiento de PYMEs para apoyar la innovación de la oferta.** Financiar de manera directa proyectos turísticos con mayor potencial y que garanticen una utilización más estratégica y eficiente de los fondos públicos. Apoyar a una mejor utilización y aprovechamiento de las oportunidades de financiamiento por parte de las pequeñas y microempresas. Aprovechar la capacidad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo para hacerlo un actor fundamental en el financiamiento y la ingeniería de un nuevo modelo de desarrollo turístico.

Evaluación y recomendaciones

El turismo es un sector económico importante en México, país que desempeña un destacado papel en el turismo a nivel mundial. El sector aportó directamente el 8.5% del PIB a la economía mexicana en 2014, el doble del promedio de la OCDE (4.1%) y una de las mayores participaciones directas del PIB entre los países de la OCDE. El impacto del turismo sobre el empleo es significativo, ya que apoya directamente con 2.3 millones puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, o 5.8% de empleo remunerado de tiempo completo, sin contar a los que trabajan en el turismo informal, sector significativo de la economía. La participación del turismo en el comercio de servicios es también sustancial, ya que los ingresos por viajes internacionales representaron el 77.2% de las exportaciones de servicios en 2015, muy por encima del promedio de la OCDE (21.3% en 2014).

El turismo ha aumentado en importancia en relación con otros sectores de la economía en los últimos años, especialmente el sector petrolero. El sector se ajustó rápidamente y se recuperó a los niveles de crecimiento del PIB previos a la crisis, tras el impacto de la crisis financiera internacional y el brote de la influenza H1N1 en 2009. La llegada de turistas internacionales también ha tenido un papel significativo. Sin embargo, el crecimiento del turismo ha retrasado el crecimiento global en la economía en general, y el sector de viajes y turismo de México se ha enfrentado a varias dificultades, incluyendo el desafío de las condiciones económicas en los principales mercados fuente, desastres naturales, alertas sanitarias y asuntos de seguridad. Los recientes recortes en el presupuesto del sector público también están afectando a los recursos disponibles para desarrollar e implementar políticas de turismo a corto y largo plazo.

El potencial del turismo para promover el desarrollo local y regional sigue sin desarrollarse en su totalidad, y el sector se enfrenta a desafíos de competitividad y sustentabilidad. A la fecha la atención se ha centrado principalmente en el desarrollo de resorts costeros altamente concentrados, que a su vez se refleja en la demanda turística, comercialización y promoción. México tendrá que desarrollar este modelo para competir en el cambiante mercado del turismo global y para difundir los beneficios del desarrollo económico y social de una manera más amplia. La política nacional turística tiene como objetivo fomentar la inversión y el crecimiento económico, promover un desarrollo regional equilibrado, estimulando un crecimiento más productivo, incluyente y sustentable.

En este contexto, el presente estudio evalúa las políticas, programas y planes relacionados con el turismo para apoyar el desarrollo del turismo sustentable en México. Las recomendaciones de políticas se centran en áreas prioritarias para ayudar a fortalecer el sector turístico en México y para aprovechar oportunidades con un sólido potencial de crecimiento económico, inversión y desarrollo, con especial énfasis en las siguientes áreas: formulación de políticas, acuerdos sobre el ambiente y gobernabilidad; transporte, movilidad y conectividad para atraer visitantes hacia y alrededor del país; crecimiento del turismo incluyente, desarrollo regional y de destinos, así como la diversificación de productos; y finalmente, la inversión y financiamiento de PYMEs.

Perfil y desempeño del turismo en la economía en México

México ha registrado una actividad económica moderada en los últimos años, con un crecimiento del PIB proyectado a un 2.6% en 2016 (OCDE, 2016a). Esto sucede después de tres décadas marcadas por un lento crecimiento, una baja productividad, la omnipresente informalidad del mercado de trabajo y las elevadas desigualdades de ingresos en México (OCDE, 2015a). A pesar de los precios bajos del petróleo y de la disminución de la demanda externa, la OCDE espera que el crecimiento del PIB se fortalezca hasta en un 3% en 2017, a medida que las presiones transitorias a la baja en la demanda de Estados Unidos se desvanezcan y que la amplia agenda de reformas del gobierno actual comience a impulsar la inversión.

En este momento, México se encuentra experimentando un auge en el turismo internacional, 2015 fue un año récord con 32.1 millones de turistas internacionales contribuyendo con 246.1 mil millones de MXN (15.5 mil millones de USD) a la economía. Desde 2014, el crecimiento en los flujos de personas y los flujos monetarios hacia México ha superado el crecimiento de muchas economías turísticas avanzadas y emergentes. La fuerte depreciación del peso mexicano ha mejorado la competitividad de los precios de las exportaciones turísticas en los principales mercados fuente de México, particularmente en el importante mercado estadounidense. Esto sucede después de un periodo prolongado de crecimiento modesto en el turismo entrante, en relación con otros países.

Las exportaciones relacionadas con los viajes han contribuido de manera positiva a la posición de la balanza de pagos de México en las últimas dos décadas y han generado un valor superior a la media para la economía (el 91% de las exportaciones turísticas consisten en el valor agregado generado localmente, 80%). Los turistas que viajan más allá de la zona fronteriza ("turistas no fronterizos") son un mercado de mayor valor y más promocional, ya que gastan más, se quedan más tiempo y hacen una contribución relativamente más importante y creciente a la economía mexicana, en comparación con el gran número de visitantes transfronterizos de corta estancia. En 2015, los turistas no fronterizos representaron el 21% de los visitantes internacionales, pero contribuyeron con el 84.4% de los ingresos/arribo de visitantes.

En virtud de su ubicación geográfica, México se beneficia de su cercanía con Estados Unidos, que es el segundo mercado saliente más grande del mundo, y el mercado fuente más importante de México en gran medida. Mientras que el número de llegadas de turistas de Estados Unidos sigue aumentando y México ha incrementado su participación en los viajes de salida de Estados Unidos, la participación de Estados Unidos en México ha disminuido en la última década (del 87.3% en 2005 a 79.6% en 2014). La llegada de otros mercados fuente aumentó en el mismo periodo, en particular el de Colombia, que ha crecido un 41% cada año desde 2012. Esto apunta a una diversificación del mercado fuente y a una menor dependencia del mercado estadounidense. Esto ha sido apoyado por medidas para disminuir las restricciones del visado y facilitar los viajes, junto con la conectividad mejorada y la promoción.

El turismo nacional es el pilar del sector turístico mexicano, ya que aporta 88 de cada 100 pesos mexicanos consumidos por los turistas en el país. Los turistas nacionales se distribuyen de manera más uniforme por todo el territorio y realizan una contribución económica en las regiones que no atraen a los visitantes internacionales. La demanda internacional se encuentra fuertemente concentrada en destinos de playa, incluyendo a Cancún, la Riviera Maya y Los Cabos. Quintana Roo únicamente en la región Sur-sureste

representa casi la mitad de todas las llegadas internacionales (47.5%) y casi dos tercios de las pernoctas internacionales (62%). En comparación, el 4% de las llegadas nacionales y el 5.7% de las pernoctas nacionales se registran en este estado.

Hacia un enfoque más integrado y una gobernabilidad más sólida de la pólitica turística

El turismo ocupa un lugar destacado en la agenda política de México. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 identifica al turismo como uno de los seis sectores prioritarios y establece una agenda estratégica para modernizar y reposicionar a la industria turística de México a nivel mundial y aprovechar mejor el potencial económico del sector. El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 detalla las estrategias y acciones para lograrlo. El turismo es también un pilar fundamental del Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018, que reconoce la necesidad de tener en cuenta al turismo en la planeación de infraestructuras e incluye por primera vez una cartera dedicada a la inversión turística, mientras que los Programas de Desarrollo Regional 2014-2018 contienen planes para aprovechar la capacidad del sector para fomentar a las economías regionales y apoyar a las comunidades locales.

Las dimensiones turísticas de estas estrategias y planes son ambiciosas y de amplio alcance y proporcionan el marco de la política general para el desarrollo del turismo en México. Asegurar que estos planes y acciones sean efectivamente coordinados e implementados será fundamental para lograr el potencial del desarrollo turístico de México y para cumplir con estas expectativas. Esto requiere un marco de gobernabilidad más sólida y eficiente y un enfoque integral y bien coordinado entre las instancias gubernamentales, con los diferentes órdenes de gobierno y con una participación más estrecha del sector privado.

México se beneficiaría particularmente de un enfoque más estratégico para el desarrollo del turismo y de un mayor énfasis en la implementación. El país cuenta con una notable variedad de planes, programas e iniciativas bien articulados en materia de turismo, pero se requiere fortalecer el marco estratégico para identificar las políticas prioritarias y aplicar medidas para abordarlas. Hay poca información disponible que evalúa en qué medida se priorizan e implementan las iniciativas, se miden y evalúan los resultados y se extraen lecciones para mejorar la política futura. Es esencial una implementación más efectiva para aprovechar al máximo las políticas y programas turísticos y cumplir con los objetivos de la política de turismo de México.

Las actuales restricciones presupuestales que enfrenta el sector público en México hacen que esta situación sea más difícil, pero también más necesaria. Las realidades presupuestarias están afectando la capacidad de México para cumplir con los planes, estrategias y programas nacionales de turismo vinculados con el gasto del sector público y los recortes de recursos introducidos tras la fuerte reducción de los ingresos del gobierno relacionados con el petróleo. La rotación de personal y la pérdida de experiencia están repercutiendo en el desarrollo de una política de turismo efectiva y conjunta. El ciclo político también hace difícil desarrollar e implementar una visión de largo plazo para el sector turístico más allá del término de cada administración.

La seguridad es una preocupación importante para los turistas de todo el mundo. México ha desarrollado una serie de medidas para ayudar a proporcionar un ambiente seguro para los turistas. Es necesario seguir prestando atención a estos desafíos para responder a la evolución de la situación en el país y para aprovechar el potencial de desarrollo económico y regional del turismo.

Como parte de la agenda de la reforma general, México ha tomado medidas para fortalecer el marco legal e institucional del turismo y mejorar el ambiente normativo en el cual opera el sector. Esto ha incluido una reestructuración interna de la Secretaría de Turismo (SECTUR) para responder mejor a las cambiantes demandas del sector turístico y la introducción de nuevas normas de procedimiento, las cuales se lograron en 2014. Se está llevando a cabo otro proceso de reestructuración y se espera que esté concluido a finales de 2016. Estas reformas deben centrarse en modernizar y agilizar las disposiciones institucionales para el turismo y alinear más estrechamente las perspectivas de la demanda y la oferta para asegurar que la política de turismo esté cerca del mercado.

La estructura de gobierno de distintos órdenes en México tiene implicaciones en la gobernabilidad del turismo y en la implementación de la política de turismo. El fortalecimiento de la coordinación con cada orden o instancia de gobierno y el sector privado, así como la adopción de un enfoque más participativo y colaborativo permitirían una formulación de políticas más eficaz. Esta coordinación horizontal y vertical está legalmente respaldada por la Ley General de Turismo de 2009, pero es un desafío lograr su total aplicabilidad y cumplimiento.

Establecido en 2013, el Gabinete Turístico pretende ser un instrumento de política estratégica centrado en las prioridades de la política de turismo y proporciona un marco para apoyar un enfoque más integrado de la formulación de políticas de turismo a través del gobierno federal. El gran número de grupos de trabajo y los limitados progresos realizados en algunas actividades, sugieren que el Gabinete se beneficiaría de reorientar sus energías y recursos en un número menor de áreas prioritarias. La aplicación más estricta de los criterios establecidos para dar especial atención a las cuestiones de política abordadas por el Gabinete, un seguimiento más estrecho de los progresos y la planeación anticipada de los proyectos de transición del Gabinete también ayudarían a mejorar su eficacia. El estar consciente de los impactos derivados de las actividades del Gabinete es también clave para asegurar la continuidad a través de los ciclos políticos.

Conforme a la estructura del gobierno federal de México, ciertas actividades de política, de planeación y desarrollo del turismo están bajo la responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, las cuales desempeñan un papel central en la implementación de la política nacional turística. El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 proporciona el marco político para los planes y programas de turismo a nivel estatal y municipal. La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno se produce principalmente en el contexto de programas e iniciativas específicos, en particular el Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO). Sin embargo, esta coordinación no está institucionalizada y parece tener lugar en gran medida en el plano técnico en lugar del estratégico, lo que indica que hay un margen significativo de mejora. El fortalecimiento de la coordinación vertical será esencial para alinear de una mejor manera las prioridades políticas de los tres órdenes de gobierno y para apoyar una aplicación más eficaz de las políticas.

La participación del sector privado ha sido fundamental en el desarrollo y la implementación de ciertas iniciativas. Sin embargo, si bien pueden identificarse instancias individuales de coordinación exitosa, el compromiso con la industria y las organizaciones civiles actualmente no se lleva a cabo de manera regular o sistemática y el compromiso con la industria en el desarrollo y cumplimiento de los objetivos políticos es limitado. Esto es en gran parte consistente con las condiciones generales del marco y con el sólido papel desempeñado por el Gobierno Federal en la planeación, desarrollo y financiamiento del turismo en México durante las últimas cuatro décadas. Uno de los retos que se plantean

en la búsqueda de la contribución de la política a nivel de la industria en México es la variedad de organismos industriales que representan diferentes tipos de negocios y ramas en el sector, lo que dificulta que el turismo hable a una sola voz.

Recomendaciones

- **Desarrollar un enfoque más estratégico del turismo en México.** Adoptar un marco más coherente para identificar prioridades políticas y ejecutar acciones a corto, mediano y largo plazo. Establecer mecanismos para alinear mejor las prioridades de las políticas estratégicas en los diversos planes y programas y los tres órdenes de gobierno. Mejorar el enfoque en la implementación y asegurarse de que los recursos suficientes se asignen a las acciones prioritarias. Definir claramente una visión a largo plazo de la política de turismo hasta 2030 y más allá para proporcionar un marco general para los planes, programas e iniciativas de turismo.
- **Mejorar la eficacia del Gabinete Turístico como herramienta estratégica para el desarrollo de políticas integrales.** Fortalecer el enfoque en las prioridades políticas y reducir el número de grupos de trabajo y actividades dentro del Gabinete para alinearse con estas prioridades. Mejorar el compromiso entre las diferentes instancias de gobierno y con el sector privado. Considerar la creación de un Grupo de Trabajo de Implementación para orientar, evaluar y supervisar el progreso en aspectos clave de la aplicación de políticas. Aprovechar el compromiso existente con las autoridades competentes para fortalecer aún más la coordinación y abordar las cuestiones de seguridad que afectan al turismo.
- **Fortalecer los vínculos entre las políticas, los productos y la promoción, así como promover un enfoque más participativo y una orientación de mercado de las políticas.** Aprovechar la reorganización actual de la Secretaría de Turismo para simplificar y modernizar el marco institucional del turismo. Establecer claramente los papeles, responsabilidades y vínculos entre las diferentes funciones dentro de la Secretaría y fortalecer la relación con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y con el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM). Adoptar estrategias de participación del sector privado para fomentar una participación más activa e institucionalizada en la formulación de políticas y para mejorar el impacto de las mismas. Considerar la posibilidad de establecer un Consejo Nacional de la Industria del Turismo que actúe como interlocutor principal de la industria en materia de políticas.
- **Fortalecer el sustento de información que apoya el desarrollo de políticas**. Mejorar la integración, la disponibilidad y el uso de estadísticas sólidas del turismo para guiar el desarrollo de políticas, orientar su implementación y apoyar su seguimiento y evaluación. Fortalecer la relación entre proveedores estadísticos y usuarios, incluyendo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Banco de México y la Secretaría de Turismo.

Impulsar la conectividad para apoyar la diversificación del mercado y movilidad para los visitantes en el país

México ocupa el noveno lugar en el mundo en términos de llegadas de turistas internacionales, algo que no podría haberse logrado sin un sector de transporte sólido y dinámico. La cercanía de dos importantes mercados como Estados Unidos y Canadá, proporciona una ventaja comparativa natural para México, la cual se ha aprovechado para construir a la industria dinámica que existe hoy en día. Sin embargo, mientras que el sistema de transporte parece funcionar bien para los visitantes de los destinos costeros, se vuelve más complejo fuera de estas zonas de turismo. Una mirada más cercana a la situación del transporte turístico en México revela áreas de preocupación que requieren atención y coordinación de políticas.

La conectividad para México tiene que ser examinada a través de un lente de extremo a extremo que lleva a los turistas de su punto de origen a una puerta de entrada mexicana, y más allá de esto a los múltiples lugares y atracciones que desean experimentar. Esto implica una mayor conectividad del transporte a los mercadosturísticos, opciones de transporte nacional que satisfagan a turistas nacionales, internacionales y de movilidad reducida por igual, y una integración y coordinación impecable entre las redes y servicios de transporte hacia el exterior e interior para permitir a los turistas personalizar sus viajes y descubrir las atracciones de México, que se encuentran más allá de sus playas populares. A nivel nacional, implica la necesidad de mayores servicios punto a punto, pasando por alto los centros principales del país y haciendo un mejor uso de los transportistas de bajo costo.

México goza de excelente conectividad aérea entre sus principales mercados de origen, Estados Unidos y Canadá, y sus principales destinos turísticos, con Cancún, Puerto Vallarta y Los Cabos bien atendidos. Cuando no existen vuelos directos, las conexiones a través de la Ciudad de México u otros centros norteamericanos proporcionan rutas de conexión única para la mayoría de los pasajeros. La conectividad aérea de Europa, América Latina y, en particular, de Asia es más débil, y la limitada conectividad directa reduce el atractivo de otros destinos aparte de Cancún y la Ciudad de México.

Si bien los acuerdos de servicios aéreos más liberalizados con Estados Unidos y Canadá ayudarán a mejorar la conectividad con estos mercados, las restricciones aún favorecen el interés de las compañías mexicanas por el de la industria turística y la economía en general. La saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México también está impidiendo el desarrollo de nuevas rutas y limitando el potencial de México como un centro que conecte a América Latina con Asia y el resto del mundo, situación que permanecerá hasta finales de 2020. La conectividad aérea nacional parece ser buena, con una mezcla de compañías de bajo costo y una compañía de red. Sin embargo, se articula alrededor de unos cuantos centros clave que hacen que los viajes entre dos mercados secundarios sean más largos y puedan requerir conexiones. Por último, los aeropuertos deben conectarse no solo a otros aeropuertos, sino también a su ciudad. Si bien los aeropuertos mexicanos tienen buena conexión por carretera con su ciudad, aunque a veces con una gran congestión como en la Ciudad de México, hay pocas opciones de transporte público que sean viables para los turistas que llevan equipaje.

El tráfico de cruceros comenzó a recuperarse después de fuertes caídas a principios de la década, pero el número de pasajeros en 2015 se mantuvo en un 11% por debajo del máximo de 6.7 millones alcanzado en 2010. Cozumel es el segundo

puerto de cruceros más activo del mundo y continúa creciendo. Sin embargo, la actividad de cruceros se concentra cada vez más en un número menor de puertos, con Cozumel, Ensenada y Mahahual representando alrededor de tres cuartas partes del tráfico de pasajeros. Con la excepción limitada de Ensenada, los puertos mexicanos son principalmente puertos de escala. Esto limita la ganancia económica que esta actividad proporciona.

Además del transporte aéreo, el transporte por carretera es la principal opción disponible para dar movilidad a los visitantes por todo el país. Además, con 57 cruces fronterizos oficiales distribuidos en 3,145 km, los viajeros por carretera tienen varias opciones disponibles para conducir entre Estados Unidos y México. La red vial forma la columna vertebral del sistema de transporte de México, pero se desarrolla mejor en el norte y centro del país que en la región sursureste, lo cual refleja el centro de gravedad económico y los principales centros de población. México cuenta con una red de autobuses interurbanos bien desarrollada y de alta calidad que ofrece una amplia cobertura de destinos. Sin embargo, las condiciones de las carreteras son variables y la seguridad en los caminos constituye una preocupación.

El transporte terrestre puede ser dificultoso e incluso algunas veces desalentador para turistas independientes. El acceso a la información y la comprensión de la red de autobuses no siempre es fácil, mientras que el transporte público disponible no es muy fácil de usar, especialmente para los visitantes internacionales. A menudo se invita a los turistas a evitar el transporte público y dependen de taxis hoteleros más caros y compañías de redes de transporte para su movilidad urbana. El transporte accesible tampoco está bien organizado y no es amigable con los turistas. La mejora en la accesibilidad del transporte debe tomar en cuenta el creciente número de personas con movilidad reducida vinculada al envejecimiento de la población en los principales mercados fuente de México, y beneficiará a la población local.

Con este trasfondo tenemos una política nacional de turismo que busca atraer a los turistas a los destinos dentro del país y diversificar los mercados fuente más allá de Norteamérica ofreciendo a los turistas una experiencia más variada. Con muchos otros destinos cercanos ofreciendo vacaciones de sol y playa, la ventaja comparativa de México es la rica mezcla de otras experiencias que puede ofrecer a los visitantes. Para aprovechar al máximo esto, México necesita una infraestructura y servicios de transporte para conectar a comunidades destacadas con los principales mercados turísticos mundiales, así como con las principales ciudades mexicanas que pueden ser importantes generadoras de turismo nacional por derecho propio. La falta de una infraestructura de transporte adecuada puede conducir a que estos destinos menos conocidos sean totalmente ignorados. Incluso cuando se cuenta con infraestructura, esto debe estar claramente indicado para que los turistas la encuentren, de ahí la importancia de las iniciativas de señalización como el Programa de Señalización Turística Nacional.

El sistema de transporte mexicano debe atender a las muy diferentes necesidades de los turistas nacionales e internacionales. Esto significa tener un sistema de transporte de alcance mundial y local, seguro y sencillo de navegar, que sea fácil de entender, con información disponible en formatos multilingües, que haga uso de tecnologías modernas y que sea accesible. Transformar esta aspiración en un plan realista requiere que el sistema de transporte responda mejor a las necesidades del usuario y haga un uso eficaz de la tecnología de comunicación moderna para eliminar los obstáculos y así lograr su funcionamiento óptimo dentro del sistema.

Los desafíos de México en la política de transporte son el ir más allá de lo básico y convertirse en un líder global. Esto ayudará a México a diversificar su oferta turística y mercados fuente, así como a fortalecer el turismo en áreas regionales y difundir los beneficios. El turismo se beneficiará de las asignaciones significativas al transporte en el marco del Programa Nacional de Infraestructura 2013-2018, que mientras aborda las brechas de infraestructura también puede contribuir con oportunidades socioeconómicas para las comunidades locales en regiones insuficientemente atendidas.

Recomendaciones

- **Mejorar la política de movilidad, conectividad y turismo desde el punto de origen hasta el destino, y hacer que el sistema de transporte se desarrolle positivamente para los visitantes y residentes por igual.** Desarrollar servicios integrados de transporte para conectar a los turistas con las regiones y atracciones, incluyendo la compra de servicios de transporte y turismo, el desarrollo de rutas turísticas y el diseño de itinerarios de viaje. Alinear el transporte local a las necesidades de los turistas y planificar adecuadamente el acceso del transporte público a las principales puertas de entrada del país, especialmente al nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Aprovechar el transporte para distribuir mejor los beneficios económicos del turismo en todo el país.
- **Continuar los esfuerzos para liberalizar los acuerdos de servicios aéreos para apoyar mejor al turismo y aumentar la conectividad en todos los aeropuertos mexicanos.** Basarse en los recientes acuerdos de servicios aéreos con Estados Unidos y Canadá. Concentrarse en mejorar la conectividad con los mercados fuente claves y emergentes que ofrezcan el mayor potencial. Hacer un mejor uso de transportistas de bajo costo para fomentar más los servicios nacionales de punto a punto. Alentar a las compañías aéreas a coordinar los horarios y mejorar los tiempos de transferencia para abrir la conectividad con Asia y otros mercados donde la demanda actual es insuficiente para apoyar un servicio aéreo directo.
- **Mejorar el transporte por carretera haciéndolo más seguro y más eficiente para los turistas.** Mejorar la conectividad de carreteras entre los destinos secundarios de todo el país y los principales centros y puertos de turismo, especialmente en la región sursureste. Proporcionar mejor información sobre el transporte terrestre (autobuses urbanos, taxis, transporte público) a los turistas que planean viajar a México, e información en tiempo real durante su viaje. Mejorar el acceso de personas con discapacidad y limitaciones de movilidad.

Promover el crecimiento del turismo incluyente, la diversificación de productos y el desarrollo de destinos

México cuenta con un modelo bien establecido de desarrollo turístico basado en una sólida oferta de playas, en gran parte construido alrededor de la creación de destinos costeros integralmente planeados. Este modelo se ha beneficiado de importantes inversiones públicas durante las últimas cuatro décadas y está diseñado para aprovechar el clima natural del país y las virtudes de la costa. Ha tenido mucho éxito en atraer la demanda internacional a destinos como Cancún y Los Cabos; sin embargo, los intentos de replicar este éxito en otros destinos han obtenido resultados más complejos. También se han planteado preocupaciones acerca de los impactos altamente concentrados de este tipo de desarrollo y del limitado retorno de la inversión pública en términos de desarrollo económico y social.

Este modelo se encuentra madurando, sus impactos económicos son muy localizados y su capacidad para contribuir al desarrollo regional y difundir los beneficios del turismo de una manera más amplia es limitada. La escala de estos desarrollos también tiene consecuencias significativas para el entorno natural y cultural. El producto existente está fuertemente adaptado al mercado tradicional de América del Norte y la falta de innovación de la oferta limita el potencial de México para competir en otros mercados. A largo plazo, este modelo es vulnerable a desafíos, incluyendo cambios en los patrones de demanda de los consumidores, consideraciones ambientales y cuestiones de competitividad.

La política y planeación del turismo en México se concentran en asegurar el desarrollo futuro de la industria del turismo sobre una base más competitiva, incluyente y sustentable. Es poco probable que el actual modelo dominante del producto basado en destinos de sol y playa pueda apoyar estos tres resultados. Esto requerirá un enfoque deliberado y dirigido por el mercado sobre el desarrollo de destinos y la diversificación de productos, respaldado por la inversión del sector privado. México se beneficiaría de un paso hacia un modelo de desarrollo turístico más geográficamente distribuido y la implementación de medidas regionales de dispersión enfocadas en el desarrollo de nuevos productos turísticos, rutas y bloques en todo el país. Este tipo de desarrollo turístico depende en gran medida de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y de los diferentes actores, así como de la provisión de infraestructura e instalaciones de apoyo.

Dicha estrategia de diversificación debe ser complementaria del producto existente de sol y playa y no debe considerarse como un sustituto del mismo. Este producto continuará siendo el núcleo de la oferta turística de México. Este país tiene la oportunidad de aprovechar esto para desarrollar una oferta turística más diversificada y de mayor valor. En el futuro, el desarrollo del turismo requerirá dos cosas: una renovación del producto existente y un enfoque en la considerable base de activos de México para facilitar la diversificación de productos, una mayor difusión regional del turismo y una mayor inclusión en términos de empleo turístico. El mantenimiento de la competitividad de los productos turísticos maduros y emergentes será, por lo tanto, un desafío clave y una prioridad a mediano plazo.

México tiene varias alternativas para el desarrollo del turismo. Goza de una base de activos considerable en términos de su patrimonio natural y cultural que va más allá de su entorno costero. El potencial para ofertar nuevas e innovadoras experiencias turísticas basadas en esta rica y única base de recursos es significativo. Viendo más allá de los centros turísticos convencionales, esta base de activos representa una oportunidad para considerar el desarrollo de destinos turísticos en nuevas ubicaciones que apoyen mejor la expansión regional de los beneficios económicos relacionados con el turismo. Esto, a su vez, favorecerá mejor los empleos y los ingresos locales y abrirá nuevas oportunidades de negocio y empleo, incluyendo oportunidades para las mujeres y las poblaciones indígenas, así como también ofrecerá a las microempresas mejores perspectivas de acceso a las cadenas de suministro locales. Otra característica positiva relacionada con este modelo de diversificación de productos turísticos es que los turistas se están moviendo en esta dirección en todo el mundo.

La diversificación del producto turístico y la mayor difusión regional de los beneficios económicos relacionados con el turismo requerirán diferentes políticas y apoyos. Esto implicará una mayor participación de agencias gubernamentales con un grupo más diverso y fragmentado de pequeñas y micro empresas de turismo. Se requerirá que las agencias gubernamentales desarrollen un nuevo y más ágil conjunto de habilidades enfocado en las necesidades de desarrollo de negocios de las pequeñas empresas. Lo que es más importante, se requerirá nuevas habilidades de gestión y liderazgo que ayuden

a superar la fragmentación inherente en el sector turístico, y también habilidades que apoyarán a las pequeñas empresas para integrarse y agruparse, para construir una cierta escala económica local. La fragmentación de la industria del turismo tiende a limitar la eficacia de las intervenciones centralizadas en las políticas: las entidades de turismo locales pueden permanecer más allá de la influencia de la planeación del gobierno central.

El desarrollo de la infraestructura será clave para lograr un perfil de la industria del turismo basado en una cartera más diversificada de productos turísticos, con la inversión en infraestructura de apoyo al turismo siendo tan importante como la inversión centrada en él. Es necesario asegurar que el turismo se tome en cuenta en una planeación más amplia de infraestructuras, en particular el transporte y la conectividad a Internet, para hacer frente a los déficits de infraestructura que actualmente limitan el potencial de desarrollo del turismo, especialmente en las áreas regionales. La realización de los proyectos de infraestructura turística en el Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 y otros programas también será importante. Asimismo, se necesitan mecanismos para desarrollar servicios para los visitantes, productos y comercialización, así como para mejorar el suministro de información.

Existen oportunidades para aprovechar las iniciativas existentes para diversificar el producto turístico basado en una gama de activos más amplia y variada y para promover mercados turísticos de mayor valor, incluyendo el desarrollo de agrupaciones turísticas asociadas con activos culturales, naturales y construidos (por ejemplo, iniciativas como Pueblos Mágicos, gastronómicas, médicas y ecoturísticas), así como para ampliar los subsectores existentes con potencial de crecimiento como el de gastronomía y el de reuniones, incentivos, conferencias y eventos (MICE, por sus siglas en inglés). Es importante que estos desarrollos estén informados de las tendencias del lado de la demanda y cuenten con una comprensión de mercado de las necesidades de los productos, los vacíos y las oportunidades. Esto requiere un enfoque centrado en el consumidor, impulsado por el mercado para la planeación del turismo, el desarrollo y la comercialización.

La búsqueda de un modelo de desarrollo de destinos basado en la diversificación de productos requerirá, por lo tanto, inversiones en comercialización e investigación de mercado. Mientras que el producto de sol y playa normalmente se dirige a una base homogénea de mercado masivo, el mercado para consumidores que buscan una experiencia diferente de México es más específico y fragmentado. Esto requerirá un análisis de mercado más extenso e información detallada sobre el comportamiento del consumidor y sobre la toma de decisiones, incluyendo los factores motivadores que impulsan a los consumidores a planear y reservar un viaje a México. También se requiere de más información sobre los antecedentes y las características de estos visitantes, sus patrones de viaje y consumo, y sus expectativas y satisfacción con diferentes aspectos de su experiencia. La comprensión del consumidor y la creciente segmentación y análisis del mercado deberían ser el punto de partida de todos los programas de desarrollo turístico.

También se requiere invertir en habilidades y desarrollo de capacidades. Una industria más diversificada se caracterizará por la participación de un mayor número de pequeñas empresas que pueden carecer de los recursos, la experiencia y el conocimiento de las empresas más grandes. Será necesario un programa específico de apoyo para promover la iniciativa empresarial y ayudar a los propietarios de pequeñas y microempresas. También será necesario desarrollar iniciativas de desarrollo de capacidades para apoyar a los encargados de formular políticas a nivel federal y estatal. Un paradigma de desarrollo turístico emergente basado en un creciente nivel de diversificación de productos requerirá

nuevas habilidades en las áreas de planeación estratégica, implementación de políticas, coordinación horizontal y vertical e integración de planes de acción. A nivel de gobierno local, también se requerirá un modelo fortalecido de colaboración entre el gobierno local, los grupos empresariales y la sociedad civil.

Recomendaciones

- **Evolucionar el modelo de desarrollo turístico. Identificar diferentes modelos de desarrollo de destinos basados en una oferta geográficamente distribuida con base en conglomerados turísticos.** Desarrollar una cartera más diversificada, de mayor valor generado por el mercado de los productos turísticos y aprovechar de la mejor manera los diversos activos turísticos de México, incluyendo el gastronómico, ecológico, de aventura, reuniones y turismo médico. Evolucionar y actualizar el modelo existente para ofrecer más valor a los consumidores y abrir mayores oportunidades para explorar, encontrar experiencias locales y participar en nuevas actividades. Promover iniciativas regionales de turismo en los destinos existentes y nuevos para fomentar el desarrollo local económico y social. Aprovechar la experiencia con Pueblos Mágicos y otras iniciativas existentes (por ejemplo, clusters médicos y de ecoturismo) como parte de este nuevo enfoque. Revisar y ajustar el papel de la Secretaría de Turismo, FONATUR y del Consejo de Promoción Turística de México para apoyar el nuevo modelo de desarrollo turístico.

- **Dirigir políticas e intervenciones para apoyar a las empresas en un sector turístico más fragmentado y de menor escala.** Desarrollar la capacidad y la habilidad de las autoridades públicas en cada nivel de gobierno, apoyar un nuevo modelo de desarrollo turístico, basándose en una mayor difusión regional, bloques locales y una interacción más rutinaria con las PYMEs. Promover la iniciativa empresarial y apoyar a las PYMEs para hacer crecer a sus negocios y para que se integren las cadenas de valor del turismo. Incentivar a las PYMEs a agruparse para apoyar el desarrollo de destinos y mejorar el perfil de mercado, desarrollar la capacidad de entregar (y capturar) efectos de escala, eficiencia y capacidad organizativa para competir en las cadenas de prestación turística. Fortalecer la colaboración entre los actores públicos y privados, en la que el sector público desempeñe un papel de liderazgo y actúe como un facilitador del desarrollo del turismo impulsado por el sector privado.

- **Apoyar un enfoque orientado al consumidor y centrado en el mercado para el desarrollo de productos y destinos.** Garantizar que la política, la planeación, el desarrollo y la comercialización se basen en un sólido análisis y conocimiento de la demanda. Fortalecer la capacidad de las agencias gubernamentales para comisionar, analizar y utilizar la investigación de consumo orientada al mercado. Desarrollar un mecanismo para coordinar la investigación de los consumidores, monitorear las tendencias de los consumidores en relación con el estilo de vida, el turismo y los viajes, y convertir la investigación en conocimientos prácticos. Considerar la posibilidad de introducir una encuesta anual de visitantes para comprender mejor su perfil, necesidades y comportamientos, y evaluar su nivel de satisfacción con los servicios.

- **Alinear la infraestructura a las políticas turísticas.** Garantizar que la planeación de la infraestructura de apoyo al turismo esté encaminada por una nueva orientación turística hacia un producto más diverso, que está disperso y agrupado a nivel regional. Mejorar el acceso de banda ancha para las PYMEs de turismo rural. Influir e informar sobre la planeación y el desarrollo de las infraestructuras emprendidas a nivel federal y estatal.

Orientación de la inversión y financiamiento a PYMEs para apoyar la innovación en la oferta

México cuenta con un marco público integral para financiar proyectos de turismo de gran y pequeña escala, los cuales tienen distintas necesidades financieras que requieren diferentes enfoques. Incluso cuando las oportunidades financieras no están adaptadas a las empresas de turismo, son accesibles, aunque la informalidad sigue siendo una barrera para muchas empresas turísticas que buscan acceder al financiamiento externo, en particular para las microempresas. Sin embargo, estos apoyos de financiamiento público se orientan principalmente al modelo actual de desarrollo turístico y tendrán que ser ajustados si se pretende fomentar una mayor innovación en el lado de la oferta y apoyar a un modelo más diversificado.

Existen oportunidades para dirigir de una mejor manera el financiamiento de proyectos turísticos viables de todas las escalas y llegar a pequeñas y microempresas para apoyar a la diversificación de productos y destinos. Esto requiere un análisis y una evaluación más rigurosa para asegurar que el financiamiento se destine a proyectos de turismo dirigidos por el mercado que ofrezcan el mayor potencial. Ello supone una mejor coordinación entre los diferentes actores y niveles de gobierno, y apoyos de seguimiento para mejorar la capacidad de los actores públicos y privados para lograr este potencial y asegurar el uso óptimo de los fondos públicos. El financiamiento de un nuevo modelo de desarrollo del turismo también implica que el sector público pase de un papel de inversión directa a un papel más de apoyo como facilitador de inversiones del sector privado.

México cuenta con un modelo bien desarrollado de inversión turística que opera a través de FONATUR y apoya la oferta dominante de sol y playa. Desarrollado hace más de 40 años, este modelo de oferta financia proyectos turísticos de gran escala y centralizados, especialmente en el sector de hoteles de tipo resort, utilizando estas inversiones para aprovechar la participación del sector privado. Sin embargo, el modelo ha luchado en los últimos años para replicar su éxito inicial en atraer a los inversores a nuevos desarrollos turísticos. Las finanzas de FONATUR se han deteriorado debido a la crisis financiera mundial, debilidad subyacente en el modelo de negocio y otras condiciones de la demanda. Tras una reestructuración financiera y organizativa en 2012, FONATUR está modificando su modelo de negocio para promover un conjunto más amplio de destinos y financiar proyectos de inversión de menor escala, incluidas las PYMEs. Esta reorientación debe ser apoyada y fortalecida para aprovechar la experiencia y el conocimiento de FONATUR para apoyar un nuevo modelo de desarrollo turístico.

El componente público de financiamiento del desarrollo turístico en México es más significativo en comparación con otros países de la OCDE. Existen razones estructurales bien conocidas que explican dicha intervención, al menos temporalmente (por ejemplo, altos niveles de exclusión financiera y mercados de capital y de crédito subdesarrollados). El desarrollo del turismo se ha beneficiado de importantes inversiones gubernamentales, y los bancos públicos de desarrollo desempeñan un papel importante en la concesión de crédito, a veces con tasas subsidiadas que pueden provocar el desplazamiento del sector privado. La reciente reducción y reconfiguración de las asignaciones presupuestarias públicas está limitando la capacidad de varias secretarías y organismos, incluida la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), de proporcionar financiamiento a proyectos turísticos viables dirigidos por el sector privado, y también hace complicada la planeación a largo plazo. La insuficiencia de fondos para satisfacer la demanda también puede reflejar una falta de priorización o enfoque estratégico para asegurar que el financiamiento se dirija a proyectos con el mayor potencial.

Las reformas financieras están fortaleciendo el papel de los bancos públicos en el financiamiento cíclico de las PYMEs y creando productos capaces de aumentar la participación en el mercado financiero, incluyendo la participación de las mujeres. Estas reformas están beneficiando a las empresas de turismo, con un aumento en el nivel de crédito y el número de empresas financiadas a través del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Las reformas también apoyarán la diversificación de la oferta turística, incluso en las zonas rurales y las comunidades. La creación e incorporación de nuevos vehículos de financiamiento de inversiones en el mercado de capitales, incluyendo Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces (FIBRA) y Certificados de Capital de Desarrollo (CKD), han contribuido en gran medida a atraer inversiones dirigidas por el sector privado en el mercado inmobiliario turístico (por ejemplo, la creación de hoteles en corredores agroindustriales). Sin embargo, estos instrumentos son más adecuados para el desarrollo de hoteles que forman parte de una cadena internacional y abastecen al mercado de negocios, en lugar de hoteles todo incluido y de hoteles independientes que representan la mayor parte del sector en México y tienen más probabilidades de atender al mercado de ocio.

México puede aprovechar su experiencia en empresas público-privadas (EPP) para aprovechar las inversiones en infraestructura de redes (carreteras, conectividad, tratamiento de agua y alcantarillado) para fortalecer futuras APP relacionadas con el turismo, las cuales pueden proporcionar el financiamiento, la experiencia y la demanda necesarias para proyectos potenciales. Sin embargo, la coordinación horizontal y vertical sigue siendo un desafío, ya que estas actividades se deciden y se financian a nivel subnacional, a menudo con el apoyo del gobierno federal, mientras que la capacidad de implementar estas actividades a nivel local es un problema.

México es promocionado como un destino para inversión extranjera directa (IED) en proyectos de turismo comercial a gran escala, pero ha visto descensos en las entradas de IED en el sector, las cuales están sujetas a las condiciones macroeconómicas tanto en el país anfitrión como en el país de origen. Esto limita en parte el alcance de México para influir en las entradas de IED para el turismo. México tiene que garantizar que las inversiones en IED se conecten con las empresas locales, promover la transferencia de conocimientos y crear vínculos locales que permitan a las PYMEs integrarse en las cadenas globales de valor.

Para las PYMEs y empresarios de turismo, México cuenta con una amplia gama de instrumentos financieros disponibles. Las limitaciones de financiamiento para la oferta (pequeña escala de financiamiento en relación con los costos de transacción) y la demanda (falta de conocimiento financiero, cultura y colateral, alta informalidad) hacen poco probable que las PYMEs de turismo sean financiadas a través del sistema bancario comercial. Los apoyos públicos desempeñan un papel importante en este contexto, para capturar los beneficios económicos y sociales más amplios y para apoyar a las necesidades financieras de las empresas en determinadas áreas geográficas. México ofrece préstamos estándar y programas de garantía de crédito con apoyo público a través del mercado de crédito privado, así como programas que proporcionan acceso a capital emprendedor y crédito para financiar nuevas empresas o expandir las PYMEs y microempresas innovadoras. Sin embargo, el acceso al financiamiento es solo una parte de la historia, ya que quedan temas sobre la adopción y el uso efectivo de estos instrumentos. Los apoyos no financieros también son importantes para las PYMEs de turismo. Para hacer frente a esto, los productos financieros disponibles proporcionan asistencia técnica y tutoría.

Desde 2012, el INADEM promueve el desarrollo empresarial y proporciona un apoyo integral a las PYMEs en todos los sectores. Las PYMEs de Turismo están cubiertas por

estos apoyos, pero el INADEM no tiene un mandato o presupuesto turístico específico, a diferencia de Bancomext. Existe la posibilidad de fortalecer el papel del INADEM para hacer coincidir proyectos viables relacionados con el turismo con oportunidades financieras, proporcionar capacitación y asesoría y ayudar a las pequeñas empresas a integrarse en cadenas de valor y redes empresariales para beneficiarse de economías de escala. El fortalecimiento y ampliación del papel del Sistema de Apertura Rápida de Empresas a Centros de Atención a Empresas Turísticas (SARE-CAET) puede reducir la informalidad que constituye un punto de partida para financiar a las PYMEs de turismo.

Recomendaciones

- **Financiamiento directo a proyectos turísticos que ofrezcan el mayor potencial y garanticen una utilización más estratégica y eficiente de los recursos públicos.** Realizar evaluaciones y análisis más sólidos de la inversión pública en turismo. Examinar el costo y los beneficios potenciales de usar subsidios para financiar proyectos de desarrollo turístico, particularmente en el contexto de los recursos globales restringidos. Establecer límites presupuestarios previos para dar financiamiento al sector público. Mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno y los organismos de implementación. Aprovechar la experiencia que México tiene en el uso de asociaciones público-privadas para financiar infraestructura básica para apoyar el desarrollo turístico. Considerar el suministro de financiamiento para proyectos turísticos dentro de un contexto de destino más amplio, para apoyar la creación de rutas, bloques y desarrollo de destinos estratégicos.

- **Apoyar un mejor uso y rendimiento de las oportunidades de financiamiento por parte de las pequeñas y microempresas.** Fortalecer el papel del INADEM en la prestación de apoyo financiero y no financiero a las micro y pequeñas empresas de turismo. Mejorar la capacidad financiera de las micro y pequeñas empresas mediante la asistencia técnica y tutoría. Alentar a las empresas turísticas a formalizarse y a salir de la economía informal, incluyendo la simplificación administrativa y la ampliación del papel del Sistema de Apertura Rápida de Empresas a Centros de Atención a Empresas Turísticas. Explorar el potencial de fuentes alternativas de financiamiento (canalizando las remesas a través del financiamiento colectivo, y microfinanzas) que aporten una perspectiva del sector privado a la selección y financiamiento de proyectos

- **Aprovechar la capacidad de FONATUR para ser un actor fundamental en el financiamiento y la ingeniería de un nuevo modelo de desarrollo turístico.** Apoyar a FONATUR a impulsar la implementación de un nuevo modelo de desarrollo turístico desde el diseño hasta la evaluación, bajo la dirección de la Secretaría de Turismo. Construir sinergias entre FONATUR, INADEM y otros actores financieros para fomentar y apoyar la diversificación de productos y destinos. Fortalecer el liderazgo de México en el desarrollo del turismo en América Latina mediante la exportación de conocimientos de FONATUR sobre ingeniería turística y sobre la prestación de servicios de asesoría a los países de la región.

Capítulo 1
Perfil y rendimiento del turismo en México

El turismo es un sector económico importante en México y desempeña un papel clave en fomentar el crecimiento, mediante la generación de ingresos por exportaciones y el apoyo a los empleos. A la fecha, el país está experimentando un auge en el turismo internacional - 2015 fue un año récord para las llegadas y los ingresos internacionales, con el crecimiento superando a muchas economías avanzadas y emergentes del turismo. El turismo nacional también es importante. Este capítulo examina el desempeño y la competitividad del turismo en México durante la última década, dentro del contexto económico más amplio. Se analizan los principales retos y oportunidades que enfrenta el sector turístico mexicano y se destaca la importancia de contar con información estadística robusta sobre el turismo para impulsar mejor la toma de decisiones empresariales y políticas.

El turismo en la economía

El turismo es un sector económico importante en México y desempeña un papel clave en el estímulo del crecimiento, mediante la generación de ingresos por exportaciones y el apoyo al empleo. Sin embargo, el potencial del turismo para promover el desarrollo local y regional sigue sin alcanzarse en gran parte, y el sector enfrenta desafíos de competitividad y sustentabilidad. La atención hasta la fecha se ha centrado principalmente en el desarrollo de destinos costeros integrados altamente concentrados. México está buscando desarrollar este modelo para competir en el cambiante mercado turístico y para difundir los beneficios más ampliamente en todo el territorio y apoyar un crecimiento más incluyente y sustentable.

Este capítulo considera el papel del turismo en la economía y examina el desempeño y la competitividad del turismo en México durante el periodo 2005-2015. Sitúa al turismo en el contexto económico más amplio y analiza algunos de los principales retos y oportunidades que actualmente enfrenta el turismo mexicano y de su potencial de desarrollo. El análisis se basa principalmente en estadísticas oficiales del Sistema Nacional de la Información Estadística del Sector Turismo de México (DATATUR) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Entorno macroeconómico

Las cambiantes condiciones económicas tanto en la economía nacional como en la global, así como en los principales mercados generadores fuente afectan al turismo. Cuando las economías crecen, los niveles de ingreso disponibles también aumentan, lo que resulta en un mayor gasto en turismo y viajes. El crecimiento económico también significa que hay más recursos disponibles tanto en el sector público como en el privado para invertir en infraestructura y fomentar el desarrollo del sector de viajes y turismo. Las condiciones macroeconómicas más amplias también influyen en el entorno empresarial en el que operan las empresas turísticas.

Ocho años después de la crisis financiera, la recuperación sigue siendo débil, con tasas de crecimiento muy por debajo de las normas anteriores a la crisis. La OCDE (2016a) prevé que el crecimiento del PIB mundial será del 3% en 2016, sin cambios con respecto a 2015, con solo una modesta mejora prevista para 2017. Muchas economías de mercados emergentes han perdido impulso y profundas recesiones persisten en Brasil y Rusia, mientras que la recuperación en las economías avanzadas sigue siendo modesta. Tal periodo prolongado de crecimiento lento ha dañado el potencial de oferta de las economías a largo plazo a través del efecto cicatrizante del desempleo prolongado, de la inversión perdida y del impacto negativo del débil crecimiento del comercio sobre la productividad.

México ha registrado una actividad económica moderada en los últimos años y la OCDE (2016a) proyecta que el PIB crecerá en un 2.6% en 2016, tras el crecimiento de 2.5% registrado en 2015. Esto se debe al debilitamiento del crecimiento mundial, a la incertidumbre política en algún otro mercado emergente, a las preocupaciones sobre las políticas monetarias divergentes en las economías avanzadas y a las presiones a la baja sobre los precios de los productos básicos (OCDE, 2016a). Esto sigue a tres décadas marcadas por un crecimiento lento, una baja productividad, una omnipresente informalidad del mercado de trabajo y una alta desigualdad de ingresos en México, con uno de cada cinco mexicanos viviendo en la pobreza, comparado con uno de cada diez en las economías de la OCDE (OCDE, 2015a).

A pesar de que los precios del petróleo y la demanda externa son ahora menores, la OCDE (2016a) espera que el crecimiento del PIB en México se fortalezca en 3% en 2017, a medida que las presiones transitorias a la baja en la demanda estadounidense desaparezcan y que la amplia agenda de reformas del gobierno comience a impulsar a la inversión. La

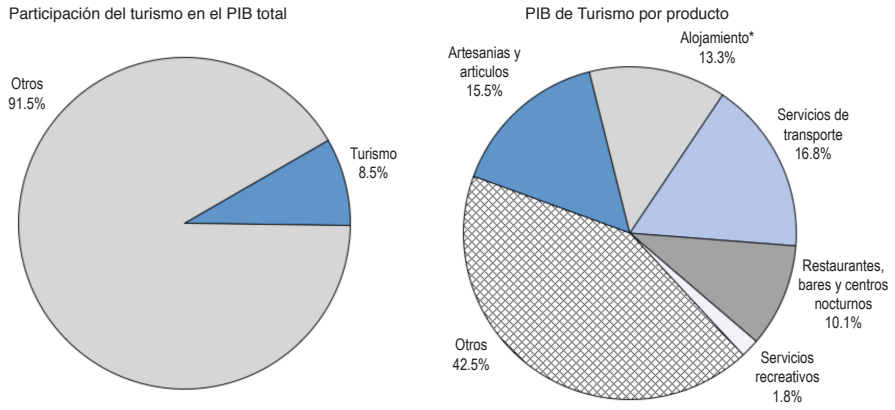
fuerte depreciación del peso ha mejorado la competitividad de las exportaciones, incluso para el turismo, y la demanda interna con una continua capacidad de recuperación apoyando a la actividad económica. La inflación se ha mantenido por debajo del objetivo del banco central y la política monetaria sigue centrada en lograr la estabilidad de la inflación y en evitar presiones de precios al alza debido a la debilidad de la moneda. Los recortes del gasto del sector público se están aplicando tras la fuerte reducción de los ingresos públicos relacionados con el petróleo, ya que la importante disminución de los precios del petróleo ha afectado el estado de las finanzas públicas. Esto tiene implicaciones para el programa de inversión en infraestructura de México y está afectando negativamente los recursos disponibles para desarrollar e implementar políticas de turismo a corto y largo plazo.

Contribución económica del turismo

El turismo aportó directamente 1.4 mil millones de pesos o 8.5% del PIB a la economía de México en 2014 (frente al 9.3% de 2005 a precios actuales), basado en los datos de la Cuenta Satélite del Turismo (CST). En comparación, los sectores de construcción y de minería representaron el 7.3% del PIB, mientras que los servicios financieros y la agricultura contribuyeron con el 4.5% y el 3.1%, respectivamente. Los efectos del PIB indirecto e inducido del turismo también son importantes, pero es extremadamente difícil obtener pruebas de tales efectos de la aplicación de un enfoque consistente de medición.

La participación directa del turismo en el PIB en México es el doble de la media de la OCDE del 4.1%, y es una de las más altas entre los países de la OCDE. El PIB turístico de México se compone de: servicios de transporte 16.8%, artesanías y otros bienes 15.5%, restaurantes, bares y clubes nocturnos 10.1%, alojamiento 8.8% y tiempo compartido y segundas residencias 4.6%, con otras actividades diversas constituyendo el resto.

Gráfica 1.1. Contribución directa del turismo a la economía de México, 2014

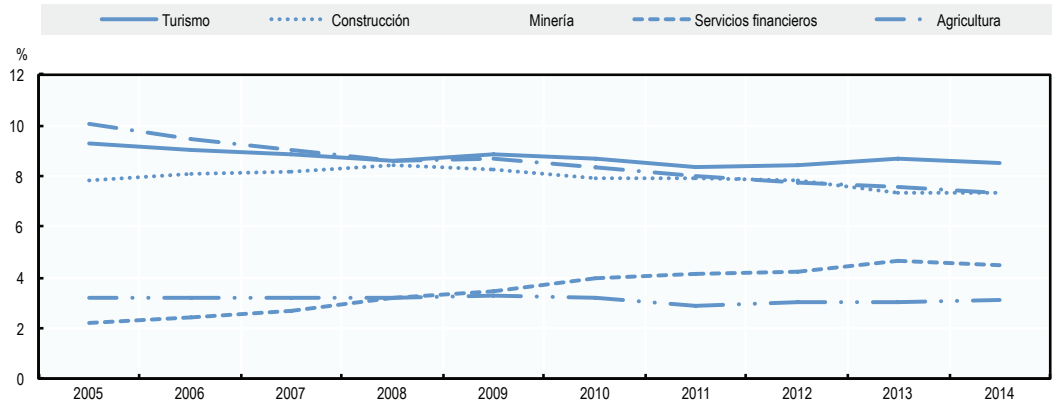


*Incluye tiempo compartido y segundo hogar.
Fuente: INEGI, extracto de mayo de 2016

El valor del turismo en la economía creció por debajo del crecimiento global del VAB en términos reales durante el periodo de análisis (21.7% comparado con el 23.3% entre 2005 y 2014, a precios constantes). Esto da un promedio de 2.2% de crecimiento anual en términos reales, en comparación con un crecimiento del 2.4% en la economía en su conjunto. El sector se contrajo en un 4.5% en 2009, vinculado con la crisis financiera mundial y la pandemia de influenza H1N1, pero rápidamente se ajustó y se recuperó a los niveles de crecimiento previos a la crisis.

La participación del turismo en el PIB ha disminuido ligeramente durante este periodo. Sin embargo, la importancia del turismo en relación con otros sectores de la economía ha aumentado en los últimos años, especialmente en el sector petrolero. El sector también ha crecido por delante del sector de la construcción, pero se encuentra detrás de los servicios financieros durante el periodo del estudio.

Gráfica 1.2. Contribución del PIB al turismo en relación con otros sectores, 2005-2014

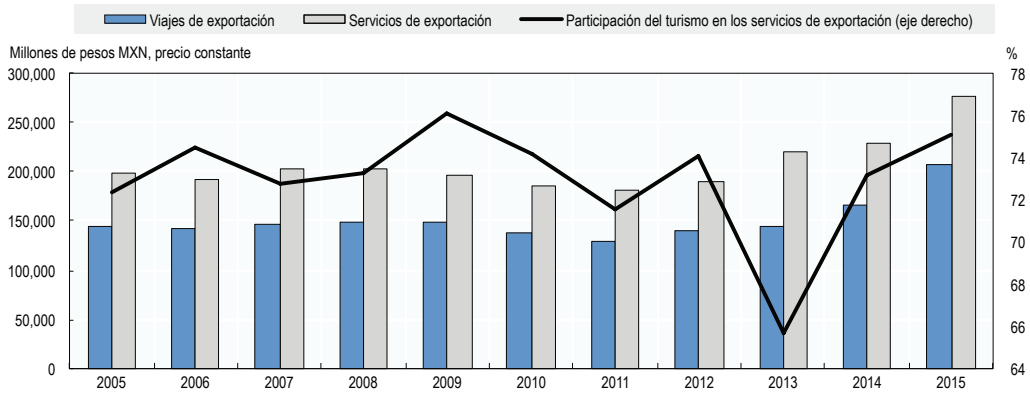


Fuente: INEGI, extracto de mayo de 2016

Exportaciones turísticas, balanza de viajes y contribución al valor agregado nacional

La participación del turismo en el comercio de servicios es significativa. El sector es un importante impulsor de exportación y una fuente de ingresos en divisas en México. Los ingresos por viajes internacionales representaron el 77.2% de las exportaciones de servicios y el 4.3% del total de las exportaciones en 2015, a precios actuales. La importancia de la participación del

Gráfica 1.3. Exportaciones relacionadas con viajes, 2005-2015



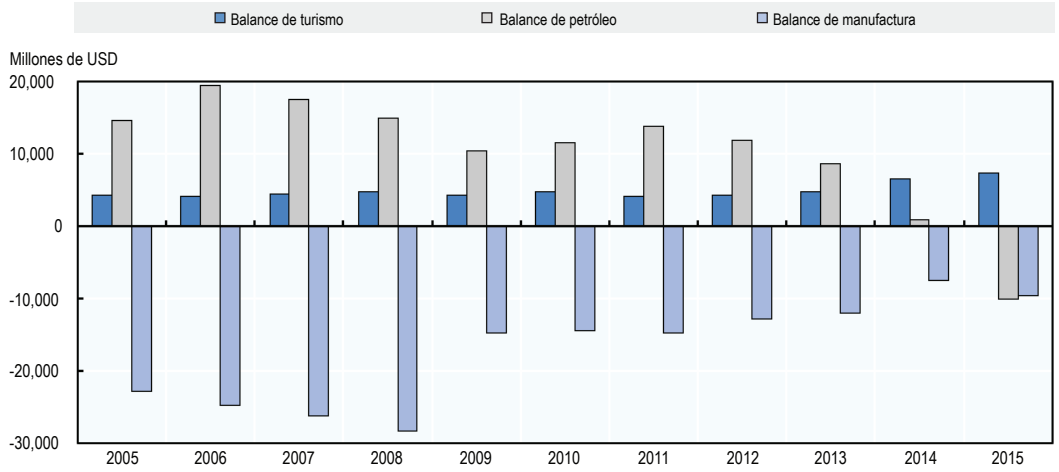
Año base 2008.
Fuente: Cálculos del INEGI y la OCDE.

turismo en las exportaciones de servicios en México es evidente cuando se compara el promedio de la OCDE de 21.3% y un promedio global de 25.6% (OMT, 2016a). La participación del turismo en las exportaciones totales ha disminuido durante el periodo del análisis, mientras que la participación de las exportaciones de servicios ha aumentado globalmente (aunque disminuyó considerablemente en 2013 vinculada al crecimiento de los ingresos de "otras exportaciones").

Las exportaciones relacionadas con los viajes contribuyen positivamente a la posición de la balanza de pagos de México. En las dos últimas décadas, México ha registrado constantemente un superávit en la balanza de viajes, ya que el crecimiento de los ingresos de los visitantes internacionales (exportaciones) ha superado el gasto de los residentes mexicanos que viajan a otros países (importaciones).

Esta situación se acentuó desde 2013, ya que el crecimiento del turismo entrante ha contribuido a compensar los ingresos petroleros que han sido menores. Las exportaciones relacionadas con viajes aumentaron de 178.2 mil millones de pesos en 2013 a 215.8 mil millones de pesos en 2014 y 276.7 mil millones de pesos en 2015, un aumento de 43.8% en términos reales. El superávit de viajes pasó de 61.6 mil millones de pesos en 2013 a 87.9 mil millones de pesos en 2014 y 116.6 mil millones de pesos en 2015, o 75.1% en términos reales en el mismo periodo.

Gráfica 1.4. Contribución del turismo a la balanza de pagos, 2005-2015



Fuente: Banco de México, extracto de mayo 2016.

Las exportaciones de turismo son importantes desde el punto de vista económico, ya que contribuyen al valor agregado de la economía y tienen impactos ascendentes significativos. Si bien no todas las exportaciones de turismo dan como resultado aumentos en el valor agregado interno, las cifras iniciales del Análisis del Comercio en Valor Agregado (TiVA por sus siglas en inglés) de la OCDE-OMC indican que los ingresos por turismo generan un valor agregado más alto que el promedio para los países receptores, y tienen efectos ascendentes significativos en el país receptor y en otros países.

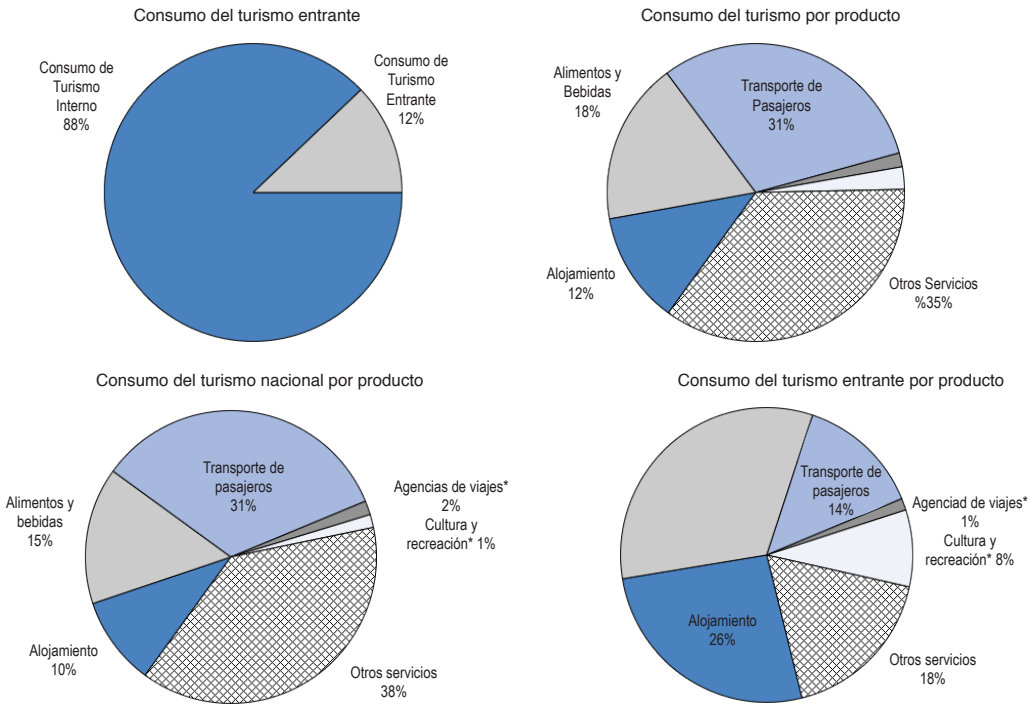
Según estimaciones de TiVA, aproximadamente el 91% de las exportaciones mexicanas de turismo consisten en valor agregado generado localmente (en México). Esto es más alto que el promedio de la OCDE del 80%. El 9% restante dio como resultado el valor creado en otros países (importaciones). Los gastos de turismo también generan efectos

significativos ascendentes en México, con cada 1 € de valor agregado en las industrias relacionadas con el turismo que se estima que supondrá un valor agregado adicional de 33 centavos en las industrias ascendentes en México. Esta última cifra es inferior a la media de la OCDE (56%), lo que refleja principalmente que, en particular, las industrias de servicios mexicanos (transporte, otros servicios) tienen un contenido de valor agregado directo relativamente alto en sus ventas, es decir, son menos propensos a subcontratar los insumos de los proveedores (nacionales).

Consumo de turistas entrantes y nacionales

Los datos de la Certificación para la Sostenibilidad Turística CST para México indican que el consumo interno de turismo ascendió a 2.100 mil millones de pesos en 2014, a precios actuales. El mercado nacional aportó aproximadamente 88 de cada 100 pesos mexicanos consumidos por los turistas en el país. Esta participación del consumo turístico está por encima del promedio de la OCDE del 77%, subrayando el importante papel económico que desempeña el turismo nacional en México. Esta participación se ha mantenido relativamente estable durante el periodo del análisis.

Gráfica 1.5. Consumo de turismo interno por el tipo de turismo y de producto, 2014



*Las agencias de viajes incluyen otros servicios de reservación. Cultura y recreación incluye deportes.
Fuente: INEGI, Cuenta Satélite del Turismo, 2014.

Por su parte, el consumo vinculado a los viajes de salida de los residentes mexicanos ascendió a 168 millones de pesos en precios actuales, elevando el consumo total del turismo en México a 2.3 mil millones de pesos en 2014, un 3.7% más que los 2.2 mil millones de pesos en 2013.

Los datos de la CST demuestran los diferentes patrones de consumo de turistas nacionales e internacionales, observándose variaciones significativas. En general, el transporte representa la mayor participación del consumo del turismo interno (30.9% en 2014), seguido por alimentos

y bebidas (17.6%) y servicios de alojamiento (12.2%). Sin embargo, el transporte representa una participación menor del consumo de turismo entrante (13.7%), mientras que el alojamiento (26.3%) y los servicios de alimentos y bebidas (32.7%) representan una mayor participación.

Lo contrario es cierto para el consumo de los turistas nacionales. Esto está vinculado con el hecho de que el mercado nacional hace viajes más frecuentes pero cortos, y es más probable que se queden con amigos y familiares. Por otra parte, para los turistas entrantes, el gasto en turismo de ocio fue el componente más importante del consumo de turismo entrante (62.7%), con los viajes de negocios representando el 6.7%. Para los turistas nacionales, los viajes de ocio y de negocios representaron el 33.2% y el 22.3%, respectivamente.

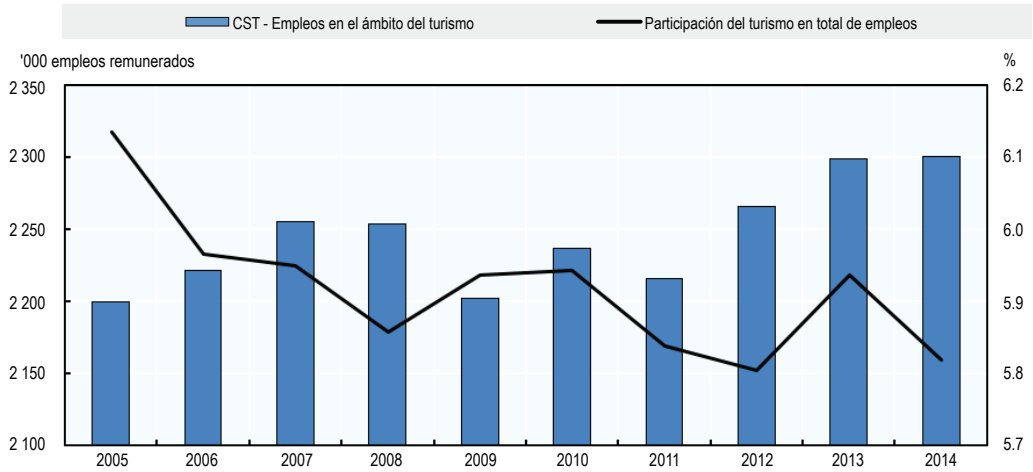
Impacto del turismo sobre el empleo

En México, el impacto del turismo sobre el empleo es significativo. La medición de la gama completa de empleos directa e indirectamente vinculados al turismo es un reto. El turismo es una industria heterogénea que representa una amplia variedad de tipos y tamaños de empresas. Dos medidas proporcionan datos sobre el empleo del turismo en México.

La CST ofrece un panorama completo del empleo en el turismo, basado en empleos remunerados equivalentes a tiempo completo. Utiliza un porcentaje del turismo para estimar el número de empleos remunerados directamente vinculados a la demanda turística. De acuerdo con los últimos datos disponibles, el turismo apoya directamente a más de 2.3 millones de empleos o el 5.8% del empleo remunerado a tiempo completo en México. Esto se compara con el 5.9% en promedio de la OCDE.

Si bien el empleo en el sector ha aumentado en términos absolutos durante la última década, un 4.6% más que los 2.2 millones de 2005, la participación del turismo en el empleo total es ligeramente inferior al nivel de 6.1% de 2005. Los restaurantes, bares y clubes nocturnos representan la mayor participación del turismo en un poco más de un tercio (36%), seguido por el 16.2% en el transporte de pasajeros, el 13.1% en la artesanía y otros bienes y el 8% en el alojamiento, el tiempo compartido, segunda residencia y servicios recreativos, con un 26.6% en otros servicios. Según los datos de la CST, la remuneración total del turismo fue de 244.2 mil millones de pesos en 2014, mientras que el salario medio anual en turismo fue de 106 150 MXN, por debajo del promedio de la economía de 118 149 MXN.

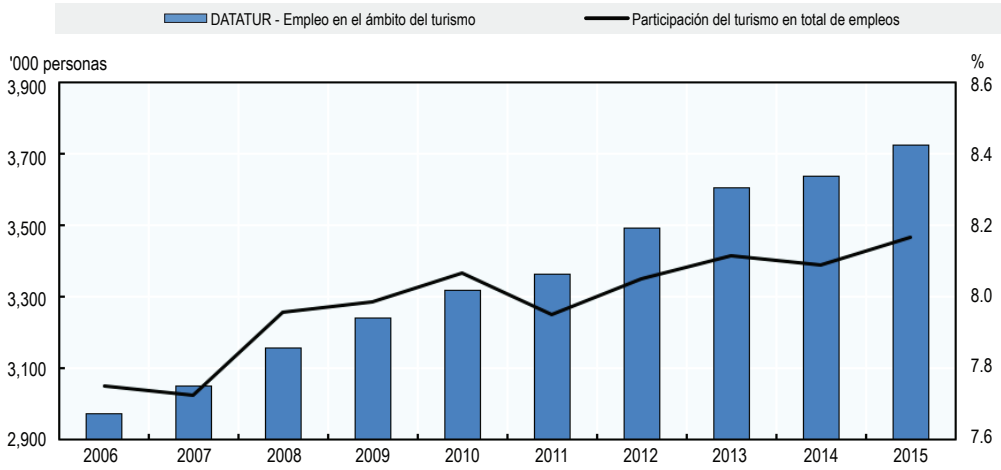
Gráfica 1.6. Número de trabajos remunerados en turismo 2005-2014



Fuente: INEGI, CST.

Los datos de empleo de DATATUR proporcionan una medida alternativa, pero relacionada. Mide el número de personas ocupadas que trabajan en el sector. Se construye sobre la base de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y pesa características de turismo y categorías relacionadas basándose en los puestos de trabajo equivalentes remunerados en la CST. De acuerdo con esta medida, se estima que en 2015 se emplearon a 3.7 millones de personas en el sector turístico en México, lo que equivale al 8.2% del empleo total. El empleo turístico ha crecido constantemente durante el periodo de análisis, aumentando en promedio 2.5% cada año, a partir de 2.97 millones en 2006.

Gráfica 1.7. Número de personas[1] con empleo en turismo, 2006-2015



1. Los datos se refieren a los trabajadores autónomos, subordinados y trabajadores asalariados en el cuarto trimestre.
Fuente: DATATUR basado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) INEGI.

Estas medidas solo presentan un panorama parcial del empleo turístico en México. No captan el empleo en la economía informal del turismo, la cual es considerable en México. El INEGI estima que más de la mitad (54%) de los establecimientos de alojamiento y de servicios de alimentos operan en el sector informal, y los trabajadores informales ganan un 40% menos que los del sector formal (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Abordar la informalidad en el sector turístico en México

La informalidad es un desafío que no es exclusivo del turismo. Esto conduce a una utilización ineficiente de los recursos y afecta sobre todo al mercado de trabajo, lo que provoca un elevado volumen de negocios, una pérdida de conocimientos especializados y una falta de profesionalización. También reduce el poder adquisitivo en los mercados nacionales. Sin embargo, la informalidad es a veces aceptada por los gobiernos y las organizaciones internacionales, debido a la idea de que favorece a quienes están a la izquierda de la distribución de salarios que no podrían ganar lo suficiente para contribuir a través del sistema de prestaciones sociales (Bentancor y Robano, 2014). Se cree que si la formalidad fuera exigida, esos trabajadores quedarían excluidos del mercado de trabajo. La informalidad no suele ser una opción, sino una necesidad, ya que a menudo está relacionada con la precariedad, la segregación geográfica y la baja calificación (Bentancor y Robano, 2014). Para la mayoría de los trabajadores, la informalidad es una limitación, ya que, si hubieran sido empleados en el sector formal, estos trabajadores informales habrían sido beneficiarios netos de la seguridad social, dada su baja cualificación y salario. En un esfuerzo por atraer a las empresas turísticas a la economía formal de México, la Secretaría de Turismo ha puesto en marcha una estrategia para registrar a los vendedores ambulantes

y artesanales en las playas y otros destinos turísticos. La implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas a Centros de Atención de Empresas Turísticas (SARE-CAET) también está ayudando a abordar la informalidad. El traslado al sector formal puede beneficiar a los empleados y ayudar a las empresas en actividades relacionadas con el turismo a acceder a financiamiento de los prestamistas formales.

Perfil y rendimiento del turismo

El sector de viajes y turismo de México ha enfrentado varios desafíos durante la última década, incluyendo el impacto de la crisis económica mundial, los desastres naturales (huracán Odile) y las alertas sanitarias (H1N1, Zika). El turismo también es más vulnerable a los acontecimientos externos que muchos otros sectores de la economía.

A pesar de ello, el sector ha mantenido su capacidad de recuperación y ha continuado expandiéndose. Sin embargo, el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 señala que el desempeño de México en los principales indicadores del turismo ha sido moderado en comparación con otros países en las últimas tres décadas.

Turismo internacional

El comercio de servicios de turismo internacional atrae la atención política en muchos países debido al potencial de apoyar el crecimiento impulsado por las exportaciones y de fomentar la economía. México desempeña un papel prominente en el turismo a nivel mundial y 2015 fue un año récord para el turismo internacional en el país, tanto en términos de llegadas y de recibos.

Llegadas internacionales

México parece estar experimentando un auge turístico en este momento, ya que el sólido índice de llegadas desde 2014 ha superado el crecimiento en muchas economías avanzadas y emergentes del turismo. Sin embargo, los datos para el periodo 2005-2013 revelan un desempeño mucho más modesto en relación con otros países.

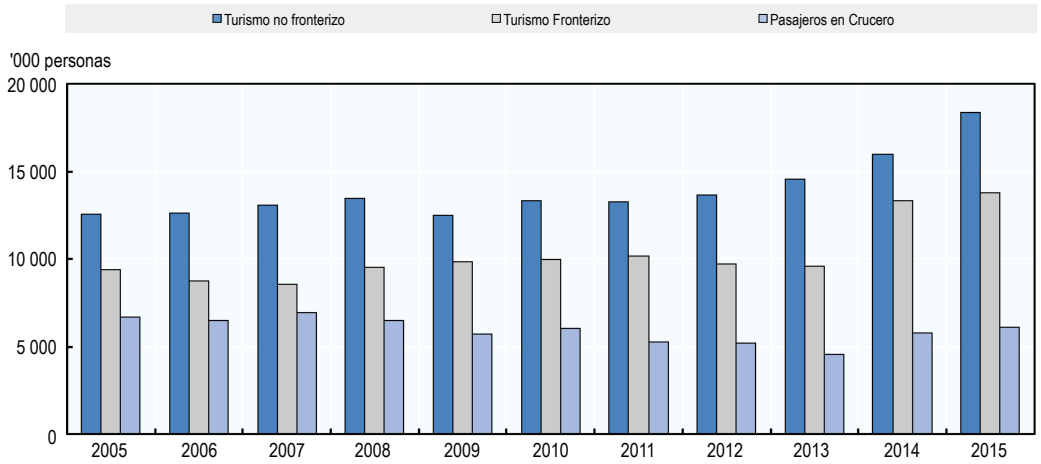
Durante el periodo 2005-2015, la llegada de turistas internacionales a México aumentó un 46.7% en general, alcanzando 32.1 millones en 2015, creciendo a una tasa promedio de 3.9% anual. Esto coincide con el crecimiento anual registrado globalmente (3.9%) y en el continente americano (3.7%) en conjunto en el mismo periodo, pero detrás del crecimiento de alrededor del 5% en otras partes de América Latina.

La tendencia general de la llegada de turistas internacionales entre 2005 y 2013 fue de un crecimiento moderado, aunque irregular, marcado por una caída en 2009 seguida por un retorno contundente al crecimiento en 2010. Durante este periodo, los viajes con pernocta a México aumentaron en 10.2% o 1.2% en promedio cada año. A esto siguió un excepcional crecimiento del 21.5% en 2014. El buen desempeño en 2015 registró un nuevo aumento del 9.5%. El gran crecimiento en la llegada de turistas internacionales está vinculado a factores externos positivos, especialmente el tipo de cambio favorable del dólar estadounidense.

El conjunto de llegadas de turistas internacionales como parte del total de llegadas de visitantes, ha aumentado durante este periodo, pasando del 21.2% en 2005 al 30.9% en 2013 y al 36.9% en 2015, ya que el número de visitantes internacionales (con pernocta y del mismo día) disminuyó a 75.7 millones en 2011 y sigue siendo 15.4% inferior a los niveles máximos de 103.1 millones en 2005 (87.2 millones en 2015).

En 2014 se observó un significativo crecimiento en el número de llegadas recientes como resultado de un aumento extraordinario (39.2%) de "turistas fronterizos" (visitantes con pernocta a la zona fronteriza, que no viajan más allá de la frontera terrestre de 25-30 km con Estados Unidos) hacia el norte y una frontera más corta con Belice y Guatemala hacia el sur. Alrededor de 13.8 millones de turistas internacionales (15.8%) que cruzaron estas fronteras en 2015 no viajaron más allá de la frontera estrechamente definida, de un total de 62.8 millones de visitantes fronterizos. Los flujos de visitantes a la zona fronteriza son relativamente volátiles y están influenciados por cambios en el tipo de cambio peso-dólar y el precio relativo de bienes y servicios, medidas de control fronterizo, entre otras cosas. Muchos de los visitantes transfronterizos también están visitando a amigos y familiares.

Gráfica 1.8. Entradas internacionales a México, 2005-2015



Año base 2008.
Fuente: Banco de México.

En contraste, el turismo no fronterizo creció un 27.7%, pasando de 12.6 millones en 2005 a 16 millones en 2014, creciendo a una tasa media anual del 2.7% entre 2005 y 2014. La llegada de turistas no fronterizos volvió a aumentar fuertemente en 2015 para llegar a 18.4 millones, un 46.4% más que en 2005, lo que equivale a un crecimiento del 3.9% anual. Las llegadas turísticas no fronterizas se vieron más afectadas por la crisis económica y la pandemia de gripe, reduciéndose en un 6.9% en 2009 (frente al 2.5% de la disminución de llegadas turísticas en general), pero se recuperó bien, aumentando un 6.6% en 2010 (frente al 4.2%), y han registrado un crecimiento consistente desde entonces. Los datos disponibles indican que los turistas no fronterizos son un mercado de mayor valor, ya que gastan más y se quedan más tiempo, y son también un objetivo más promocionable que los turistas fronterizos. La mayoría del turismo no fronterizo a México es por motivo de ocio (59.7% en 2014), seguido por visitas a amigos y familiares (25.3%), y, en tercer lugar, con el 7.8% por asuntos de negocios.

Los pasajeros de cruceros no se cuentan en los datos de llegadas de turistas internacionales. En 2014, México recibió a 5.8 millones de pasajeros de cruceros, un 27% más que en 2013, y creció un 5.7% adicional para llegar a 6.1 millones en 2015. Sin embargo, el número de pasajeros de cruceros ha caído un 8.8% durante el periodo de revisión (2005-2015) y ha fluctuado sobre una base anual, alcanzando su máximo en 2007, seguido por las caídas de dos dígitos registradas en 2009, 2011 y 2013.

Ingresos internacionales

Los flujos monetarios son un indicador de rendimiento significativo al evaluar la contribución económica del turismo. Durante el periodo 2005-2015, los ingresos de

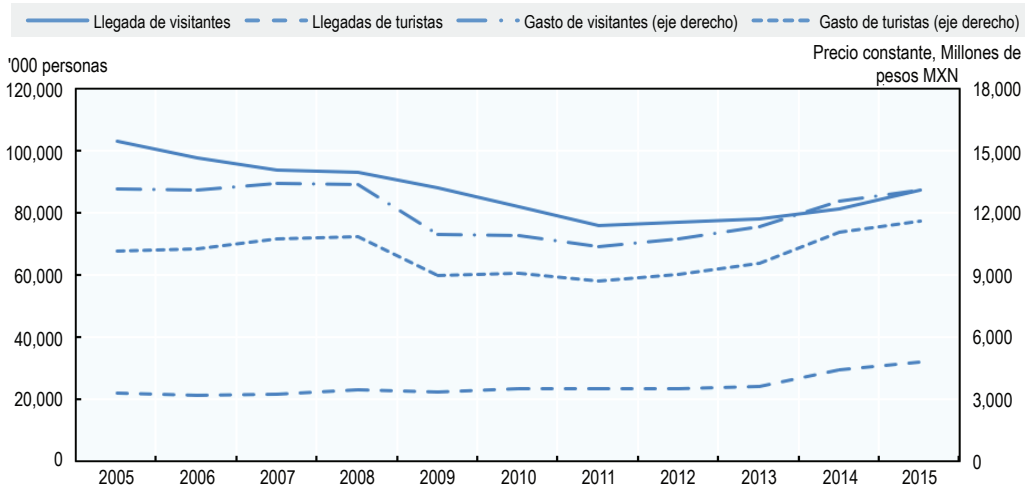
visitantes internacionales a México aumentaron 44% en términos reales, creciendo a una tasa promedio de 3.7% cada año. Esto está en línea con el crecimiento de la llegada de turistas internacionales.

Los visitantes internacionales (con pernocta y del mismo día) generaron 276.7 mil millones de pesos en ingresos en moneda extranjera en 2015, frente a 215.8 mil millones de pesos en 2014. Esto equivale a un crecimiento del 24.4% en términos reales en 2015, muy por delante del crecimiento de los ingresos mundiales por viaje, el cual fue de 3.6% en términos reales (OMT, 2016a). También se basa en un crecimiento del 15.6% en términos reales en 2014. Esto sucede después de un periodo en el que el desempeño fue más mixto, durante el cual los ingresos internacionales registraron un crecimiento débil durante el periodo 2005-2009, luego cayeron fuertemente en términos reales en 2010 (7.4%) y en 2011 (6.3%).

Los visitantes de pernocta representaron el 36.9% de los visitantes internacionales en 2015, pero aportaron el 88.9% de los ingresos de visitantes, es decir, 246.1 mil millones de pesos a la economía mexicana. Esto representa un aumento respecto al 21.2% de los visitantes y al 77.5% de los ingresos en 2005. El crecimiento de los ingresos por turismo internacional (crecimiento anual del 3.1% en términos reales) se ha mantenido en gran medida en línea con el crecimiento observado en la llegada de turistas (3.3% anual) durante el periodo 2005-2014, pero superó el crecimiento de las llegadas en 2015.

Los turistas no fronterizos, en particular, representaron el 21% (18.4 millones, un aumento del 14.7% en comparación con 2014) de los visitantes internacionales en 2015, pero aportaron el 84.4% de los ingresos en moneda extranjera. El gasto turístico no fronterizo aumentó (68.7% en términos reales en el periodo 2005-2015) por encima de la llegada de turistas no fronterizos (46.4%), mientras que el gasto por parte de los turistas fronterizos (un 19.6% en términos reales) presentaron un retraso en el crecimiento de las llegadas (47%). El gasto de visitantes de un mismo día cayó (29.3% en términos reales) ligeramente por debajo de la caída de llegadas (32.2%). Esto pone de manifiesto la contribución relativamente más alta y creciente de los turistas a la economía mexicana y de los turistas no fronterizos en particular, en comparación con el gran número de visitas transfronterizas de corta duración.

Gráfica 1.9. Llegadas y gasto de visitantes y turistas, 2005-2015



Año base 2008.
Fuente: Banco de México.

Cuota de mercado, clasificaciones globales y fluctuaciones del tipo de cambio

En consonancia con el crecimiento de las llegadas y los ingresos internacionales, México ha crecido en el ranking mundial. En cuanto a flujo de personas, México representó el 2.7% de las llegadas mundiales de turismo y ocupó el puesto número 9 en el mundo en 2015, frente al 2.6% y el décimo en el mundo en 2014. En cuanto a flujos monetarios, México representó el 1.4% de los ingresos por viajes mundiales y se ubicó en el puesto 16 en el mundo en 2015, frente al 1.2% y el 22º en el mundo en 2014 (OMT, 2016b). La diferencia comparativamente grande en la posición de México en ambas clasificaciones se explica por el hecho de que muchas de sus llegadas de turistas internacionales siguen siendo visitas transfronterizas de corta duración (OMT, 2016a). Sin embargo, no debe sobreestimarse la utilidad del concepto de cuota de mercado y los rankings globales para analizar la competitividad de los destinos.

La reciente depreciación del peso mexicano ha influido en los flujos de turismo entrante, ya que mejoró la competitividad de los precios de México en sus principales mercados fuente. En particular, el peso se depreció un 4.1% frente al dólar estadounidense en 2014 y un 19.2% más en 2015, lo que hizo que México fuera relativamente más barato como destino y ayudara a impulsar las llegadas y los ingresos de visitantes estadounidenses a México.

Principales mercados fuente y diversificación

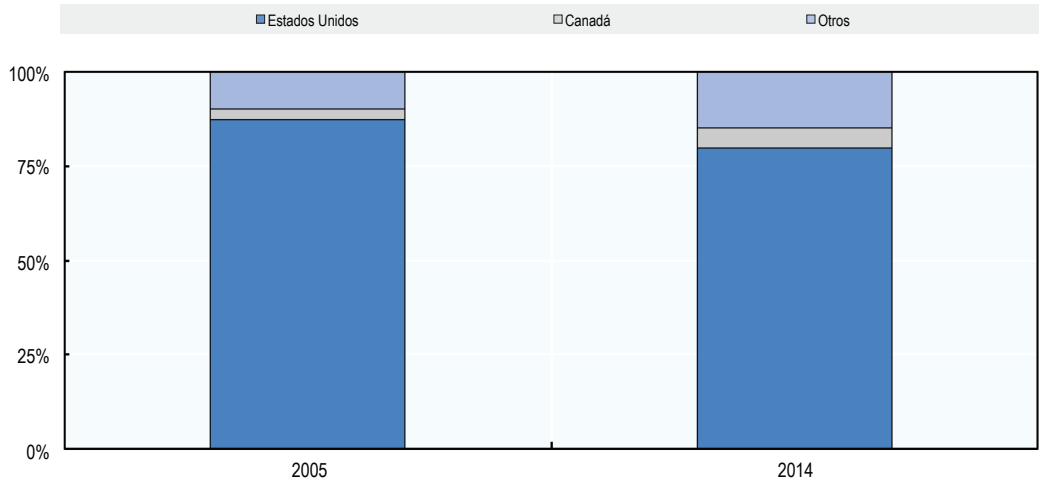
En virtud de su ubicación geográfica, México se beneficia de la proximidad del gran mercado norteamericano. Estados Unidos es el segundo mercado de salida más grande del mundo y por mucho, el mercado fuente más importante de México, seguido por Canadá. En 2014, 12.7 millones o el 79.6% de los turistas no fronterizos procedían de Estados Unidos, y con casi 1 millón de turistas, o el 5.5%, procedían de Canadá. Alrededor del 64.5% de los visitantes estadounidenses y el 5.4% de los visitantes canadienses llegan por vía aérea. Mediante esta medida de llegadas aéreas, alrededor del 76.6% de los visitantes llegan desde Estados Unidos, más un 6.5% provenientes de Canadá.

Mientras que el número absoluto de turistas no fronterizos procedentes de Estados Unidos aumentó en un 16.4% entre 2005 y 2014, la participación de Estados Unidos en la llegada de turistas a México disminuyó (de 87.3% a 79.6%), decreciendo anualmente en un 1.7%. Dos años son excepciones a esta tendencia: primero en 2009, cuando la participación de los turistas estadounidenses en México aumentó (quizás vinculada con la tendencia a permanecer más cerca de casa, a gastar menos en vacaciones durante la crisis económica); y segundo en 2014, cuando México registró un crecimiento extraordinario en el turismo fronterizo (14.7%), vinculado a la apreciación del dólar estadounidense y a la recuperación económica en Estados Unidos (OMT 2016a). Sin embargo, México ha aumentado su participación en los viajes de salida de Estados Unidos, pasando de 33.9% en 2011 a 38.4% en 2014 de acuerdo con datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos y sigue siendo el destino turístico número uno para los viajeros estadounidenses.

Canadá ha crecido como mercado fuente para México en términos absolutos durante el mismo periodo, aunque su cuota de flujos turísticos llegó a su máximo en 2008 con un 6.1%. Estados Unidos y Canadá ofrecen nuevas oportunidades de crecimiento y seguirán siendo los principales mercados fuente para México. La llegada de otros mercados también ha registrado un crecimiento, aumentando su participación de visitantes no fronterizos de 9.8% en 2005 a 14.8% en 2014. Esto indica una diversificación del mercado fuente en la última década, ayudada por una mayor conectividad y esfuerzos promocionales.

Después de Estados Unidos y Canadá, el Reino Unido, Colombia y Argentina completaron los cinco principales mercados de origen en 2015, basándose en las llegadas aéreas por país de residencia. Las llegadas desde el Reino Unido han aumentado alrededor del 12% anual desde 2012, en un momento en que el peso mexicano se ha depreciado frente a la libra esterlina (un 9.5% en 2014 y un 10.7% en 2015). La llegada de otros países europeos como España, Alemania, Francia, Italia y Suecia también han crecido, pero a un ritmo menor. La cuota de mercado de Europa se ha contraído durante el periodo

Gráfica 1.10 Principales mercados fuente para México basándose en llegadas de visitantes no fronterizos, 2005-2014



Fuente: DATATUR, Compendio, extracto de mayo 2016.

del análisis, pasando del 15% en 2005 al 13% en 2015 (basado en las llegadas aéreas por nacionalidad). Otros países de la OCDE que son mercados fuente para México incluyen Australia, Chile, Corea y Japón.

Los mercados emergentes ofrecen un sólido potencial, ya que el ritmo de crecimiento del turismo en muchas economías emergentes está superando el crecimiento de las economías avanzadas, incluso con la reciente desaceleración económica y la reducción de la demanda turística internacional de muchos mercados emergentes en 2015. China, por ejemplo, lideró el crecimiento de turismo saliente en 2015, y es el mercado número uno en términos de número de viajes y gastos. Las llegadas aéreas de China han crecido alrededor del 29% anual desde 2012, pero sigue siendo un mercado fuente muy pequeño para México (0.4%).

América Latina ha aumentado su cuota de mercado del 5% al 13% durante el periodo 2005-2015. El crecimiento de Colombia ha sido particularmente sólido en los últimos años, aumentando alrededor del 41% anual desde el año 2012 para convertirse en el cuarto mercado fuente más grande en 2015 (a partir del décimo en 2012). Las llegadas también han aumentado de los otros miembros de la Alianza del Pacífico, Chile y Perú. México ha tomado medidas en los últimos años para eliminar las restricciones de visado y facilitar los viajes de estos países y de otros mercados emergentes. Otros países de América Latina como Costa Rica, Guatemala, Panamá y Ecuador también registraron un crecimiento. Sin embargo, las llegadas de Brasil cayeron en un 4.7% en 2015, mientras que el mercado venezolano también se contrajo, esto está vinculado con condiciones económicas difíciles en estos países que están afectando los flujos de viajes de salida.

Turismo nacional

El turismo nacional es el pilar del sector turístico de México y sigue siendo el mercado más importante del país. El turismo nacional contribuye económicamente a las regiones que no atraen a los visitantes internacionales, además de ser menos vulnerables a los acontecimientos externos.

La conciencia de la importancia económica del turismo nacional ha crecido significativamente en los últimos años. Sin embargo, construir un panorama exacto de este mercado es un desafío. Los datos de varias fuentes ayudan a crear un perfil de las actividades turísticas de los residentes mexicanos, incluyendo estadísticas de alojamiento y datos de encuestas de hogares. Los datos de la CST también demuestran los diferentes patrones de consumo de los turistas nacionales, en comparación con los turistas internacionales (por ejemplo, gastan menos en hoteles), como se mencionó anteriormente. La importancia de este mercado varía entre los diferentes destinos y subsectores que conforman el sector turístico en México.

La Encuesta Nacional de Gasto Turístico en los Hogares proporciona información sobre el número, propósito y duración de los viajes de residentes mexicanos, el tipo de alojamiento, transporte utilizado y el nivel de gasto. De acuerdo con la encuesta de 2013, el 59% de los hogares mexicanos realizaron al menos un viaje en ese año. En el 45.4% de los casos, al menos un miembro de la familia realizó únicamente un viaje con pernocta, y otro 31.8% realizó únicamente un viaje del mismo día. Un poco más de la quinta parte de los hogares (22.8%) realizaron un viaje con pernocta y uno del mismo día. Los principales destinos para viajes nacionales (con pernocta y del mismo día) son la Ciudad de México (11.3%), seguido de Jalisco (7.9%), México y Veracruz (6.4% cada uno).

Los hogares gastaron en promedio 1,013 pesos por día en viajes de un mismo día y 1,222 pesos por día en viajes con pernocta (o 5,610 pesos por viaje con pernocta con una duración promedio de 4 noches). Visitar a amigos y familiares (41.1%) es el motivo principal de un viaje con pernocta, con más de la mitad de los hogares (53.9%) quedándose con amigos y familiares. Otro 39.4% se alojó en hoteles. Los otros motivos principales de los viajes con pernocta fueron por descanso o vacaciones (40.3%), con viajes de negocios que representan un 7.1% de viajes.

Los tres periodos máximos de viaje con pernocta fueron los periodos de verano (18.2% de los viajes), invierno (15.1%) y pascua (12.6%).

Las estadísticas de alojamiento son otra fuente estadística importante, pero no se encuentran libres de limitaciones – por ejemplo, puede ser difícil separar a los visitantes de otros viajeros, y a los visitantes nacionales de los visitantes extranjeros. Sin embargo, pueden proporcionar una medida aproximada para el turismo nacional, y el número de noches de estancia es un buen indicador de la magnitud de los viajes dentro del país, ya que no solo refleja la visita misma, sino también la duración de la estancia. Las estadísticas de alojamiento también proporcionan información sobre la distribución del turismo nacional en todo el territorio. Esto se analizará más adelante en la siguiente sección.

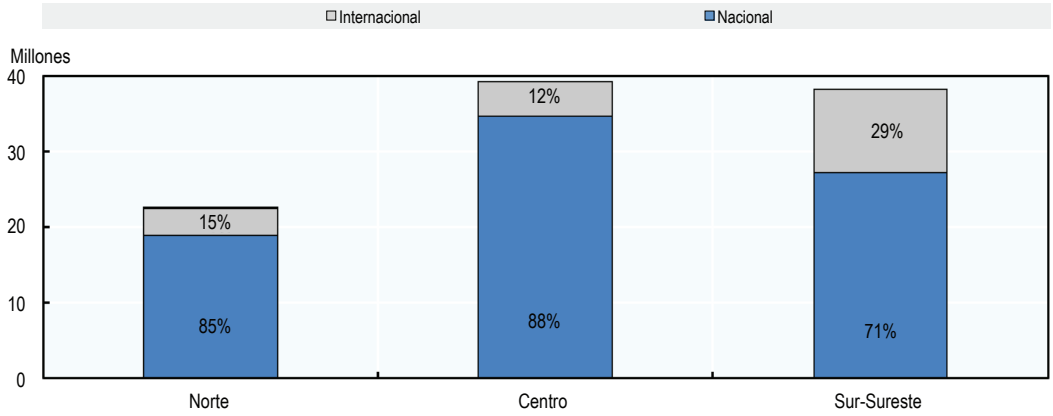
Distribución del turismo por mercado, región y estado

Los datos de llegada y de noches de alojamiento proporcionan información sobre los diferentes patrones de destino, visita, y sobre la dispersión de turistas internacionales y nacionales en todo el territorio, con una demanda internacional en particular concentrada en varios destinos. Dos tercios de los turistas internacionales se quedaron en destinos de sol y playa en 2012, en comparación con un poco menos de un tercio (31%) de los turistas nacionales. Los visitantes internacionales representaron la mayoría de los visitantes a Cancún, la Riviera Maya y Los Cabos, mientras que los visitantes nacionales representaron una participación mucho mayor de visitantes a Acapulco y Veracruz-Boca del Río, por ejemplo.

Los turistas internacionales representaron el 19% de las llegadas a hoteles, pero casi el doble de las noches de estancia (33.1%), ya que permanecieron más tiempo que los visitantes nacionales (3.72 noches, en comparación con 1.77 noches). Los visitantes internacionales eran más propensos a permanecer en hoteles de 5 estrellas (62.5% de llegadas y 74.7% de pernoctas en hoteles de categoría de cinco estrellas, frente al 21.9% y 29.3% de turistas nacionales).

El turismo internacional está fuertemente concentrado en la región sursureste, la cual representa el 58% de las llegadas internacionales y las dos terceras partes de las noches de alojamiento (66.6%) (42.8% y 57% en 2005). Otro 24% de las llegadas internacionales y un 18.7% de las noches se registran en la región Centro. La región norte representa el 18% de las llegadas y el 14.8% de las noches, lo que refleja la menor estancia de los turistas fronterizos.

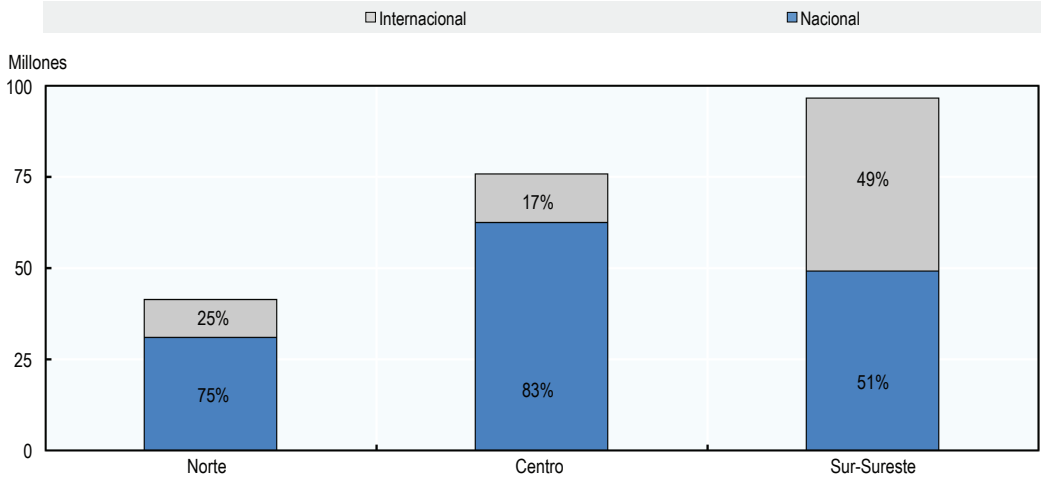
Gráfica 1.11. Llegadas nacionales e internacionales a hoteles por región, 2014



Fuente: DATATUR, Compendio, extracto de mayo 2016.

Tres cuartos de las llegadas internacionales (77.3%) se concentran en seis estados - Quintana Roo, en la región sursureste, representa por sí sola casi la mitad de todas las llegadas internacionales (47.5%), seguida por la Ciudad de México (10.6%) y Jalisco (5.7%) en el centro, y Baja California (4.5%) y Baja California Sur (5.6%) en el norte. Esta concentración es

Gráfica 1.12. Noches de estancias nacionales e internacionales en hoteles por región, 2014



Fuente: DATATUR, Compendio, extracto de mayo 2016.

aún más marcada cuando se trata de pernoctas. Casi nueve de las diez pernoctas internacionales (86.6%) están concentradas en cinco estados - Quintana Roo en la región sursureste representa casi dos tercios de todas las pernoctas internacionales en México (62%), seguido de Baja California Sur (8.3%) en el norte, y Ciudad de México (6.2%), Jalisco (5.2%) y Nayarit (5%).

Las llegadas nacionales representaron cuatro de cada cinco llegadas a hoteles (81%) y dos de cada tres pernoctas (66.9%), lo que demuestra la menor estancia de los turistas nacionales. La región del centro representa el 42.9% de las llegadas y el 43.8% de las pernoctas, la región sursureste representa el 33.6% de las llegadas y el 34.5% de las pernoctas, mientras que la región norte representa el 23.5% de las llegadas y el 21.7% de las pernoctas. La mayor concentración de llegadas y pernoctas se encuentra en la Ciudad de México (11.2% y 10.3%) y Jalisco (7.6% y 10.2%), seguida de Guerrero (6.8% y 7.7%) y Veracruz (6.9% y 5.8%). En contraste con la fuerte concentración internacional en Quintana Roo, el mercado nacional representa el 4% de las llegadas y el 5.7% de las pernoctas en este estado.

En promedio, los visitantes permanecen 2.14 noches en alojamiento en hotel en 2014, con los visitantes internacionales permaneciendo más tiempo (3.72 noches) que los visitantes nacionales (1.77 noches). Si bien la duración media de la estancia se ha mantenido en gran medida estable para el mercado nacional, ha aumentado de 3.1 noches en 2005 al mercado internacional. Los visitantes internacionales permanecieron más tiempo en Baja California Sur (5.51 noches) y Nayarit (5.47), seguido de Quintana Roo (4.85). Baja California Sur también registró la duración más larga de la estancia para los visitantes nacionales (cuatro noches). La región sursureste representó poco menos de la mitad de todas las noches (45.1%) en 2014. Esta cifra es ligeramente superior a la participación accionaria de habitación de la región, lo que refleja la estancia media más larga en esta región.

Fortalecimiento de la estructura estadística e inteligencia turística

El propósito de esta revisión no fue hacer un análisis profundo de las estadísticas del turismo en México. Sin embargo, ha resaltado brechas en la información y formas de mejorar las estadísticas sobre el turismo, para impulsar de una mejor manera la toma de decisiones de negocios y de políticas.

La preparación de una CST completa para México proporciona información sobre la importancia económica del turismo y su papel en la economía a nivel nacional. Esto es vital para demostrar el peso económico del turismo. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es responsable de preparar la CST, en estrecha cooperación con otros entes interesados y activos en estadísticas de turismo y cuentas nacionales. Sin embargo, una CST es solo una herramienta en el sistema de estadísticas de turismo. Por ejemplo, no proporciona información sobre la dinámica económica y social del turismo a nivel local.

El Sistema Nacional de la Información Estadística del Sector Turismo (DATATUR) publica datos e informes sobre el desempeño del turismo en México. Es administrado por la Secretaría de Turismo y consolida datos cuantitativos y cualitativos recolectados de diferentes fuentes de información de turismo, incluyendo agencias públicas federales y estatales y del sector privado. DATATUR está diseñado para satisfacer las necesidades de diferentes usuarios, desde aquellos interesados en acceder a tendencias de datos generales hasta usuarios estadísticos más avanzados e interesados en realizar un análisis más profundo. El sitio web incluye una biblioteca digital con análisis de las principales tendencias de los indicadores de turismo, los resultados de las encuestas y los impactos de las políticas y programas de turismo en México.

Una gran cantidad de datos se encuentra disponible a través de DATATUR y las series temporales generalmente están completas con lagunas de datos limitadas. El Compendio de Estadísticas del Turismo está bien hecho y es una herramienta útil para los usuarios finales. Proporciona datos históricos oficiales y se actualiza y publica anualmente. Estos datos no están necesariamente alineados con las tablas de datos publicadas en línea, las cuales se actualizan de forma más regular (mensual / trimestral / semanal). La información turística está muy fragmentada, ya que los datos se difunden a través de diversas plataformas con una integración limitada. Esto es confuso desde la perspectiva del usuario final y dificulta el acceso a los datos. La oportunidad y la consistencia también continúan siendo un desafío. Un análisis más profundo y la comprensión de los factores que impulsan las tendencias de los datos y las implicaciones para la política contribuirían aún más a la toma de decisiones basadas en pruebas.

La información sobre el turismo en el lado de la demanda es particularmente escasa. El Banco de México proporciona datos sobre personas entrantes y flujos monetarios, mientras que la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación proporciona datos sobre las llegadas aéreas de pasajeros por nacionalidad y país de residencia. Sin embargo, hay escasez de información sobre los antecedentes y características de estos visitantes, sus viajes, patrones de consumo, expectativas y satisfacción con los diferentes aspectos de su viaje a México. Estas debilidades podrían ser atendidas por una encuesta de visitantes, complementada con una investigación de mercado y un análisis profundo de la posición competitiva de México en los principales mercados fuente.

Dado el tamaño y la importancia del turismo nacional, la información sobre este segmento también se beneficiaría de mejoras. La información parcial sobre este importante mercado hace que cualquier evaluación del turismo sea difícil e incompleta. Por lo tanto, es necesario basarse en los recientes esfuerzos (por ejemplo, encuestas de origen y destino) y ampliar la labor y el análisis del consumo del turismo nacional. El trabajo en curso para fortalecer las estadísticas de turismo en otras áreas (por ejemplo, inversión, empleo, competitividad, sustentabilidad) y aprovechar el potencial de Big Data, así como de otras fuentes de datos alternativas y basadas en tecnología, también ayudará a llenar las lagunas de información y fortalecerá la infraestructura de datos apoyando al turismo, sujeto a limitaciones presupuestarias.

Diversos actores públicos y privados desempeñan un papel importante en la provisión y difusión de información clave sobre el turismo a nivel nacional y local. El fortalecimiento de la cooperación entre los productores y los usuarios finales de las estadísticas del turismo mejoraría la solidez, la credibilidad y la calidad de esta información. Esto, a su vez, mejorará el uso de las estadísticas del turismo y apoyará una política basada en la evidencia y en la toma de decisiones empresariales.

Los esfuerzos deben centrarse en la construcción de un sistema moderno de estadísticas del turismo que proporcione información oportuna y confiable sobre los aspectos de producción y consumo del turismo. El enfoque principal debe ser en los datos cuantitativos, pero un buen conocimiento de la demanda turística también requiere información cualitativa. Es necesario establecer una visión estratégica con prioridades claras y asociaciones sólidas entre todos los niveles de gobierno y con el sector privado para implementar un sistema estadístico nacional. Esto se aplica a todos los países, incluyendo a México.

Referencias

Bentancor A., y V. Robano (2014), The Part-time Premium Enigma: an Assessment of the Chilean Case, Economia, Spring 2014, Vol. 14, Número 2, pp29-54.

CNET (Consejo Nacional Empresarial Turístico) (2016), Panorama de la Actividad Turística en México Número 17,
http://www.cnet.org.mx/panorama_17.pdf

DATATUR (2016), Resultados de la Actividad Turística México 2015.
http://www.datatur.beta.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2015-12(EN).pdf

INEGI (2015), Cuenta Satélite del Turismo de México 2014, Boletín de Prensa Número 516/15, 2 de diciembre de 2015.
http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/ProductoDestacado3.aspx

OECD (2016a), *OECD Economic Outlook*, OECD Publishing, París. DOI:
http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-en

OECD (2016b), *OECD Tourism Trends and Policies 2016*, OECD Publishing, París. DOI:
http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en

OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Mexico*, OECD Publishing, París.
http://dx.doi.org/10.1787/eco-surveys-mex-2015-en

OECD (2015b), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París. DOI:
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en

SECTUR (2013), Encuesta Nacional de Gasto Turístico en los Hogares, SECTUR,
http://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20Publicaciones/ENGATURH_2013.pdf

UNWTO (2016a), World Tourism Barometer, Vol. 14 mayo 2016,
http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barom16_03_may_excerpt.pdf

UNWTO (2016b), World Tourism Barometer, Vol. 14 julio 2016,
http://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/wtobarometereng.2016.14.4.1

Anexo
Tablas estadísticas

Fuente: Banco de México, extracto de mayo 2016.

Tabla A.1. Contribución directa del turismo a la economía de México, 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% cambio	Tasa Anual de Crecimiento
	Millones de MXN, precios actuales										2005-2014	2005-2014
VBA Nacional	9 028 899	10 120 003	10 962 144	11 941 199	11 568 456	12 723 475	14 021 257	15 116 998	15 444 778	16 311 337	80.7	6.8
PIB del Turismo	836 245	917 595	974 834	1 028 907	1 029 399	1 105 479	1 171 476	1 267 939	1 335 295	1 394 210	66.7	5.8
Agricultura[1]	288 107	323 355	360 285	392 984	387 015	425 590	448 103	505 675	506 394	537 245	86.5	7.2
Minería	694 981	794 968	901 739	1 054 691	786 997	966 823	1 298 146	1 315 847	1 176 101	1 168 070	68.1	5.9
Construcción	730 041	848 233	923 691	1 030 710	991 397	1 040 901	1 152 544	1 236 784	1 166 705	1 229 139	68.4	6
Industrias manufactureras	1 559 631	1 832 579	1 905 965	2 027 255	1 928 312	2 199 445	2 393 798	2 703 787	2 715 436	2 887 563	85.1	7.1
Comercio	1 352 744	1 505 533	1 627 935	1 785 940	1 661 552	1 894 386	2 172 857	2 354 947	2 483 002	2 666 530	97.1	7.8
Transporte y almacenamiento	558 195	622 037	666 691	700 557	691 371	796 765	860 889	945 708	1 001 762	1 061 946	90.2	7.4
Seguro y servicios financieros	278 230	301 573	356 249	390 550	409 416	439 976	452 489	472 716	535 440	569 440	104.7	8.3
Servicios de bienes raíces[2]	1 143 565	1 248 268	1 337 494	1 448 376	1 502 829	1 592 103	1 686 555	1 768 489	1 839 112	1 907 465	66.8	5.8
	Millones de MXN, precios constantes										2005-2014	20015-14
VBA Nacional	10 870 105	11 410 946	11 778 878	11 941 199	11 374 630	11 965 979	12 435 058	12 937 094	13 119 492	13 401 295	23.3	2.4
PIB del Turismo	914 477	970 637	996 120	1 028 907	982 398	1 004 935	1 033 969	1 081 057	1 089 216	1 112 911	21.7	2.2
Agricultura[1]	351 456	373 045	390 308	392 984	377 848	390 856	366 831	397 118	407 434	421 848	20	2
Minería	1 119 429	1 111 413	1 095 487	1 054 691	1 012 072	1 020 993	1 017 204	1 026 049	1 024 518	1 009 054	-9.9	-1.1
Construcción	872 476	948 296	992 914	1 030 710	968 200	975 507	1 015 099	1 039 974	990 336	1 010 226	15.8	1.6
Industrias manufactureras	1 941 123	2 028 482	2 047 910	2 027 255	1 857 907	2 016 704	2 109 315	2 196 097	2 222 750	2 314 583	19.2	2
Comercio	1 602 195	1 713 187	1 783 203	1 785 940	1 563 520	1 749 038	1 919 062	2 010 579	2 055 659	2 120 001	32.3	3.2
Transporte y almacenamiento	650 555	677 734	701 085	700 557	650 008	700 120	728 423	758 002	776 371	801 530	23.2	2.3
Seguro y servicios financieros	245 337	283 784	320 270	390 550	403 945	488 618	523 318	563 367	621 971	616 548	151.3	10.8
Servicios de bienes raíces[2]	1 303 086	1 357 266	1 402 417	1 448 376	1 464 031	1 504 544	1 548 510	1 587 152	1 603 059	1 635 670	25.5	2.6

Año base 2008.
1. Incluye crianza de animales y explotación, uso de la silvicultura, pesca y caza.
2. Incluye renta de equipo y de bienes intangibles.
Fuente: INEGI, extracto de mayo 2016.

Tabla A.2. Exportaciones relacionadas con viajes, 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% cambio	Tasa Anual de Crecimiento
	Millones de MXN, precios actuales											2005-2015	2005-2015
Exportaciones de turismo[1]	129 256	132 852	141 341	148 829	156 401	151 522	147 665	167 501	178 162	215 830	276 665	114.0	7.9
Exportaciones de bienes	2 332 364	2 726 130	2 970 531	3 216 396	3 094 171	3 768 880	4 346 796	4 879 187	4 855 367	5 283 880	6 038 972	158.9	10.0
Exportaciones de servicios	175 989	177 724	192 801	203 045	205 095	198 691	202 168	222 210	267 253	291 415	358 319	103.6	7.4
Total de exportaciones	2 508 352	2 903 854	3 163 332	3 419 442	3 299 265	3 967 571	4 548 965	5 101 397	5 122 620	5 575 295	6 397 291	155.0	9.8
Participación del turismo en exportaciones de servicios	73.4	74.8	73.3	73.3	76.3	76.3	73.0	75.4	66.7	74.1	77.2		
Participación del turismo en total de exportaciones	5.2	4.6	4.5	4.4	4.7	3.8	3.2	3.3	3.5	3.9	4.3		
	Millones de MXN, precios constantes											2005-2014	20015-14
Exportaciones de turismo[1]	144 318	143 199	147 129	148 829	149 145	138 043	129 283	141 124	144 504	167 080	207 770	44.0	3.7
Exportaciones de bienes	2 906 532	3 152 039	3 263 911	3 216 396	2 820 464	3 450 267	3 754 422	3 974 337	4 043 480	4 331 612	4 683 915	61.2	4.9
Exportaciones de servicios	199 501	192 177	202 256	203 045	196 115	186 114	180 719	190 586	220 031	228 267	276 863	38.8	3.3
Total de exportaciones	3 106 033	3 344 215	3 466 167	3 419 442	3 016 579	3 636 382	3 935 141	4 164 923	4 263 510	4 559 880	4 960 778	59.7	4.8
Participación del turismo en exportaciones de servicios	72.3	74.5	72.7	73.3	76.0	74.2	71.5	74.0	65.7	73.2	75.0		
Participación del turismo en total de exportaciones	4.6	4.3	4.2	4.4	4.9	3.8	3.3	3.4	3.4	3.7	4.2		

Año base 2008./ 1. Gasto por turistas y visitantes de un mismo día./ *Fuente*: Cálculos del INEGI y la OCDE.

Tabla A.3. Contribución del turismo a la balanza de pagos, 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% cambio	Tasa Anual de Crecimiento
	Millones de USD											2005-2015	2005-2015
Balanza del turismo	4 203	4 068	4 457	4 802	4 305	4 737	4 037	4 291	4 827	6 603	7 357	75	5.8
Balanza petrolera	14 541	19 380	17 545	14 978	10 369	11 482	13 739	11 817	8 614	880	-10 115	-169.6	-3.6
Balanza de productos manufacturados	-22 771	-24 712	-26 198	-28 354	-14 802	-14 476	-14 729	-12 775	-12 046	-7 534	-9 672	57.5	-8.2

Fuente: Banco de México, extracto de mayo 2016.

Tabla A.4. Consumo del turismo interno por el tipo de turismo y de producto, 2014

	Consumo de turismo nacional	Consumo de turismo entrante	Consumo de turismo interno
	Millones de MXN, precios actuales		
Total	..	..	..
Productos de consumo	1 846 685	254 592	2 101 277
Productos característicos del turismo	1 332 107	219 301	1 551 408
Servicios de alojamiento para visitantes	131 019	57 680	188 699
Servicios de alimentos y bebidas	202 068	71 680	273 748
Servicios de transporte de pasajeros	449 602	29 963	479 565
Transporte aéreo de pasajeros	..	..	..
Transporte ferroviario de pasajeros	..	..	..
Transporte de pasajeros por carretera	..	..	..
Transporte acuático de pasajeros	..	..	..
Servicios de apoyo de transporte de pasajeros	..	..	..
Servicios de renta de equipo de transporte	..	..	..
Agencias de viajes y otros servicios de reservación	20 625	2 827	23 452
Servicios culturales	4 024	3 687	7 711
Deportes y servicios recreativos[1]	15 204	14 817	30 020
Bienes característicos del turismo específicos de cada país	509 566	38 648	548 213
Servicios característicos del turismo específicos de cada país	..	..	..
Otros productos de consumo	514 578	35 291	549 869
Productos conectados con el turismo	..	..	..
Productos de consumo no relacionados con el turismo	..	..	..
Productos no consumibles	..	..	..

1. Incluye servicios culturales, deportes y actividades de entretenimiento.
Fuente: INEGI, Cuenta Satélite del Turismo 2014.

Tabla A.5. Número de personas[1] con empleo en turismo, 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% cambio	Tasa Anual de Crecimiento
												2006-2015	2006-2015
Total de empleo	37 844 912	38 785 911	39 853 294	40 056 906	41 082 034	41 214 377	42 888 986	43 930 472	44 710 784	45 015 097	46 568 093	20.1	2.1
Total de empleo en turismo	..	3 006 141	3 078 628	3 186 444	3 280 242	3 324 620	3 409 804	3 536 686	3 628 195	3 640 970	3 803 442	26.5	2.6

1. Los datos se refieren a trabajadores autónomos, subordinados y trabajadores remunerados en el cuarto trimestre.
Fuente: DATATUR basándose en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) INEGI.

Tabla A.6. Número de trabajos remunerados en turismo, 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% cambio	Tasa Anual de Crecimiento
											2005-2015	2005-2015
Total de empleo en turismo (directo)	2 199 392	2 221 001	2 255 546	2 254 038	2 202 369	2 236 388	2 215 389	2 265 940	2 298 513	2 300 472	4.6	0.5
Industrias de turismo	1 654 218	1 653 101	1 665 478	1 657 925	1 613 291	1 659 756	1 644 854	1 684 695	1 715 578	1 719 335	3.9	0.4
Servicios de alojamiento para visitantes	142 010	141 418	142 411	142 011	134 247	140 431	136 144	134 455	138 687	142 488	0.3	0
Hoteles y establecimientos similares	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Industria de alimentos y bebidas	773 878	769 703	770 581	780 803	772 522	775 165	777 970	814 234	839 378	827 964	7	0.8
Transporte de pasajeros	350 999	350 968	360 669	359 260	354 404	357 462	359 468	360 557	363 109	373 698	6.5	0.7
Transporte aéreo de pasajeros	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Transporte ferroviario de pasajeros	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Transporte de pasajeros por carretera	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Transporte acuático de pasajeros	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Servicios de apoyo de transporte de pasajeros	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Renta de equipo de transporte	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Agencias de viaje y otras industrias de servicios de reservación	17 977	18 337	19 162	19 517	17 968	17 844	18 146	19 036	19 224	20 083	11.7	1.2
Industria cultural	11 770	11 661	11 528	11 353	11 584	11 537	11 249	11 791	11 656	11 521	-2.1	-0.2
Deportes e industria de recreación[1]	38 621	39 507	40 059	40 717	39 679	41 018	40 976	41 412	42 252	41 722	8	0.9
Comercio al por menor de bienes característicos del turismo específicos de cada país	318 963	321 507	321 068	304 264	282 887	316 299	300 901	303 210	301 272	301 859	-5.4	-0.6
Otras industrias de turismo específicas de cada país	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Otras industrias	545 174	567 900	590 068	596 113	589 078	576 632	570 535	581 245	582 935	581 137	6.6	0.7

1. Incluye servicios culturales, deportes y actividades de entretenimiento. *Fuente*: INEGI, Cuenta Satélite del Turismo 2014.
Fuente: Banco de México, extracto de mayo 2016.

Tabla A.7. Llegadas de visitantes entrantes, 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% cambio		Tasa Anual de Crecimiento
	Llegadas (x1000)											2005-2015	2014-2015	2005-2015
Visitantes	103 146	97 701	93 582	92 948	88 044	81 953	75 732	76 749	78 100	81 042	87 221	-15.4	7.6	-1.7
Turistas	21 915	21 353	21 606	22 931	22 346	23 290	23 403	23 403	24 151	29 346	32 145	46.7	9.5	3.9
Turistas no fronterizos	12 534	12 608	13 041	13 425	12 501	13 327	13 237	13 665	14 562	16 000	18 350	46.4	14.7	3.9
Turistas fronterizos	9 381	8 745	8 565	9 505	9 845	9 962	10 166	9 738	9 589	13 346	13 795	47	3.4	3.9
Visitantes de un mismo día (excursionistas)	81 231	76 348	71 976	70 017	65 698	58 664	52 329	53 346	53 950	51 696	55 076	-32.2	6.5	-3.8
Excursionistas fronterizos	74 524	69 832	65 034	63 526	59 997	52 615	47 039	48 148	49 394	45 911	48 962	-34.3	6.6	-4.1
Pasajeros de cruceros	6 707	6 516	6 943	6 491	5 701	6 048	5 289	5 199	4 555	5 785	6 115	-8.8	5.7	-0.9

Fuente: Banco de México, DATATUR, Compendio, mayo 2016.

Tabla A.8. Contribución de los visitantes internacionales a ganancias en moneda extranjera, 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% cambio		Tasa Anual de Crecimiento
	Millones de MXN, precios actuales											2005-2015	2014-2015	2005-2015
Visitantes internacionales	129 256	132 852	141 341	148 829	156 401	151 522	147 665	167 501	178 162	215 830	276 665	114	28.2	7.9
Turistas internacionales	100 159	104 297	113 420	120 897	128 118	126 240	124 493	141 559	151 401	190 684	246 083	145.7	29.1	9.4
Turistas no fronterizos	93 108	97 699	106 530	113 014	119 916	119 315	117 553	134 094	144 475	180 830	233 547	150.8	29.2	9.6
Turistas fronterizos	7 051	6 599	6 890	7 882	8 201	6 924	6 941	7 466	6 925	9 855	12 535	77.8	27.2	5.9
Visitantes de un mismo día (excursionistas)	29 097	28 554	27 921	27 931	28 283	25 283	23 172	25 941	26 761	25 146	30 582	5.1	21.6	0.5
Excursionistas fronterizos	24 141	23 554	22 469	22 555	22 117	18 600	17 215	20 150	22 187	19 570	23 934	-0.9	22.3	-0.1
Pasajeros de cruceros	4 956	5 000	5 453	5 377	6 166	6 682	5 957	5 792	4 574	5 576	6 648	34.1	19.2	3

Fuente: Banco de México, DATATUR, Compendio, mayo 2016.

Tabla A.9. Mercados fuente basados en llegadas aéreas por país de residencia, 2012-2015

	2012		2014	2015		Participación en total de llegadas	% cambio	Tasa Anual de Crecimiento
	Posición	Volumen	Volumen	Posición	Volumen	2015	2012-2015	2012-2015
Estados Unidos	1	6 061 766	7 348 503	1	8 604 578	58.6	42	12
Canadá	2	1 547 641	1 646 158	2	1 707 798	11.6	10	3
Reino Unido	3	339 071	432 305	3	477 284	3.3	41	12
Colombia	10	128 691	292 441	4	363 159	2.5	182	41
Argentina	6	227 892	218 378	5	309 625	2.1	36	11
Brasil	5	233 931	300 919	6	286 807	2	23	7
España	4	239 742	256 350	7	265 031	1.8	11	3
Alemania	8	151 982	185 305	8	197 172	1.3	30	9
Francia	7	179 268	186 048	9	188 941	1.3	5	2
Perú	13	74 326	120 690	10	142 073	1	91	24
Italia	9	133 605	141 237	11	138 310	0.9	4	1
Chile	12	81 092	101 591	12	123 884	0.8	53	15
Venezuela	11	103 403	146 816	13	93 143	0.6	-10	-3
Japón	14	65 009	80 859	14	85 886	0.6	32	10
Costa Rica	16	55 873	63 187	15	82 556	0.6	48	14
Guatemala	17	48 102	56 085	16	82 206	0.6	71	20
Australia	18	44 908	61 056	17	68 976	0.5	54	15
Corea	21	31 710	52 810	18	67 855	0.5	114	29
China	23	25 972	43 854	19	55 659	0.4	114	29
Panamá	20	32 826	42 748	20	55 324	0.4	69	19
Ecuador	22	27 846	45 012	21	54 137	0.4	94	25
Países Bajos	15	56 320	50 357	22	51 501	0.4	-9	-3
Suiza	19	33 132	40 560	23	40 854	0.3	23	7
Cuba	25	9 767	19 495	24	25 932	0.2	166	38
India	24	11 559	14 697	25	16 659	0.1	44	13
Otros países		21 567	39 297		29 565	0.2	37	11
Total		10 826 326	12 958 514		14 677 627	100	36	11

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, extracto de mayo 2016.
Fuente: Banco de México, extracto de mayo 2016.

Tabla A.10. Tipos de cambio, 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MXN por cada USD	10.9	10.9	10.9	11.1	13.5	12.6	12.4	13.2	12.8	13.3	15.8
MXN por cada EUR	13.6	13.7	15	16.3	18.8	16.7	17.3	16.9	17	17.6	17.6

Fuente: Base de datos de la OCDE, extracto de mayo 2016.

Tabla A.11. Número de llegadas de turistas nacionales y de noches de estancia en hoteles, 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de llegadas de turistas										
Norte	10 587 291	10 387 057	11 665 561	16 572 529	15 027 651	15 611 910	16 093 405	16 673 497	17 814 775	18 938 956
Centro	26 256 477	27 680 270	28 810 302	29 244 683	27 330 069	29 262 599	31 961 417	33 033 719	34 612 803	34 650 946
Sursureste	19 140 156	19 997 574	23 446 122	23 872 038	23 233 545	23 686 703	23 236 059	24 960 578	26 099 414	27 156 008
Número de noches de estancia de turistas										
Norte	19 034 640	19 684 909	21 164 523	27 521 242	25 351 444	25 236 754	26 776 910	29 051 934	29 123 772	31 014 193
Centro	46 779 656	48 250 342	48 003 156	49 177 368	46 251 744	50 015 183	56 181 638	57 756 081	59 040 128	62 649 752
Sursureste	32 907 235	33 512 712	37 179 304	36 627 704	35 189 369	37 616 241	38 426 939	40 125 458	41 192 486	49 370 856

Fuente: DATATUR, extracto de junio 2016.

Tabla A.12. Número de llegadas de turistas internacionales y de noches de estancia en hoteles, 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de llegadas de turistas										
Norte	4 197 486	4 442 628	4 407 240	4 047 506	3 394 365	3 085 780	3 027 594	3 134 881	3 222 854	3 419 640
Centro	5 200 401	5 695 493	4 791 958	5 701 987	4 165 609	4 452 345	4 087 412	4 078 880	4 120 759	4 559 646
Sursureste	7 020 959	6 580 927	7 571 006	8 265 237	7 038 363	7 506 000	7 708 401	8 228 879	9 759 516	11 008 328
Número de noches de estancia de turistas										
Norte	10 585 804	11 469 356	11 172 973	10 072 726	9 295 667	9 339 598	9 254 112	9 421 433	9 423 485	10 436 528
Centro	12 897 370	15 983 088	12 927 223	15 567 937	11 216 308	12 600 771	10 721 634	10 546 543	10 376 406	13 205 171
Sursureste	31 148 709	29 917 689	35 139 122	36 391 195	29 158 688	33 712 818	34 575 290	37 559 218	43 964 768	47 075 898

Fuente: DATATUR, extracto de junio 2016.

Capítulo 2
Hacia un enfoque integral de la Política de Turismo en México

El turismo ocupa un lugar destacado en la agenda política de México. El país cuenta con una serie notable de planes y programas turísticos bien articulados que tienen como objetivo fomentar la inversión y el crecimiento económico, promover un desarrollo regional equilibrado y fomentar un crecimiento más productivo, incluyente y sustentable. El asegurar que estos planes y programas sean efectivamente coordinados e implementados será vital para alcanzar el potencial de desarrollo turístico de México y cumplir con estos objetivos. Este capítulo examina el entorno de la formulación de políticas de turismo y revisa los principales planes, estrategias e iniciativas, así como los acuerdos institucionales y el marco de gobierno para la política de turismo, y considera los mecanismos para apoyar un desarrollo coherente y coordinado de la política de turismo.

Introducción

La política de turismo en México tiene como objetivo fomentar la inversión y el crecimiento económico, así como el promover el crecimiento y desarrollo regional y nacional de una manera más equilibrada, productiva, incluyente y sustentable. Para lograrlo se necesitan políticas públicas eficaces e integradas. El desarrollo de la política de turismo es cada vez más complejo y el abordar los retos a los que se enfrenta el sector exige un enfoque integral en dependencias y entidades del sector público de los tres órdenes de gobierno, así como la estrecha participación del sector privado.

Para lograr lo anterior, es importante contar con un marco institucional sólido y para apoyar a un sector turístico competitivo con una gama diversificada de servicios y destinos en México. Las prácticas eficaces de gobernabilidad que reflejan el entorno cambiante de las empresas y las políticas, pueden ayudar a facilitar un enfoque integral en todo el gobierno y apoyar un crecimiento turístico más sustentable e incluyente. Los trabajos realizados por la OCDE sobre gobernabilidad han identificado una serie de consideraciones importantes que se deben incluir en cualquier respuesta política para mejorar el marco de apoyo para lograr una gobernabilidad eficaz en el ámbito del turismo (Cuadro 2.1).

Este capítulo evalúa el entorno de la formulación de políticas de turismo en México, se analizan las prioridades de la Política Nacional Turística, los planes clave, las estrategias y las iniciativas políticas relacionadas con el turismo, junto con los acuerdos institucionales y el marco de gobernabilidad, también se examina cómo se desarrollan, implementan y hacen cumplir las políticas de turismo, identificando áreas de mayor consideración para facilitar el desarrollo coherente y coordinado del turismo en México.

Visión estratégica, marco político e implementación de las políticas turísticas

El turismo ocupa un lugar destacado en la agenda política de México. Cada nueva Administración, publica un Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece la política y la estrategia del Gobierno para los próximos seis años. Posteriormente se preparan programas sectoriales específicos dentro del sector económico, incluyendo el turismo. Todas las administraciones de gobierno de México, han reconocido el potencial del turismo para impulsar el crecimiento económico nacional, la creación de empleo y las exportaciones de servicios. Durante las últimas cuatro décadas, el Gobierno Federal ha desempeñado un papel central en la planeación, desarrollo y financiamiento de la expansión del turismo en México, especialmente a través de un modelo integral de desarrollo de resorts en los destinos costeros.

El turismo ha sido identificado por la Administración Pública actual como un sector económico prioritario para promover un México más próspero e incluyente, generando beneficios económicos, sociales y laborales en todo el país. Como reflejo de esto, el turismo tiene un papel central en la política económica en México y la política de turismo es una parte integral de las estrategias, políticas y programas nacionales de desarrollo. Esto marca un mayor reconocimiento del turismo como un sector vibrante orientado a la exportación dentro de la economía mexicana en general.

La dimensión turística de estos planes es ambiciosa y amplia, ya que abarca temas clave de desarrollo turístico y proporciona el marco general de políticas para el turismo en México. El asegurar que estos planes y acciones sean efectivamente coordinados e implementados será vital para alcanzar el potencial de desarrollo turístico de México y cumplir con estas ambiciones. La articulación más clara de una visión estratégica para el sector, la priorización de los desafíos y las acciones para enfrentarlos fortalecerá el desarrollo turístico en México. Esto incluye un mayor detalle sobre los papeles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en la implementación de estas prioridades e hitos mensurables para evaluar el progreso.

La implementación efectiva también requerirá de una mejora en la gobernabilidad y de la capacidad institucional, así como de un financiamiento suficiente.

Cuadro 2.1. Mejora del marco de gobernabilidad de la política de turismo

- Una definición clara del papel de los distintos órdenes de gobierno en el turismo y del papel y las funciones de las diversas organizaciones que participan en la política de turismo. En algunos países estos papeles los establece la ley.
- A nivel nacional, existe una tendencia hacia el desarrollo de una asociación industrial de máximo nivel, que puede estar compuesta por organizaciones que representan diferentes sectores. A nivel local o estatal, diferentes organizaciones pueden representar a sectores o ramas de organizaciones representativas nacionales.
- Una estrategia turística es una herramienta de uso común para involucrar y coordinar al gobierno, la iniciativa privada, las comunidades del destino y a otras partes interesadas. Un problema común con una estrategia de turismo es la necesidad de proporcionar fondos suficientes para su implementación. La comunicación es un elemento importante para la implementación exitosa de una estrategia.
- La gobernabilidad de la política de turismo en múltiples niveles de gobierno requiere de actores locales competentes. Existe una variedad de herramientas para el desarrollo de capacidades a nivel nacional y local, pero es importante adaptar la capacitación para lograr desarrollar las habilidades requeridas. La participación y el desarrollo de la capacidad de los operadores turísticos y el gobierno local pueden ser mejorados mediante programas activos de aprendizaje por la acción.
- Las Organizaciones de Gestión de Destinos (OGD) son un componente importante de una gobernabilidad eficaz a nivel local. Sus límites deben reflejar tanto las economías de escala en la comercialización y la organización, y basarse en los patrones de viaje de los viajeros. Las OGD también proporcionan un enfoque local para el desarrollo de políticas y el desarrollo de capacidades, además de un enfoque para la comunicación con los actores del sector privado.
- Al desarrollar políticas y respuestas a las crisis, es importante que los gobiernos incluyan a los representantes del turismo en las decisiones debido a las características horizontales del sector turístico.
- Por lo tanto, es importante garantizar que se disponga de datos y análisis pertinentes que, a su vez, pueden requerir recursos y competencias adicionales en las organizaciones de turismo. También es importante asegurar que la toma de decisiones sobre políticas sea a largo plazo, transparente y que se evalúen los resultados.

Fuente: OCDE (2012).

Estrategias, políticas y programas clave para apoyar al turismo

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce explícitamente al turismo como un sector estratégico en la economía, con una alta capacidad para crear empleos, fomentar el desarrollo regional, competir en los mercados globales, contribuir al crecimiento en otros sectores económicos y generar valor a través de la integración de las cadenas productivas nacionales. También reconoce el potencial de crecimiento de los mercados en los que operan las PYMEs y el de la preservación de la riqueza natural y cultural de México, los cuales son activos turísticos clave.

Con el fin de aprovechar este potencial y el crecimiento constante del turismo a nivel mundial, el PND reconoce la necesidad de un modelo de desarrollo turístico más sustentable. También reconoce la necesidad de políticas activas para integrar de mejor manera el turismo en las cadenas de valor nacional y mundial, difundir los beneficios económicos y sociales para ayudar a reducir la pobreza, aumentar la inclusión social y para preservar los recursos naturales y culturales. También se reconoce la necesidad de mejorar el valor agregado de la oferta turística y atraer a los visitantes de los mercados turísticos de alto valor, incluyendo los mercados emergentes de Rusia, China, Corea y América Latina. México está bien posicionado en el segmento de sol y playa, pero existen oportunidades para generar flujos económicos de segmentos de turismo alternativo relacionados con la diversa base de activos turísticos de México. El mercado nacional también ofrece un sólido potencial.

Cuadro 2.2. Estrategias turísticas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

- **Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico.** Líneas de acción: actualizar el marco normativo e institucional del sector turístico; promover la concurrencia de las acciones gubernamentales de las entidades federativas en materia de turismo, con las del Gobierno Federal; alinear la política turística de las entidades federativas a la Política Nacional Turística; e impulsar la transversalidad presupuestal y programática de las acciones gubernamentales, coordinándolas hacia los objetivos de la Política Nacional Turística.

- **Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico.** Líneas de acción: fortalecer la investigación y generación del conocimiento turístico; fortalecer la infraestructura y la calidad de los servicios y productos turísticos; diversificar e innovar la oferta de productos y consolidar destinos; posicionar adicionalmente a México como un destino atractivo en segmentos poco desarrollados, además del de sol y playa, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, salud, deportes, de lujo, de negocios y reuniones, cruceros, religioso, entre otros;concretar un Sistema Nacional de Certificación para asegurar la calidad; desarrollar agendas de competitividad por destinos; y fomentar la colaboración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios.

- **Fomentar un mayore flujos de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos.** Líneas de acción: fomentar y promover esquemas de financiamiento al sector con la Banca de Desarrollo; incentivar las inversiones turísticas de las micro, pequeñas y medianas empresas; promover en todas las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno los esquemas de simplificación y agilización de trámites para la inversion; elaborar un plan de conservación, consolidación y replanteamiento de los Centros Integralmente Planeados, así como la potenciación de las reservas territoriales con potencial turístico en manos del Estado; diseñar una estrategia integral de promoción turística internacional para proyectar una imagen de confiabilidad y modernidad; y detonar el crecimiento del mercado interno a través del desarrollode nuevos productos turísticos para consolidarlo como el principal mercado nacional.

- **Impulsar la sustentabilidad yque los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.** Líneas de acción: crear instrumentos para que el turismo sea una industria limpia, consolidandor el modelo turístico basado en criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental; impulsar el cuidado y preservación del patrimonio cultural, histórico y natural del país; convertir al turismo en fuente de bienestar social; crear programas para hacer accesible el turismo a todos los mexicanos; y promover el ordenamiento territorial, así como la seguridad integral y protección civil.

Conforme la Meta Nacional México Próspero, el PND establece cuatro estrategias para modernizar y reposicionar el sector turístico de México en todo el mundo y aprovechar su potencial turístico para generar un mayor beneficio económico en el país. Estas estrategias abarcan cuatro áreas generales de gobernabilidad, innovación y competitividad, inversión y sustentabilidad (Cuadro 2.2). El PND busca elevar el perfil del turismo y reconoce claramente la necesidad de promover la coordinación horizontal y vertical de las políticas, mejorar el valor agregado de la oferta turística, aprovechar los mercados turísticos emergentes, ofrecer una gama más diversa de productos de calidad y facilitar el acceso al financiamiento con el fin de fomentar la innovación y la inversión.

Además de reconocer el potencial económico del turismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 también reconoce el papel que el turismo puede desempeñar como parte de la amplia estrategia de participación de México en la comunidad internacional. El turismo desempeña también un importante papel de "diplomacia económica" en otros países de la OCDE. Esto es más evidente en Australia y Francia, en donde la responsabilidad principal del turismo se ha asignado dentro de las secretarías responsables de asuntos exteriores.

Para cumplir con esta visión, el PND reconoce la necesidad de complementarse con una estrategia sectorial para el turismo.

Programa Sectorial de Turismo 2013-2018

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 (PROSECTUR) establece los objetivos de la política de turismo de México y las estrategias y acciones para lograrlos. Se establecen cinco objetivos de la política nacional turística: transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico; fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística; facilitar el financiamiento y la inversión público-privada en proyectos con potencial turístico, impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector y fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras (Cuadro 2.3).

Además de los cinco objetivos sectoriales y en conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa también establece estrategias transversales sobre productividad y género para fortalecer la competitividad del turismo y aumentar el impacto del mismo en el desarrollo. El objetivo de la agenda de productividad es el de centrar a los programas y al gasto para aumentar la productividad, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y crear más empleos remunerados y formales. La agenda de género busca apoyar los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades, aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y promover el liderazgo femenino y su participación en la toma de decisiones.

El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 es un amplio y ambicioso plan plurianual para fomentar el turismo en México. Se deriva directamente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y está estrechamente alineado con él y, a su vez, proporciona el marco de políticas para los planes y programas de turismo a niveles estatal y municipal. La existencia de una estrategia de turismo a largo plazo aprobada al más alto nivel de gobierno puede desempeñar un papel clave al involucrar a los actores públicos y privados hacia una visión común para el sector y puede ser un mecanismo útil para apoyar un enfoque de todo el gobierno al desarrollo del turismo.

Cuadro 2.3. Objetivos de la política y acciones estratégicas del Programa Sectorial de Turismo 2013-2018

Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad r para aprovechar el potencial turístico. Líneas de acción: fortalecer las capacidades institucionales del sector turismo; establecer instrumentos que armonicen las acciones gubernamentales con la Política Nacional Turística y promuevan la corresponsabilidad; impulsar la coordinación intergubernamental en materia turística; y fortalecer los mecanismos de concertación con la academia, el sector privado y el sector social, en beneficio del turismo

Fortalecer las ventajas competitivasde la oferta turística. Líneas de acción: generar información, investigación y conocimiento sobre los destinos y líneas de producto; impulsar la innovación, diversificación y consolidación de la oferta turística por región y destino; promover altos estándares de calidad en los servicios turísticos; impulsar la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos; e impulsar una política de seguridad integralpara proporcionar una experiencia turística satisfactoria y plena a los visitantes .

Facilitar el financiamiento y la inversión público-privada en proyectos con potencial turístico.Líneas de acción: impulsar la ampliación del acceso a crédito e instrumentos financieros del sector turístico; fomentar mayores niveles de inversión para emprendedores y prestadores de servicios turísticos; brindar capacitación y asistencia técnica en cultura financiera para el desarrollo de proyectos turísticos; promover financiamiento e inversión focalizada para la consolidación de la oferta del sector en los centros integralmente planeados (CIP); y fortalecer los mecanismos de atracción y captación de inversión en el sector.

Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.Líneas de acción: promover a México como un destino turístico de calidad que ofrece gran variedad de atractivos y experiencias únicas; impulsar el desarrollo del mercado nacional promoviendo en la población del país la intención de conocer México y sus destinos; y incrementar la promoción de México en los mercados tradicionales e impulsar la diversificación de mercados .

Fomentarel desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos delas comunidades receptoras.Líneas de acción: identificar la vocación y el potencial del capital natural y cultural mediante el ordenamiento turístico del territorio; diseñar instrumentos con criterios de sustentabilidad para dirigir al sector turístico hacia una industria limpia y resiliente al cambio climático; fortalecer la contribución del turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable; promover una distribución amplia y justade los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras; y crear instrumentos para que el turismo sea una actividad incluyente que brinde oportunidades para que más mexicanos viajen.

La importancia de la planeación a largo plazo para desarrollar el turismo y apoyar la buena gobernabilidad, es cada vez más reconocida en los países de la OCDE. Un enfoque a largo plazo fomenta el desarrollo del sector, en lugar de simplemente buscar estabilizarlo, ajustarlo o reorientarlo a nuevas oportunidades de mercado. Las condiciones económicas, el contexto político y otros factores pueden dificultar esta planeación a largo plazo. Las actuales realidades presupuestales están afectando la capacidad de México para cumplir con este programa, mientras que, en el contexto más amplio, dificulta el desarrollo y la implementación de una visión a largo plazo para el sector turístico más allá del término de cada administración.

Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018

También se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI), el cual incluye por primera vez una sección dedicada al turismo. La infraestructura desempeña un papel vital para el funcionamiento de la economía y una inversión de infraestructura bien asignada puede contribuir a aumentar el crecimiento y el bienestar social. El PNI reconoce la necesidad de que el turismo sea tomado en cuenta en la planeación de infraestructura y tiene el objetivo expreso de desarrollarla de manera competitiva para, entre otras cosas, promover el turismo como eje estratégico del desarrollo económico regional y el bienestar.

Cuadro 2.4. Estrategias de infraestructura turística en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018

Mejorar la infraestructura y equipamiento existente en los destinos de mayor afluencia turística(6.1): consolidar los destinos turísticos, diversificar los productos turísticos y fortalecer el impacto económico de los Pueblos Mágicos, las ciudades coloniales y las regiones.

Las estrategias incluyen: regenerar los distritos urbanos históricos y los destinos basados en el patrimonio, incluyendo los Pueblos Mágicos (monumentos, edificios coloniales y sitios arqueológicos, centros de artesanía y alimentos); renovar y desarrollar infraestructuras e instalaciones turísticas en los sitios turísticos de interés (iluminación, acceso y servicios, puertos deportivos, museos, tranvías, parques, centros de convenciones, etc.); fortalecer el mantenimiento y la operación de centros integralmente planeados; recuperar las playas y protegerlas contra la erosión; apoyar a los Pueblos Mágicos.

Promover la creación de nueva infraestructura turística para la diverasificación de la oferta del sector (6.2): incluyendo la construcción de atracciones turísticas, nuevos destinos y productos (sol y playa, naturaleza, cultura, cruceros, lujo, deporte, congresos y convenciones, otros).

Las estrategias incluyen: la construcción de centros de convenciones (Aguascalientes, Torreón, Córdoba), nuevas atracciones turísticas en centros establecidos (Nuevo Acapulco) y parques públicos de playa, las inversiones para fortalecer la infraestructura de Pueblos Mágicos y otras áreas de interés turístico, el desarrollo de segmentos y productos con sólido potencial de desarrollo regional (consolidación del patrimonio mesoamericano en Chichén Itzá, Palenque, Calakmul, Teotihuacán).

Impulsar la articulación del desarrollo de la infraestructura nacional con las políticas orientadas a promover la competitividad del turismo (6.3): basadas en criterios de productividad, accesibilidad, diversidad y especialización.

Las estrategias incluyen: la construcción de infraestructuras para mejorar la movilidad (aeropuertos accesibles, modernización de puertos turísticos, nuevos accesos viales), la creación de destinos turísticos más sustentables (saneamiento del agua, residuos sólidos), la mejora de las instalaciones y la imagen urbana de los centros históricos para desarrollar el turismo cultural (cableado subterráneo) y el fomento del turismo en áreas naturales protegidas.

El desarrollo del turismo se basa en la existencia de una red de infraestructura adecuada (energía, agua, transporte, telecomunicaciones) para apoyar a las empresas turísticas y manejar los flujos de personas hacia y alrededor del destino. La falta de una estrategia integral de inversión en infraestructura que tenga en cuenta el carácter transversal del turismo ha repercutido en el desarrollo del sector. Para abordar esto, el PNI proporciona una política integral de infraestructura turística para utilizar la inversión pública de los tres órdenes de gobierno para mejorar las atracciones y destinos turísticos y fomentar la inversión privada para fortalecer y consolidar la oferta turística.

Se enfocan dos áreas de infraestructura: la inversión de apoyo al turismo en la infraestructura de "bien público" de la que depende el turismo y la inversión específica en nuevos centros turísticos, basada en el modelo integrado de desarrollo de resorts en destinos prioritarios identificados en el PROSECTUR. Diversos proyectos tienen como objetivo mejorar la infraestructura y las instalaciones de los principales destinos turísticos, diversificar la oferta y crear nuevos productos, atracciones y centros turísticos, promover la competitividad del turismo y coordinar el desarrollo de la infraestructura con las políticas de transporte, medio ambiente, desarrollo urbano, entre otras (Cuadro 2.4).

En total, dentro de un periodo de cinco años se prevé una cartera de inversiones de 181.2 mil millones de pesos para apoyar directamente al turismo (2.3% de la inversión total en el marco del PNI) mediante el desarrollo de nueva infraestructura, y la mejora de las ya existentes, en los destinos. Originalmente, se preveía que la inversión pública era de 69 mil millones de pesos (41.9 mil millones de pesos del presupuesto federal, 19.3 mil millones de pesos en subsidios y 7.9 mil millones de pesos en inversión estatal), con la balanza de la inversión (61.9%) proveniente del sector privado, la mayor parte de la inversión privada prevista en el PNI.

El sector del turismo también se beneficiará de un desarrollo más amplio de la infraestructura, especialmente en los pilares de comunicación, transporte y desarrollo urbano, que incluyen proyectos para mejorar la movilidad de los pasajeros y desarrollar una infraestructura de transporte moderna, segura, sustentable e integrada y para apoyar el acceso universal a Internet. Es probable que estos proyectos sean particularmente importantes al utilizar el turismo como vehículo para el desarrollo regional y local, ayudando a abrir el acceso y apoyar el desarrollo del turismo a pequeña escala en las comunidades y áreas de todo el territorio.

La inversión en infraestructura es una cuestión estratégica y prioritaria para generar crecimiento económico y desarrollo en México. Se reconoce que los déficits de infraestructura limitan el potencial para un desarrollo turístico más sustentable e incluyente en el país. La entrega de estos desarrollos de infraestructura ayudará a fortalecer la oferta turística de México y apoyará su atractivo y competitividad como destino turístico. Desde que se puso en marcha el PNI, se han pospuesto o cancelado varios proyectos de alto perfil, mientras que los recientes recortes presupuestarios también han influido en la inversión en el desarrollo de infraestructuras de apoyo al turismo y específicas del mismo.

Programas Regionales de Desarrollo 2014-2018

La capacidad del turismo para fomentar las economías regionales y para apoyar a las comunidades locales es reconocida en México. El turismo se identifica como un motor de desarrollo regional en el PND y en el PROSECTUR. El PNI también esboza una visión integral para el desarrollo regional, con proyectos estratégicos de turismo regional complementados con proyectos nacionales e interregionales.

Los Programas Individuales Regionales de Desarrollo 2014-2018 de las regiones Norte, Centro y Sur-Sureste contienen planes y proyectos de desarrollo turístico para complementar la política nacional turística, con iniciativas para atraer la inversión turística, desarrollar el ecoturismo y otras oportunidades para aprovechar los activos regionales, para crear rutas turísticas en toda la región, diseñar y ofrecer nuevos productos turísticos y profesionalizar los recursos humanos para el turismo. La oferta turística actual, la naturaleza de los activos turísticos y las oportunidades para el desarrollo turístico difieren entre las regiones, lo que se refleja en los programas individuales regionales de desarrollo.

La importancia del turismo varía a nivel regional. El sector es particularmente importante para la economía de la región sursureste, que también se identifica como la de mayor potencial para desarrollar y beneficiarse de un mayor desarrollo turístico (Cuadro 2.5). El crecimiento económico en la región está limitado por la compleja geografía, la baja densidad de población (fuera de Puebla, Veracruz y Tabasco) y una débil conectividad de transporte con los estados fronterizos menos desarrollados con el Pacífico. Los altos niveles de marginación y pobreza también son una característica.

El Programa Regional de Desarrollo del Sursureste 2014-2018 incluye una sección específica sobre desarrollo turístico, con proyectos de modernización y ampliación de la red vial, terminales aéreas y marítimas, equipo e imagen urbana, señalización y mantenimiento de atractivos turísticos. También se observa la necesidad de apoyar a las empresas, promover

Cuadro 2.5. Turismo y desarrollo regional en México

Región del sursureste: El turismo contribuye de una manera importante a la economía regional sursureste y es una importante fuente de empleo. La región sursureste representa alrededor del 54% del PIB total del turismo en México, el 38% de los turistas (basado en llegadas en hoteles) y alrededor del 39% de la oferta hotelera del país, con una tasa media de ocupación del 51.2% (ligeramente inferior al nivel de ocupación nacional del 53%). Dentro de la región, una parte importante de la actividad turística se concentra en Guerrero (Acapulco) y Quintana Roo (Cancún y Riviera Maya). Aparte del producto sol y playa, se reconoce que los nuevos productos turísticos como el turismo de naturaleza y cultural brindan oportunidades en Chiapas, Campeche, Veracruz y Yucatán. La región tiene la mayor dotación de activos naturales y culturales del país, incluyendo el Corredor Mesoamericano, el cual es reconocido por su diversidad. Sin embargo, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 señala que se necesita un enfoque más estratégico del desarrollo para facilitar la movilidad y fortalecer los proyectos para expandir el impacto del turismo fuera de la Península. El Programa Regional de Desarrollo del Sursureste 2014-2018 incluye planes para atraer y mantener inversiones, desarrollar rutas de turismo a nivel regional, diseñar y ofrecer nuevos productos turísticos y profesionalizar recursos humanos para el turismo.

Región del Norte: El turismo en el norte está vinculado a la actividad industrial y al comercio fronterizo, destacando la necesidad de fortalecer el atractivo de la oferta turística y desarrollar nichos turísticos en la región. El Programa Regional de Desarrollo de la región Norte 2014-2018 destaca el limitado desarrollo de la oferta turística y hotelera lejos de los tradicionales destinos de sol y playa, y la necesidad de invertir en una red de transporte multimodal para mejorar la conectividad hacia y entre los destinos con el fin de aprovechar mejor los recursos naturales y culturales de la región.

Región del Centro: La región del centro tiene la infraestructura considerable, la capacidad del hotel y de estancia, y sirve para dar movilidad al turismo entre el norte y el sur. Los dos aeropuertos más grandes de México en términos de movimiento de pasajeros se localizan en la región, Ciudad de México y Guadalajara, y son atractivos para los visitantes nacionales debido a su proximidad a los principales destinos turísticos de la región. El Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 señala que mantener el atractivo y dinamismo de esta región requiere de innovación y desarrollo de infraestructura, mientras que el Programa Regional de Desarrollo de la región Centro 2014-2018 señala la necesidad de apoyar el desarrollo de bloques industriales y turísticos en la región.

la capacitación y el desarrollo de habilidades, y el programa también busca desarrollar proveedores locales en el mercado turístico para generar un mayor beneficio local.

Se necesita mayor claridad sobre cómo estos planes encajan como parte de un enfoque compartido de política estratégica para el turismo. En la ausencia de ésta, la variedad de planes resulta complejo en un entorno de formulación de políticas. Existe una falta de precisión en las conexiones entre las estrategias y los planes, y en cómo los diferentes órdenes de gobierno y agencias trabajan juntos para alinear las acciones previstas, comunicarse entre sí sobre lo que están tratando de lograr y utilizar mejor los recursos disponibles para ayudar a alcanzar prioridades económicas en común.

Una articulación más clara de una visión estratégica para el turismo en México y una priorización de las acciones para abordarlas ayudaría a involucrar a los actores públicos y privados hacia una visión común del sector, a apoyar un enfoque de todo el gobierno, a fomentar el desarrollo de la industria y a mejorar el impacto del turismo a nivel nacional y local. Esto ayudaría a ir más allá de los "silos" de las políticas y crear un consenso sobre las cuestiones transversales más importantes que deben ser trabajadas conjuntamente para lograr un verdadero crecimiento económico e incluyente (OCDE, 2010). También proporcionaría un marco para monitorear y evaluar los avances en la implementación de la política de turismo, lo cual sigue siendo un reto.

La implementación efectiva es esencial para cumplir con los ambiciosos objetivos de la política de turismo de México. Esto requiere una gobernabilidad y una capacidad institucional sólidos para aprovechar al máximo las políticas y programas turísticos, así como los mecanismos para vigilar el avance y valorar los resultados. La evaluación de los resultados de las políticas cierra el círculo entre la acción y el resultado y puede conducir a la mejora continua de la competitividad en este ámbito. El turismo es un sector en constante evolución y el monitoreo y la evaluación regular son esenciales para medir el desempeño del gasto público en turismo y asegurar que las políticas sean efectivas y adecuadas para cumplir los propósitos.

Existen pruebas de que México se beneficiaría de un mayor énfasis en la implementación y en la supervisión y evaluación del éxito de las medidas políticas a lo largo del tiempo. Se dispone de información limitada para evaluar hasta qué punto se han priorizado e implementado la notable gama de planes, programas e iniciativas bien articulados de México, los resultados medidos y los aprendizajes elaborados para informar una política futura más eficaz. Las limitaciones de recursos a las que se enfrentan los formuladores de políticas en México hacen que esta situación sea más difícil, pero también más necesaria. Un marco de implementación adecuado proporcionaría una ruta clara para lograr los objetivos políticos en común, incluidos acuerdos detallados sobre acciones conjuntas, presupuestos y plazos.

Marco legal y normativo para el desarrollo del turismo

La Ley General de Turismo de 2009, proporciona el marco legal para el desarrollo del turismo en México y crea las bases para la política, planeación y programación del turismo en todo el territorio nacional. La Ley establece las funciones y responsabilidades respectivas de los tres órdenes de gobierno en México y establece las bases para la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales y la participación de los sectores privado y civil. También establece el marco jurídico para la conservación, protección, mejora, promoción y utilización de los recursos turísticos nacionales, incluidos los recursos naturales y culturales, al tiempo que crea y desarrolla nuevas atracciones turísticas.

En conformidad con la Ley, la Secretaría de Turismo (SECTUR) tiene la tarea de desarrollar y dirigir la política, la planeación y el desarrollo del turismo nacional, de

acuerdo con criterios para promover la competitividad y lograr un desarrollo sustentable y equilibrado. La SECTUR está obligada a desarrollar un Programa Sectorial de Turismo alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, especificando las políticas, objetivos y prioridades nacionales de turismo. También está encargada de los principales programas de desarrollo turístico, incluyendo el ordenamiento territorial del turismo y las zonas de desarrollo turístico sustentable. La Secretaría debe registrar proveedores de servicios turísticos, organizar y publicar estadísticas relacionadas con el turismo y concertar acuerdos internacionales para promover la inversión extranjera. La Ley también establece el marco legal bajo el cual funcionan los organismos desconcentrados bajo la responsabilidad de la Secretaría y sus funciones, el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

La Ley requiere que la Secretaría de Turismo se coordine con otras agencias e instituciones federales en materias relevantes para el turismo y que colabore con otros niveles de gobierno, con el sector privado y con la sociedad civil para impulsar el desarrollo turístico. Proporciona una Comisión Ejecutiva de Turismo , dirigida por la Secretaría de Turismo, para tratar asuntos que se encuentren bajo la responsabilidad de dos o más instituciones federales y para servir como un cuerpo consultivo en asuntos turísticos. También proporciona un Consejo Consultivo Turístico a nivel federal para proponer estrategias y coordinar las actividades de las agencias e instituciones federales en temas de turismo, además de los Consejos Consultivos Locales de Turismo a nivel estatal. En cada caso, hay una disposición para invitar a los representantes del sector privado, a la sociedad civil y al mundo académico a participar.

Por último, la Ley establece el marco para verificar el cumplimiento de la misma, sus reglamentos y las normas oficiales de turismo en México, ya sea por la Secretaría de Turismo o por los gobiernos estatales y municipales.

El turismo se ve afectado por una amplia gama de disposiciones regulatorias en México y opera dentro de un entorno complejo. Los principales instrumentos de regulación de México son las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales son normas obligatorias de productos, procesos y servicios. Siete normas oficiales se aplican específicamente al turismo y se refieren a: normas mínimas de seguridad para los operadores de buceo, requisitos de seguridad para los sitios para acampar, requisitos de seguro de responsabilidad, niveles de servicio para el turismo general o guías culturales, normas de servicio para guías de actividades especializadas, normas de protección del consumidor y los contratos entre los proveedores de servicios y los usuarios, y requisitos de seguridad para los proveedores de servicios de turismo de aventura. Además de las regulaciones relacionadas con el sector turístico (destinos, proveedores de servicios, turistas), la reglamentación en otras áreas también tiene una influencia (por ejemplo, migración, transporte, seguridad, medio ambiente, cultura, negocios).

El turismo también está cubierto por la legislación ambiental, incluida la reciente Ley General de Vida Silvestre artículo 60 TER que prohíbe los proyectos turísticos que afectan la capacidad de transporte natural del ecosistema y en particular los manglares en los destinos costeros.

Reforma legal y regulatoria

México ha estado involucrado en un sólido conjunto de reformas estructurales para liberarse de tres décadas de lento crecimiento, baja productividad, omnipresente informalidad del mercado de trabajo y alta desigualdad de ingresos. Las medidas estructurales importantes

se han legislado para mejorar la competencia, la educación, la energía, el sector financiero, la mano de obra, la infraestructura, las telecomunicaciones y el sistema fiscal, entre muchos, y la puesta en marcha ha comenzado seriamente (OCDE, 2015).

Como parte de esta agenda de reforma legal y regulatoria más amplia, México ha tomado medidas para fortalecer el marco legal e institucional para el turismo y para mejorar el ambiente en el que opera el sector. La Secretaría de Turismo ha identificado cinco reformas importantes dentro del sector. Dos reformas internas han consistido en una reestructuración interna de la Secretaría de Turismo, para responder mejor a las cambiantes demandas turísticas y aprovechar el potencial del sector para fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y la introducción de nuevas normas de procedimiento, ambas que se lograron en 2014. La Secretaría se encuentra actualmente en un nuevo proceso de reestructuración, el cual está vinculado al escaso marco presupuestario. Se espera que este proceso concluya a finales de 2016.

La Secretaría de Turismo es una Institución con amplias competencias, responsabilidades y una estructura compleja. Estas reformas deben centrarse en la modernización y racionalización de la organización de la Secretaría y en el fortalecimiento de los vínculos entre las funciones de planeación e implementación dentro de la misma, y con el CPTM y FONATUR. En particular, las reformas deben procurar simplificar el marco institucional para el turismo y establecer claramente las funciones, responsabilidades y vínculos dentro de la Secretaría de Turismo, así como los mecanismos de interacción con actores públicos y privados.

Tres reformas externas se relacionan con el marco legal y normativo dentro del cual opera el turismo, especialmente en relación con la Ley General de Turismo 2009, su Reglamento y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Si bien la Ley General de Turismo de 2009 es relativamente nueva, varios cambios a la misma y las regulaciones relacionadas se han identificado como necesarios para responder al entorno dinámicamente cambiante. México ha optado por realizar una revisión integral de la Ley para apoyar mejor el desarrollo del turismo. La reglamentación de la Ley General de Turismo fue revisada y publicada en el diario oficial en 2015. La Secretaría de Turismo también hizo una propuesta para reformar el Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para actualizar el marco normativo de la Secretaría, el cual no había sido sustancialmente reformado en más de 30 años.

La Secretaría de Turismo también se encuentra participando en la agenda de reforma regulatoria más amplia liderada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía. Una revisión federal identificó, clasificó y priorizó un total de 246 procedimientos regulatorios vinculados directa o indirectamente con el sector turístico, y la Secretaría de Turismo y la COFEMER hicieron propuestas de simplificación. Un cuarto de los procedimientos analizados se incluyó en el Programa de Mejora Regulatoria 2015-2016. La Secretaría de Turismo también puede identificar y proponer reglamentos secundarios para la modificación, simplificación o eliminación, como parte de la agenda reguladora horizontal más amplia (ver el Capítulo 5 para un mayor análisis sobre las reformas para facilitar la creación de nuevas empresas turísticas a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas).

Acuerdos institucionales y gobernabilidad

El gobierno mexicano consta de tres órdenes: federal, estatal y municipal. Este marco de gobernabilidad multinivel tiene implicaciones para la gobernabilidad del turismo y para la coordinación e implementación de la política de turismo. El gobierno central

desempeña un papel vital en el desarrollo de una política de turismo coherente y eficaz en este contexto, pero también son importantes los niveles estatal y municipal de gobierno, ya que la competencia total para el turismo no recae en el gobierno federal. Debido a su naturaleza transversal y fragmentada, el turismo requiere de una coordinación horizontal y vertical, dentro del gobierno y con el sector privado.

El PROSECTUR 2013-2018 identificó la necesidad de una visión integrada en torno a la cual los actores puedan trabajar juntos para lograr resultados comunes, junto con un cambio fundamental en el marco institucional en México para apoyar la implementación efectiva de la política nacional de turismo, fomentando la productividad, innovación y creatividad; creando un entorno empresarial más estable; asegurando la infraestructura requerida; y garantizando la sustentabilidad ambiental, las normas de calidad y los recursos humanos.

La multiplicidad de actores activos en el turismo en México representa un desafío significativo en términos de organización y gobernabilidad, y para la implementación de una estrategia nacional de turismo coherente y eficiente, es necesario conectar mejor el desarrollo de la política nacional de turismo con el desarrollo de la política regional de turismo y reunir a los diferentes actores en torno a una visión en común.

Estructura y funciones de la administración federal de turismo

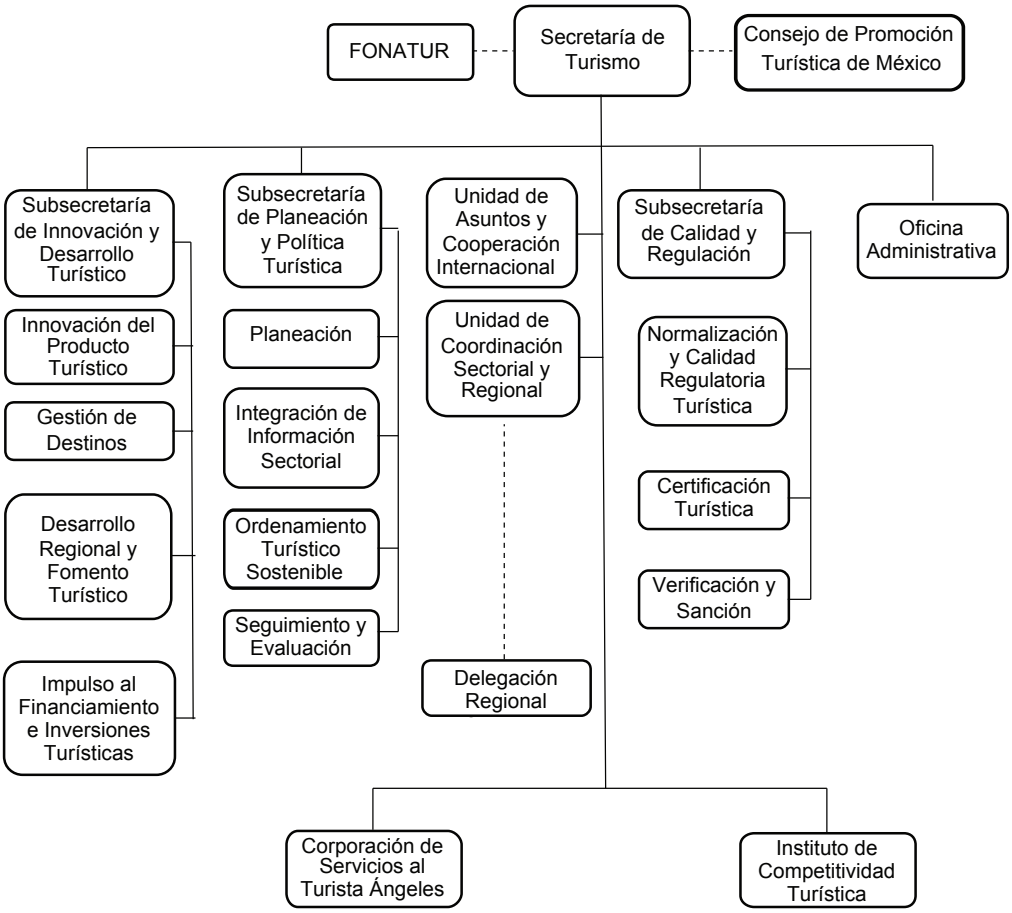
A nivel nacional, la Secretaría de Turismo es el principal organismo gubernamental encargado de la política, planeación y desarrollo de este ámbito. Su misión es diseñar e implementar políticas para fortalecer el desarrollo turístico, promover la innovación, mejorar la calidad y la competitividad, fomentar estrategias convencionales para coordinar las acciones del gobierno, el sector privado y la sociedad civil y contribuir al crecimiento sustentable e incluyente.

Es responsable de desarrollar y liderar la política nacional de turismo; promover el turismo nacional e internacional; regular la planeación, programación, promoción y desarrollo del turismo; fomentar el desarrollo de infraestructuras de apoyo al turismo; y coordinar las acciones de las autoridades federales, estatales y municipales. Otras actividades incluyen implementar instrumentos de política ambiental, participar en programas de prevención y respuesta a emergencias y desastres, realizar investigaciones y desarrollar conocimientos sobre el turismo en México y promover el cumplimiento legal y normativo. La Secretaría podrá concertar acuerdos con las autoridades estatales y municipales para diseñar e implementar programas de desarrollo turístico y para administrar y monitorear las zonas de desarrollo sustentable del turismo.

La Secretaría está integrada por tres subsecretarías: la de Innovación y Desarrollo Turístico, la de Planeación y Política Turística y la de Calidad y Regulación.

La Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico es responsable de fomentar la innovación, el desarrollo y la diversificación de productos turísticos competitivos, promover la inversión y financiamiento pública y privada y apoyar la gestión y el desarrollo sustentable del turismo en destinos y regiones. Coordina las actuaciones de los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, y está compuesta por cuatro direcciones: Innovación del Producto Turístico, Gestión de Destinos, Desarrollo Regional y Fomento Turístico e Impulso al Financiamiento e Inversiones Turísticas.

Gráfica 2.1. Estructura organizacional de la Secretaría de Turismo[1] de México



1. Otros organismos de turismo activos en el sector incluyen los gobiernos estatales y municipales, la industria del turismo y las organizaciones no gubernamentales, las universidades y la sociedad civil.
Fuente: OCDE, adaptado de la Secretaría de Turismo, 2016.

La Subsecretaría de Planeación y Política Turística es responsable de la planeación estratégica y la implementación, seguimiento y evaluación de la política nacional turística. Recopila y difunde conocimientos e información y propone esquemas de gestión turística local y estrategias y mecanismos de coordinación para apoyar el diseño de planes, programas y proyectos prioritarios eficaces. Esto incluye el Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio y la designación de zonas de desarrollo turístico sustentable. Cuatro direcciones están dentro de la Subsecretaría y se enfocan en: Planeación, Integración de Información Sectorial, Ordenamiento Turístico Sustentable, y Seguimiento y Evaluación.

Se creó una nueva Subsecretaría de Calidad y Regulación en el marco de la reestructuración de 2014, para aumentar la calidad de los servicios turísticos e impulsar la competitividad del turismo en México. Se centra en la regulación y el establecimiento de normas y es responsable de desarrollar y gestionar el Registro Nacional de Turismo y el Sistema Nacional de Certificación Turística. Está compuesto por tres direcciones: Normalización y Calidad Regulatoria Turística, Certificación Turística, y Verificación y Sanción.

En el marco de la reestructuración de 2014, se podrá crear una nueva Unidad de Coordinación Sectorial y Regional para coordinar las actividades de las diversas unidades de la Secretaría, sus organismos descentralizados y paraestatales, así como el Gabinete Turístico. También se tenía

la intención de liderar la estrategia de implementación regional de la Secretaría y coordinar las actividades de las cinco nuevas oficinas regionales del noreste, noroeste, centro, sureste y suroeste para promover la implementación efectiva de los programas de desarrollo turístico. La intención era que cada oficina representara a la Secretaría en asuntos regionales en sus acuerdos con autoridades federales, estatales y municipales, junto con cámaras de comercio, asociaciones industriales, comités locales y organizaciones civiles dentro de su respectiva región.

Bajo la actual reorganización, la Unidad de Coordinación Sectorial y Regional puede ser disuelta y sus responsabilidades asignadas a otras divisiones dentro de la Secretaría. Las oficinas regionales también han sido disueltas, como parte del proceso de reestructuración de 2016. Aún no está claro cómo se asegurarán las funciones esenciales de coordinación horizontal y vertical previstas para la Unidad de Coordinación Sectorial y Regional en la nueva estructura organizativa. El fortalecimiento de la coordinación y la colaboración con cada nivel de gobierno y el sector privado sigue siendo un desafío clave para el desarrollo y la implementación efectiva de la política de turismo en México.

Uno de los principales objetivos del liderazgo actual de la Secretaría de Turismo es mejorar la coordinación estratégica y efectiva entre las agencias del gobierno federal, las organizaciones internacionales de desarrollo y las autoridades estatales y municipales, así como el sector privado, para compartir información, alinear a las políticas y los objetivos e implementar de una manera más efectiva los ambiciosos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Turismo. El objetivo es coordinar los esfuerzos del gobierno federal y local, del sector privado y de los socios no turísticos para transformar los destinos mexicanos en comunidades anfitrionas innovadoras que ofrezcan experiencias de alto valor a los turistas nacionales e internacionales, realcen el patrimonio natural y cultural, y fortalezcan el desarrollo económico y social local.

La Secretaría tiene la responsabilidad de dos organismos descentralizados: Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes y el Instituto de Competitividad Turística.

Los Ángeles Verdes es una corporación descentralizada responsable de diseñar políticas y estrategias para promover la seguridad y proporcionar información, apoyo y asistencia a los turistas. El programa busca fortalecer la imagen de México como un destino seguro y atractivo tanto para visitantes nacionales como internacionales. Para ello, proporciona información, orientación y apoyo a los turistas, incluida la asistencia mecánica y por accidentes en carretera, y respuesta a emergencias y desastres.

El Instituto de Competitividad Turística (ICTUR) es un centro de conocimiento y de investigación aplicada dirigido a fortalecer la competitividad del sector turístico en México. Anteriormente el Centro de Estudios Avanzados en Turismo, el Instituto fue renombrado para reflejar el nuevo enfoque en la competitividad. El Instituto colabora estrechamente con universidades e investigadores para generar y difundir información, capacitar y profesionalizar los recursos humanos del sector, promover la innovación y el pensamiento crítico, apoyar una mejor toma de decisiones y mejorar la gestión y la política del turismo. Para ello, proporciona financiamiento para la investigación aplicada sobre cuestiones prioritarias, fomenta el conocimiento y la transferencia de tecnología, imparte programas de formación y sensibilización cultural, y proporciona innovación y asistencia técnica. Este es el principal mecanismo a través del cual la Secretaría se involucra con la academia en asuntos de política de turismo.

La Secretaría de Turismo también es responsable y coordina las actividades de dos organizaciones paraestatales.

El Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) implementa la política de

comercialización y promoción. Coordina, diseña y desarrolla estrategias de promoción turística para el mercado nacional e internacional, y promueve destinos, actividades y ofertas culturales y naturales de México. Es un organismo público-privado y trabaja en asociación con actores del sector turístico y opera a través de 23 oficinas mundiales en 14 países (Estados Unidos, Canadá, Colombia, Brasil, Argentina, Reino Unido, Francia, España, Berlín, Italia, Rusia, China, Corea y Japón). El Consejo de Promoción Turística de México emplea a 200 personas, tiene un presupuesto promocional anual de 165 millones USD (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Enfoque innovador para financiar la promoción turística en México

México ha experimentado con fuentes alternativas de financiamiento para fomentar la promoción turística en un contexto de limitaciones presupuestarias, canalizando los ingresos de los impuestos de no inmigrantes hacia el fortalecimiento de la imagen del país en todo el mundo. El 31 de diciembre de 1998, el Congreso mexicano aprobó el Derecho de No Inmigrante (DNI), un monto fijo de 237 MXN, el cual debe ser dirigido al monitoreo y supervisión de actividades relacionadas con la inmigración. Al mismo tiempo, las instituciones turísticas en México se enfrentaban a limitaciones presupuestarias que afectan la promoción turística. Esta situación puso de manifiesto la necesidad de encontrar maneras alternativas de planificar y financiar la promoción con el fin de atraer turistas internacionales. En consecuencia, el gobierno de México desarrolló una nueva estrategia para financiar y diseñar la promoción. En mayo de 1999, el gobierno de México creó el Consejo de Promoción Turística de México, como una empresa estatal, una organización encargada de coordinar, diseñar y desarrollar las estrategias nacionales e internacionales para la promoción turística, trabajando estrechamente con los gobiernos locales y el sector privado. El gobierno mexicano decidió apoyar a la junta con ingresos del DNI. A partir de 2001, la participación de DNI en el presupuesto total fue de 33 millones de pesos, aproximadamente el 5,7% del presupuesto total del Consejo.

Durante los años siguientes, una serie de reformas a la Ley Federal de Derechos, en donde se reconoce el DNI, aceptó la importancia de promover el turismo para el gobierno de México. Desde 2002, un porcentaje más alto de los ingresos totales del DNI se dirigió al Consejo, el 50% para asuntos de migración y el 50% para el Consejo. En 2007 se estableció que solo el 20% de los ingresos totales se destinaría a actividades de inmigración, y el 80% restante se destinaría al turismo. El 10% se asigna por ley al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, destinado a proyectos de investigación e infraestructura que mejoren los destinos. A finales de 2011, la participación de DNI en el presupuesto total fue de casi 1 649.5 millones de pesos, aproximadamente el 60.7% del presupuesto total. En apenas una década, el presupuesto destinado a promover la marca de los países y a fortalecer la imagen de México en todo el mundo aumentó casi un 5 000% de 2001 a 2011.

Fuente: OCDE (2014b).

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) es responsable de planificar y programar el desarrollo del turismo y fomentar el financiamiento privada y cívica de las inversiones. Desde su creación en 1974 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ha actuado como un instrumento facilitador para los inversionistas extranjeros. Su misión es identificar, crear y desarrollar proyectos de turismo sustentable para promover la inversión turística, crear empleos y fomentar el desarrollo económico y regional.

Para alinear mejor las políticas, el desarrollo de productos y las actividades de promoción, la Secretaría ha creado grupos de trabajo centrados en productos (Turismo Cultural y Gastronomía, de Naturaleza, MICE (por sus siglas en inglés: Juntas, Incentivos, Conferencias y Exhibiciones) y Turismo Médico) que involucra a la Secretaría de Turismo, FONATUR y al Consejo de Promoción Turística de México, como parte del actual proceso de reestructuración. También se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Información y Tendencias para dar un enfoque más centrado en el mercado, resolver las deficiencias de información y fortalecer la medición de los resultados.

FONATUR desempeña un papel clave en el lado de la oferta y cuenta con una extensa experiencia y conocimiento en planeación e implementación de turismo en un contexto de México, mientras que el Consejo de Promoción Turística de México se encuentra activo en el lado de la demanda. Alinear de cerca estas perspectivas de lado de la demanda y la oferta para compartir información y experiencia será fundamental para asegurar que la oferta de destinos y de productos en México se mueva con el mercado y esté alineada con lo que los consumidores buscan de su experiencia de viaje. Esto a su vez es un pilar fundamental para informar a la política que está cerca del mercado y se centra en cuestiones estratégicas y prioritarias. Por lo tanto, la reorganización actual de la Secretaría de Turismo debe buscar fortalecer la relación con y entre el Consejo de Promoción Turística de México y FONATUR.

Papel y capacidad de las autoridades estatales y municipales para el desarrollo del turismo

Bajo la estructura de gobierno federal de México, ciertas responsabilidades en materia de política, planeación y desarrollo del turismo están a cargo de las autoridades estatales y municipales, las cuales tienen un papel central en la implementación de la política nacional de turismo, tal como lo establece la Ley General de Turismo 2009.

Las autoridades estatales son responsables de las cuestiones de desarrollo turístico que afectan a dos o más municipios y tienen la tarea de desarrollar, implementar y evaluar la política de turismo local. Cada estado debe desarrollar un Programa Local de Turismo, derivado y alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo, y validado por la Secretaría de Turismo. A su vez, las autoridades municipales son responsables de desarrollar un Programa Municipal de Turismo.

Este proceso ayuda a alinear los planes locales y municipales con las estrategias nacionales de desarrollo y turismo. Una mayor consulta entre los diferentes niveles de gobierno en el desarrollo de sus respectivos planes apoyaría aún más al proceso, permitiendo un enfoque más estratégico del turismo en cada nivel con una comprensión más clara de los respectivos roles de implementación en el mismo. Vale la pena señalar que los términos de las oficinas y los mandatos de los diferentes niveles de gobierno no siempre se alinean. Esto tiene limitaciones para definir las prioridades y la planeación, así como la continuidad entre las administraciones de asuntos relacionados con el turismo.

También se requiere que cada estado establezca un Consejo Consultivo Local de Turismo compuesto de funcionarios locales responsables del turismo. También se podrá invitar a participar a representantes de los órganos federales, estatales y municipales pertinentes, el sector privado y la sociedad civil. A su vez, las autoridades municipales deben establecer un Consejo Concultivo Municipal de Turismo para coordinar las estrategias y acciones de desarrollo turístico de actores públicos, privados y del sector civil. Tanto las autoridades estatales como municipales pueden emitir opiniones a la

Secretaría de Turismo sobre asuntos relacionados con el turismo. En el caso de los municipios, esto se limita a proyectos de inversión para desarrollo turístico o a servicios en el municipio.

Los estados son responsables de implementar los instrumentos de política de turismo y de fomentar el desarrollo de la infraestructura turística, así como de ayudar a la Secretaría de Turismo con la clasificación de hoteles y la supervisión del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la regulación. Los estados también trabajan con los municipios relevantes para diseñar, implementar y evaluar programas locales de turismo y de ordenamientos del territorio. Ellos, junto con los municipios, pueden proponer áreas para ser declaradas Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, y son responsables de la gestión y el monitoreo de estas zonas. Los tres niveles de gobierno pueden intervenir para fomentar el turismo en estas áreas, y para fomentar la inversión, el empleo y el ordenamiento territorial adecuado.

Otras actividades estatales incluyen la promoción de actividades y destinos turísticos, el apoyo a las PYMEs, la participación en programas de prevención y respuesta a emergencias y desastres, la realización de investigaciones para apoyar el desarrollo turístico local y la difusión de información, la asistencia a los turistas y la denuncia a la autoridad competente. Las autoridades municipales están encargadas de prestar asistencia en estas actividades y de aplicar instrumentos de política turística que no estén expresamente asignados a las autoridades federales o estatales.

La coordinación eficaz de las políticas y acciones de tres niveles distintos y autónomos de gobierno es un desafío en México, pero es esencial en el diseño y la implementación de políticas que sean efectivas para impulsar el turismo y el crecimiento económico. La coherencia y consistencia entre los niveles de gobierno son necesarias para asegurar que las políticas y la implementación del turismo se apoyen mutuamente y se refuercen. No existe un mecanismo institucionalizado para apoyar este tipo de coordinación y las reuniones entre la Secretaría de Turismo y las contrapartes estatales parecen tener lugar según las necesidades.

Uno de los principales mecanismos a través de los cuales la Secretaría de Turismo se coordina con las autoridades estatales y municipales se encuentra dentro del contexto de programas específicos. A través del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO) en particular, la Secretaría trabaja directamente con los gobiernos estatales proporcionando recursos económicos para mejorar la infraestructura turística en destinos y desarrollar zonas de turismo sustentable. FONATUR y el Consejo de Promoción Turística de México también se involucran con gobiernos de nivel local en el desempeño de sus respectivas actividades.

La Secretaría de Turismo también participa en una serie de comités de nivel estatal y grupos de trabajo relacionados con el trabajo de otras dependencias y entidades federativas en temas relacionados con el turismo. Un ejemplo son los Comités de Ordenamiento Territorial a nivel estatal dirigidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Otras secretarías federales también se involucran con los gobiernos estatales en temas de turismo en el contexto de programas y proyectos específicos, como la comunidad local y los planes de empleo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Estos ejemplos indican que la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno está teniendo lugar. Sin embargo, esto parece estar en gran parte en el nivel técnico más que en el estratégico, lo que indica que hay un margen significativo de mejora. La

revocación de la decisión de crear oficinas regionales dentro de la Secretaría de Turismo parece haber debilitado aún más la capacidad de coordinación vertical en ausencia de otros mecanismos. Este es un reto en el contexto de la reducción de los recursos presupuestarios, pero es esencial para el desarrollo y la aplicación de políticas de turismo eficientes y eficaces. El fortalecimiento de este tipo de coordinación es, por tanto, algo que debe priorizarse.

Participación del sector privado en la formulación de políticas

La colaboración con el sector privado es importante para desarrollar e implementar políticas de turismo eficaces y permitir que los destinos y la industria del turismo se vuelvan más competitivos y sustentables. El sector privado desempeña un papel primordial en la prestación de servicios turísticos y suele estar en mejores condiciones para identificar oportunidades de desarrollo turístico y aquellas áreas en las que las intervenciones de política gubernamental pueden ser de gran ayuda.

Con la participación del sector privado en la formulación de políticas cada vez más vista como un elemento esencial de una buena gobernabilidad, de un fortalecimiento de la eficacia y del impacto de la política de turismo, los gobiernos están tomando medidas activamente para garantizar que los encargados de formular políticas y la industria trabajen juntos de manera eficaz. El sector privado debe participar activamente en todas las etapas del proceso, desde la orientación de la formulación de políticas y programas hasta la implementación y la ejecución, para garantizar que los programas y las intervenciones políticas estén adecuadamente alineados y respondan a las necesidades del sector, las cuales cambian rápidamente, evolucionan de manera continua y se vuelven cada vez más complejas.

La formulación de políticas de turismo en México se beneficiaría de ser más participativa con una relación más regular e institucionalizada con el sector privado. Si bien el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 se refiere a la necesidad de trabajar más estrechamente con el sector privado, la participación de este ha sido fundamental en el desarrollo y la implementación de determinados proyectos (por ejemplo, el desarrollo del Sistema Nacional de Certificación Turística y la identificación de rutas aéreas con potencial turístico), no existe un mecanismo claro para trabajar con el sector privado en el desarrollo y la entrega de los objetivos políticos.

Uno de los desafíos en la búsqueda de la contribución de la política del sector privado en México es la gama de organismos que representan diferentes tipos de negocios y ramas en el sector. Debido a que cada uno de estos grupos de negocios tienen complicaciones y problemas particulares, es difícil para el turismo hablar con una sola voz.

Una serie de asociaciones representan diferentes ramas de la industria en México. El Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET) reúne a varias de estas asociaciones, mientras que la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio - Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR) representa a las PYMEs del sector turístico. Sin embargo, las consultas con el sector privado pusieron de manifiesto la escasa coordinación e intercambio de información entre las distintas asociaciones, y la ausencia de una organización única que reuniera estos diferentes sectores y proporcionara el liderazgo de la industria.

Los trabajos de la OCDE sobre la gobernabilidad apuntan a una tendencia en la que se establecen los mejores organismos de la industria turística para hablar más eficazmente en nombre del sector privado en su conjunto. En Chile, la Federación de Empresas de Turismo

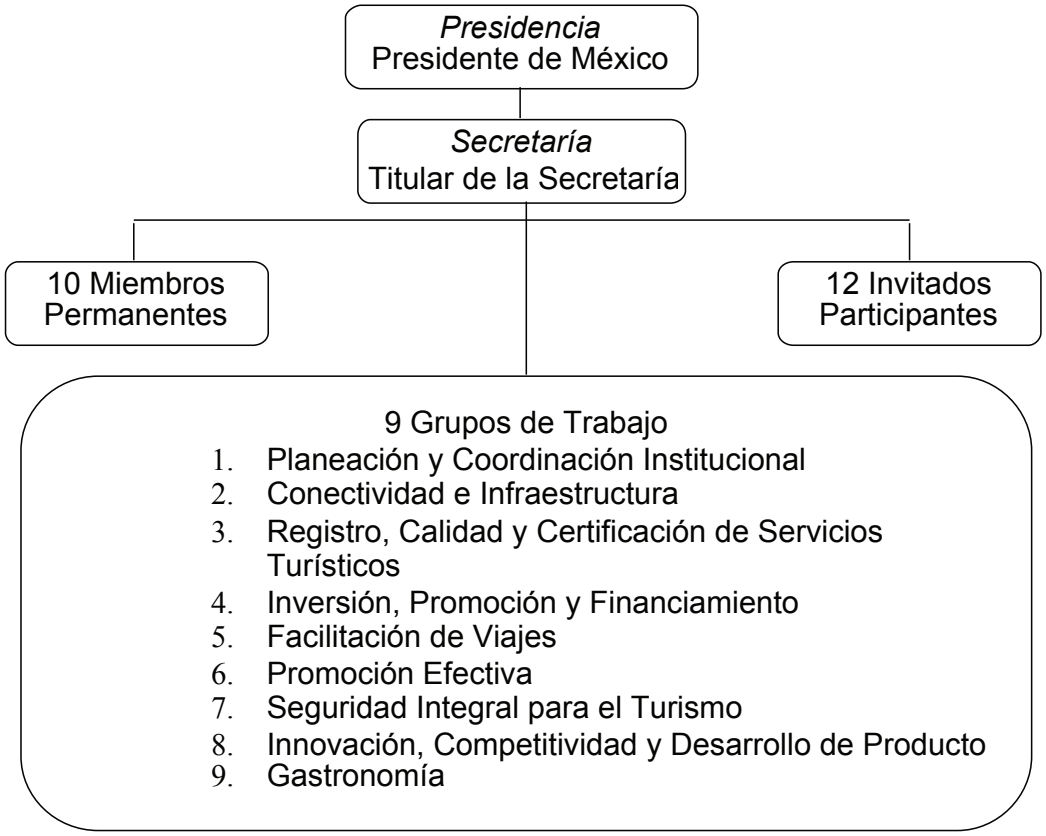
fue creada para actuar como un interlocutor único con el gobierno. La Confederación Portuguesa de Turismo desempeña un papel similar en Portugal, y ayuda a alinear el interés del sector privado y a ganar masa crítica.

México tal vez desee considerar la posibilidad de trabajar con el sector privado para crear un Consejo Nacional de la Industria del Turismo similar que actúe como principal interlocutor del sector para los encargados de formular políticas. Este consejo podría estar integrado por representantes de los distintos órganos representativos de las diferentes ramas industriales que ya existen en México.

Propósito del Gabinete Turístico y sus grupos de trabajo

Establecido en 2013, el Gabinete Turístico es un instrumento de política de alto nivel destinado a coordinar políticas y acciones para fomentar el turismo y lograr los objetivos de la política de turismo nacional. Este mecanismo formal se reúne dos veces al año y es presidido por el Presidente de México. Es de naturaleza transversal y reúne a las secretarías y entidades federales para acordar e implementar una agenda común de desarrollo turístico. Esta agenda está vinculada a los cuatro pilares estratégicos, programas y acciones del Plan Sectorial de Turismo 2013-2018, que a su vez está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Su objetivo es fortalecer la planeación e implementación de las políticas de turismo y agilizar y optimizar el uso de los recursos públicos.

Gráfica 2.2. Estructura del Gabinete Turístico y sus grupos de trabajo



El Gabinete tiene la intención de ser un instrumento de política estratégica centrado en las prioridades de la política de turismo y proporciona un marco para apoyar un enfoque más integral a la formulación de políticas de turismo a través del gobierno a nivel federal. Ofrece un sólido potencial para valorizar el turismo y apoyar la integración de las cuestiones turísticas en otros ámbitos políticos. Puede ayudar a impulsar la agenda política y superar el reto de los "silos" de políticas, alentar a las secretarías y agencias a trabajar juntas hacia objetivos de política comúnmente acordados.

El Gabinete está compuesto por diez miembros permanentes que representan a las secretarías más relevantes para el turismo. Otras 12 entidades públicas participan si son invitadas. El trabajo del Gabinete Turístico se organiza a través de nueve grupos de trabajo (Gráfica 2.2). Cada grupo de trabajo es responsable de establecer la agenda y definir el alcance de las actividades del grupo. La participación y el nivel de coordinación intergubernamental varían según los grupos, mientras que algunos grupos de trabajo han progresado más que otros.

Sobre la base de una revisión de los dos primeros años de funcionamiento del Gabinete Turístico, se alienta a los grupos de trabajo menos activos a fortalecer sus actividades, mientras que la situación de las finanzas del sector público también ha requerido una cierta re priorización de las actividades (por ejemplo, la conectividad). El gran número de grupos de trabajo y los limitados progresos realizados en algunas actividades sugieren que el Gabinete se beneficiaría de centrar sus energías y recursos en el desarrollo de soluciones para un número menor de áreas prioritarias básicas. Esto se extiende también a las actividades dentro de los grupos de trabajo; la priorización de estas actividades se vuelve aún más importante teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias actuales en México.

Otros países de la OCDE han creado de manera similar comités o grupos de trabajo para coordinar el desarrollo de la política de turismo, ya sea basándose en la necesidad para abordar una cuestión de política particular o sobre una base a un mayor largo plazo centrándose en un núcleo de cuestiones. En el Reino Unido, por ejemplo, un nuevo grupo intersecretarial para facilitar el crecimiento del turismo se centra en cinco áreas clave, mientras que el Consejo de Política de Turismo en Estados Unidos se organiza de manera similar en torno a cinco temas.

A medida que se abordan las cuestiones políticas, las prioridades cambian y surgen nuevas, la composición y el trabajo del Gabinete también tendrán que evolucionar para mantener el enfoque en las cuestiones de política estratégica. Se han establecido criterios para priorizar las cuestiones de política abordadas por el Gabinete Turístico, para asegurar que éstas sean transversales y de naturaleza estratégica y para reunir a los actores públicos pertinentes para implementar los proyectos. La implementación más estricta de estos criterios, junto con un monitoreo más cercano de los progresos y la planeación anticipada de los proyectos de transición del Gabinete Turístico, ayudaría a aumentar la efectividad y el enfoque y evitar que el trabajo del Gabinete se atasque en actividades que ya están ocurriendo o trabajando bien. La toma de conciencia de los impactos derivados de las actividades del Gabinete también será importante para institucionalizar el papel de este y para asegurar la continuidad a través de los ciclos políticos.

Como instrumento federal para facilitar la coordinación horizontal, el Gabinete no involucra directamente a los niveles estatal y municipal de gobierno. La coordinación vertical se ha centrado más bien en coordinar y alinear las políticas en los tres niveles de gobierno, caso por caso. También se debería considerar la posibilidad de identificar maneras de involucrarse con los niveles subnacionales de gobierno, ya sea en el marco del Gabinete, o en paralelo.

La eficacia del Gabinete como un instrumento de política activa y estratégica también se potenciaría mediante el fortalecimiento del compromiso con el sector privado y la sociedad civil para mejorar el impacto de las políticas. Uno de los objetivos del Gabinete es incorporar las iniciativas y opiniones del sector privado y la sociedad civil, y se prevé su participación en el Gabinete. Sin embargo, el compromiso con la industria y las organizaciones civiles no se lleva a cabo de manera regular o sistemática, aunque se pueden identificar casos individuales de coordinación exitosa.

Además del Gabinete Turístico, la Secretaría de Turismo también participa en comités y grupos de trabajo encabezados y relacionados con el trabajo de otras secretarías y organismos federales sobre temas relacionados con el turismo, para apoyar la integración de temas turísticos en otras áreas políticas. Estos incluyen el Comité Técnico Especializado en Información sobre Desarrollo Regional y Urbano, gestionado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Grupo Técnico de la Comisión de Desarrollo Regional, gestionado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. En algunos casos, se han establecido comisiones mixtas, como el Comité Mixto con la Comisión Nacional de Vivienda para abordar las cuestiones de vivienda para la población local en los destinos turísticos.

La Secretaría de Turismo también se relaciona directamente con otras secretarías y organismos federales en cuestiones e iniciativas específicas, ya sea según la necesidad o de una manera más formal. Ha firmado un acuerdo formal de cooperación con Nacional Financiera Financiero (NAFIN) y con FONATUR, por ejemplo, para coordinar los esfuerzos de financiamiento y apoyar a las grandes y pequeñas empresas en la cadena de valor del turismo, en cada etapa del ciclo de vida de los negocios.

Más allá de la Secretaría de Turismo, otras secretarías y agencias están desarrollando activamente el turismo de menor escala y apoyan el desarrollo turístico en busca de objetivos políticos más amplios relacionados, por ejemplo, con el medio ambiente, el desarrollo rural y comunitario y las comunidades indígenas (por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Financiera Nacional para el Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND). Estos desarrollos están ocurriendo en paralelo con las actividades de la SECTUR.

Financiamiento público para el desarrollo del turismo

El presupuesto público total para la Administración Federal de Turismo es de 5.2 mil millones de pesos en 2016, de los cuales 4.1 mil millones de pesos se asignan a gastos actuales y 1.1 mil millones de pesos a la inversión. De esta cifra, casi un tercio (1.6 mil millones de pesos o 30.2%) corresponde al gasto actual asignado al Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos, para impulsar la oferta turística (1.2 mil millones de pesos) y desarrollar destinos diversificados, sustentables y competitivos (0.4 mil millones de pesos).

La segunda participación mayor (1 mil millones de pesos) es el gasto de inversión destinado a proyectos de infraestructura turística (19.2%), con un gasto adicional de 11.1% (0.6 mil millones de pesos) destinado a promover la inversión en el sector. Este gasto se atribuye a FONATUR, que representa 1.9 mil millones de pesos, o el 37% del gasto público federal, cuando se consideran otros gastos, incluyendo el cuidado y mantenimiento de CIPs (0.2 mil millones de pesos).

Tabla 2.1. Gasto público de turismo a nivel federal[1], 2016

Millones de MXN, precios constantes

Programa de Turismo de Calidad y Atención Integral	205 682
Conservación y mantenimiento de complejos integralmente planeados	186 560
Promoción de México como destino turístico	867 279
Desarrollo y promoción de inversiones en el sector turístico	578 559
Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables	89 556
Normalización y certificación de normas de calidad de turismo	48 168
Proyectos de infraestructura turística	1 000 700
Mantenimiento de infraestructura	5 831
Estudios de preinversión	74 307
Actividades administrativas de apoyo	254 950
Actividades de apoyo a servicios públicos y a una buena gobernabilidad	56 296
Planeación y dirección de la política de turismo	252 721
Impulso de la competitividad del sector turístico	19 122
Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	1 571 714
Total	5 211 444

Año base 2010.

1. Complementado por los gastos a nivel estatal y municipal.

Fuente: SECTUR.

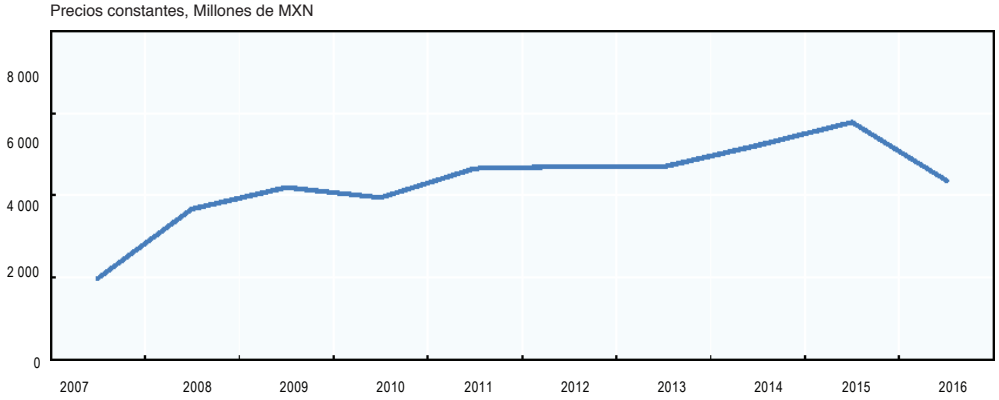
La otra parte principal del presupuesto federal de turismo es el gasto actual destinado al Consejo de Promoción Turística de México para la comercialización y promoción. En total, 0.9 mil millones de pesos o 17.3% de los gastos directos del turismo federal se asignan al Consejo de Promoción Turística de México. FONATUR y el Consejo ejercen sus recursos presupuestarios de manera independiente de la Secretaría de Turismo, ya que son entidades jurídicas independientes y tienen otros activos y fuentes de ingresos, además de fondos públicos.

Después de un considerable aumento del gasto público en turismo a nivel federal, de 1.8 mil millones de pesos en 2007 a 3.4 mil millones de pesos en 2008 (85.6%), la tendencia general en los años siguientes fue de crecimiento, alcanzando su máximo en 2015 con 6.8 mil millones de pesos. Más recientemente, el presupuesto federal para el turismo ha caído casi un cuarto en 2016 (Gráfica 2.3). A pesar de esta caída, el gasto turístico federal en 2016 es 120.6% más alto que el nivel de 2007 en términos reales.

Las recientes reducciones del financiamiento público para el turismo hacen problemático un enfoque integral a largo plazo para la planeación, la evaluación y la gestión del rendimiento. También ha conducido a una reducción del número de funcionarios y a la pérdida de conocimientos especializados, lo que repercute en la capacidad de desarrollar una política eficaz de turismo articulada.

Estos datos proporcionan una magnitud del gasto en turismo público a nivel federal. Esto se complementa con los gastos a nivel estatal y municipal. La compilación de información a nivel subnacional es compleja y requiere mucho tiempo, ya que el gasto público en turismo no se identifica específicamente en los presupuestos estatales, sino que se combina con el gasto en otras actividades económicas.

Gráfica 2.3. Gasto federal para el desarrollo del sector turístico, 2007-2016



Año base 2010.
Fuente: SECTUR.

El gasto público en otros ámbitos políticos también contribuye al desarrollo del turismo, a través de la provisión de bienes públicos e infraestructura. Sin embargo, si bien los visitantes y el sector turístico pueden beneficiarse de estos gastos, y el turismo puede contribuir a una mejor utilización de estas instalaciones, no se considera que apoyen directamente las medidas de política de turismo.

Referencias

Diario Oficial de la Federación (2014) Manual de Organización de la Secretaría de Turismo, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014

Diario Oficial de la Federación (2013) Bases Generales para el funcionamiento del Gabinete Turístico, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5321494&fecha=08/11/2013&print=true

OECD (2014), *OECD Tourism Trends and Policies 2014*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-en

OECD (2012), *OECD Tourism Trends and Policies 2012*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/tour-2012-en

OECD (2010), *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less*, OECD Publications, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264094987-en

Capítulo 3
Conectando a los turistas con destinos en México

El sistema de transporte en México tiene un papel vital en el traslado de turistas nacionales e internacionales desde su lugar de residencia hasta su destino final. El transporte es un facilitador clave del turismo. Abordar el desafío de conectar a los turistas con destinos más atractivos, así como a varios lugares de interés, es necesario si México quiere diversificar su oferta turística y mercados fuente, fortalecer su turismo en áreas regionales y difundir mejor los beneficios. Este capítulo describe la interacción entre las políticas de transporte y turismo e identifica oportunidades para alinear mejor el desarrollo del turismo y del transporte. También examina las estrategias de conectividad para mejorar la movilidad de los viajeros, gestionar los flujos de viajes y enlazar a los centros de conexión con los destinos.

Introducción

Conectar a los turistas con los destinos es un reto que se puede ver bajo diferentespuntos de vista. Este desafío puede ser global, atrayendo a turistas de países cercanos o al otro lado del mundo, y conectando a México con mercados en crecimiento en Asia y otros lugares. A nivel de país, puede implicar llevar a los turistas de su punto de entrada o lugar de residencia a su destino final, y más allá. También puede ser muy regional, lo que permite a los turistas llegar a una atracción local de su hotel. Esta variabilidad de escala, combinada con la estructura federal de México, significa que la conectividad atraviesa por todos los niveles de gobierno, ya sea nacional, estatal o municipal, y cada actor es importante para asegurar que los turistas disfruten de una experiencia de transporte impecable.

El transporte permite el turismo, así como el turismo permite el transporte. La mejora de la coordinación entre las políticas de turismo y transporte puede contribuir a mejorar la movilidad de los visitantes y la experiencia turística. El sistema de transporte tiene un impacto en cómo viajan las personas y su elección de vacaciones, de destino y de modo de transporte. Mejorar el transporte, a través de mejores políticas, conectividad fluida, servicios de calidad óptimos y tarifas más bajas, mejorará el atractivo de un destino y, hacer del transporte parte de la experiencia del visitante puede ser una fuente de ventaja competitiva. Dado que el sistema de transporte sirve tanto a los visitantes como a los residentes, las mejoras para un tipo de clientela pueden tener repercusiones positivas en el otro (OCDE, 2016).

Este capítulo describe la interacción entre las políticas de transporte y de turismo en México. Identifica áreas clave de la política de transporte que afectan el logro de los objetivos turísticos, junto con oportunidades para alinear mejor el desarrollo del turismo y el del transporte. También examina las estrategias de conectividad para mejorar la movilidad de los viajeros, gestionar los flujos de viajes y enlazar a los centros con los destinos.

Alineación de las políticas de transporte y de turismo

Las políticas y la planeación del transporte y el turismo deben estar interrelacionadas y ser coherentes entre sí y con las prioridades gubernamentales más amplias. Cualquier desalineación resultará en un desequilibrio entre la demanda y la oferta de servicios de transporte. También corre el riesgo de dar un resultado menos que óptimo para los responsables políticos en ambas áreas. Un principio básico de la economía del transporte es que el transporte es el producto de una demanda derivada. La gente no busca la movilidad solo porque sí, sino por algo más, en este caso el turismo. Por lo tanto, las políticas de transporte deben diseñarse de manera que se alineen y apoyen a las políticas de turismo para atender mejor la demanda derivada que generarán.

Como el transporte es una demanda derivada, no sorprende que la conectividad con los principales mercados turísticos internacionales de México, como Estados Unidos, Canadá y Europa, se concentre en resorts costeros clave como Cancún, Riviera Maya, Puerto Vallarta y Los Cabos. En contraste, los turistas nacionales que buscan una experiencia de sol y playa son más propensos a elegir destinos como Acapulco, Veracruz-Boca del Río, Cancún y Mazatlán. Esto indica que, desde el punto de vista de la política de transporte, las necesidades de conectividad de los turistas internacionales son diferentes a las de los turistas nacionales, y deben tratarse casi como dos mercados separados, con pocas posibilidades de sinergias.

Los turistas internacionales también favorecen a la costa en prácticamente las mismas proporciones que los mexicanos favorecen al interior. El resultado de esto es claro cuando

se observa, por ejemplo, cómo la red de autobuses interurbanos está claramente diseñada para turistas nacionales. Si un objetivo de la política turística es sacar a más turistas internacionales de la costa y moverlos hacia el interior para desarrollar áreas como la cultura, la gastronomía, la medicina y el ecoturismo, entonces México tendrá que asegurarse de que tiene las políticas de transporte adecuadas para apoyar ese objetivo.

Las tendencias recientes del turismo también tienen implicaciones para el transporte. Por ejemplo, el creciente interés en destinos secundarios requerirá que el sistema de transporte se adapte y asegure que ofrece una conectividad adecuada a estos nodos más pequeños de la red. Esto puede no ser una conexión directa con el mercado turístico internacional, ya que tal vez no sea económicamente factible. Por lo tanto, requiere de conectividad a la puerta de enlace internacional de una manera que no genere contratiempos para el turista y que proporcione una experiencia por sí misma, en lugar de simplemente un medio para ir de A a B. El papel que el transporte puede desempeñar en la experiencia turística también se puede ver, por ejemplo, en donde los turistas viajan en bicicleta en muchos destinos. Aquí, la atracción es tanto los pueblos visitados como el viaje entre ellos. Sin embargo, para que este tipo de turismo tenga éxito, requiere de una alineación estratégica entre las políticas de transporte y de turismo para asegurar que los turistas disfruten de la mejor experiencia posible.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, las inversiones en infraestructura de transporte se han centrado en zonas de alta concentración de población. Muchos destinos turísticos secundarios están fragmentados sin sistemas de transporte adecuados para facilitar la movilidad de los turistas, haciendo que la zona sea menos atractiva. Las prioridades políticas competitivas están en juego aquí para la escasa financiamiento de infraestructura. Dar preferencia a proyectos en áreas de alta concentración de población puede ser una política muy razonable en sí misma, pero los encargados de la toma de decisiones deben ser conscientes del impacto que esto tiene en la demanda turística en áreas más remotas.

Alinear a las políticas de turismo y de transporte también requiere de una estrategia adecuada en relación con el uso de la tierra. En la mayoría de los países de la OCDE, esto se hace a través del uso de planes de transporte que integran el uso del suelo y la planeación del transporte, pero esto es algo que falta en México. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) tiene un papel importante que desempeñar aquí, el cual es proporcionar los componentes de planeación espacial necesarios a los encargados de formulación de políticas para asegurar que el transporte y el turismo se desarrollen dentro de un ejercicio más amplio de planeación estratégica. Esto incluye tener una visión clara de dónde se desarrollarán los futuros centros de turismo, población y empleo, asegurando que la densidad sea proporcional a la capacidad de la red de transporte para satisfacer la demanda y estableciendo roles claros y responsabilidades para la SEDATU, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la planeación de futuras infraestructuras y enlaces de transporte.

Un claro ejemplo en donde esta alineación parece ser un desafío es con el acceso a la superficie del nuevo aeropuerto internacional en la Ciudad de México. Actualmente se están llevando a cabo dos proyectos separados que tratan con esta compleja cuestión: uno de la SEDATU y otro de la SCT y la nueva autoridad aeroportuaria. Mientras tanto, el aeropuerto se está construyendo sin un plan formalizado del acceso del transporte público en el lugar. La OCDE (2015a) recomendó que, dado que el desarrollo del plan está retrasado, nuevos estudios de la SCT deberían aprovechar los resultados ya obtenidos por la SEDATU. También recomendó que la SCT abriera el proceso de licitación a expertos internacionales,

además de a compañías locales, y que las autoridades locales de transporte se incluyan de manera formal en el desarrollo del plan de acceso a la superficie. Esta situación demuestra claramente la necesidad de una colaboración más eficaz entre las distintas partes interesadas y una definición clara de las funciones y responsabilidades de ambas.

Por último, la alineación de las políticas de transporte y de turismo no se refiere únicamente a la planeación del crecimiento, sino también a la planeación ante los desastres. México está ubicado en una región donde existen verdaderos riesgos de huracanes y terremotos. Por lo tanto, los encargados de formular políticas deben planificar la resiliencia del sistema de transporte y el cómo evacuar eficientemente a los turistas antes o inmediatamente después de un desastre natural. La planeación de la resiliencia también incluye la provisión de plataformas logísticas a la cadena de suministro que brinda alimentos y necesidades médicas a las poblaciones turísticas y locales en las áreas de desastre; y la planeación de la recuperación de la infraestructura para la reconstrucción de la infraestructura dañada pero crítica, y las alternativas que existen hasta que la infraestructura dañada pueda estar completamente operativa.

El grupo de Conectividad e Infraestructura del Gabinete Turístico ha estado en proceso de entregar nueve proyectos estratégicos incluyendo un trabajo para: identificar posibles nuevas rutas aéreas para mejorar la conectividad y guiar futuras negociaciones de acuerdos de servicios aéreos; promover a México a través de mejores experiencias de viaje; mejorar los cruceros en puertos más pequeños; y re-desarrollar la "Sala 75" en la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con un costo estimado de 140 millones de pesos, para mejorar el procesamiento de pasajeros y optimizar la conectividad regional.

Promoción de un sistema de transporte intermodal y de uso fácil para el turismo

El objetivo de cualquier turista es llegar con seguridad de su origen a su destino con un equilibrio aceptable entre velocidad, confort y costo. En un mundo ideal, los turistas pueden completar su viaje en un solo paso, utilizando un modo de transporte. Sin embargo, esta preferencia puede no ser compatible con la estructura de la red de transporte. Los turistas pueden tener que agregar pasos adicionales e introducir modos diferentes a la cadena de transporte. Si el proceso parece muy complicado, demasiado caro o poco confiable, pueden reconsiderar visitar un destino. El sistema de transporte debe ser fácil de usar, seguro, ambientalmente sustentable, eficiente y asequible. Los servicios de movilidad deben ser fáciles de usar, asequibles y deben combinar múltiples modos de transporte, y proporcionar información y orientación fiables y oportunas a través de diferentes dispositivos y nuevas innovaciones y soluciones (VTT, 2014).

El sector del transporte de pasajeros es apto para trasladar a los turistas de origen a destino a través de nodos estratégicos, que están en el corazón de las redes de transporte radiales. Esto es especialmente eficaz cuando toda la cadena de transporte está a cargo de una empresa, o cuando varias empresas trabajan juntas para ofrecer una experiencia impecable. Por ejemplo, las aerolíneas dentro de la misma alianza llevan habitualmente pasajeros desde su país de origen hacia destinos de resorts costeros, a través de una conexión a través de la Ciudad de México. Las aerolíneas se han expandido con éxito en este modelo, a través de servicios de interlínea, código compartido, alianzas y asociaciones operando en la modalidad "metal neutral", para ofrecer una experiencia de transporte impecable entre diferentes compañías. Mientras los pasajeros viajen con un solo boleto y con las compañías

aéreas que trabajan juntas, el sistema funciona a nivel mundial relativamente bien, gracias a las prácticas estandarizadas y a la coordinación entre las compañías aéreas.

Cuando el sistema de transporte presenta mayores desafíos es cuando se requiere una transferencia modal. Mientras que los encargados de formular políticas se centran en los sistemas de transporte, los operadores de transporte tienden a ser unimodales en su enfoque. Los operadores modales tienen buenas razones para centrarse en un solo modo, pero desde una perspectiva turística es importante observar cómo funcionan los vínculos entre los modos de los viajes individuales y todo el viaje. Los turistas se preocupan por la cadena de transporte desde el origen hasta el destino, y serán tan incomodados por un incidente dentro de un modo de transporte como durante dos modos. Los operadores turísticos difieren de los operadores tradicionales de transporte, ya que se centran en el transporte de pasajeros desde el origen hasta el destino, incluida la sincronización de la llegada de los vuelos y las transferencias terrestres. Esta facilidad de viaje tiene el costo de la flexibilidad, aunque cada vez más los operadores turísticos están inyectando cierta flexibilidad para atender a los turistas que buscan comodidad y exploración fuera de los caminos trillados.

El presente análisis encontró pocos o ningún ejemplo de intermodalidad verdaderamente integrada para los turistas en México. Esta es una cuestión clave para distribuir los beneficios económicos del turismo más allá de los principales centros de transporte y centros turísticos. Una transferencia modal sin contratiempos integrada en un solo boleto es probablemente el producto más deseable para lograr esto. Sin embargo, la mayor parte de las veces, los segmentos modales se unen en un nodo físico, pero operan de forma totalmente independiente. Los autobuses ayudan a conectar a los principales aeropuertos con las áreas circundantes, por ejemplo. El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México cuenta con dos terminales de autobuses que operan las 24 horas del día, brindado sus servicios a ciudades cercanas como Puebla, Tlaxcala y Querétaro. Los servicios de autobús también conectan el aeropuerto de Cancún con el centro y con Ciudad del Carmen, así como con las áreas hoteleras de la Riviera Maya y Tulum.

Por lo tanto, un ámbito de mejora podría ser el de la venta integrada de boletos de transporte. Sin embargo, determinar quién debe ser responsable de asegurar esta integración es un desafío. Los aeropuertos son los nodos físicos donde tiene lugar la conexión intermodal. Las compañías aéreas y de autobuses proporcionan los servicios de transporte modal, pero pueden no tener sistemas compatibles para ofrecer productos integrados. Además, las aerolíneas internacionales pueden tener poco retorno en la creación de un producto de nicho solo para el mercado mexicano. Esto crea la oportunidad de establecer algún tipo de portal de distribución neutral que pueda ofrecer a los viajeros una ventanilla única donde se puede personalizar un viaje a través de múltiples proveedores de servicios y adaptar un paquete que incluya vuelos, transporte terrestre y servicios turísticos.

Un modelo interesante de transporte impecable es proporcionado por la compañía aérea nacional de Alemania, Lufthansa, la cual opera su red de alimentación regional en conjunto con Deutsche Bahn, el ferrocarril nacional alemán. La aerolínea y el operador ferroviario han coordinado sus horarios, boletos y operaciones para proporcionar al pasajero una experiencia de transporte impecable. Los pasajeros que vuelan de Stuttgart a la ciudad de México vía Frankfurt, por ejemplo, pueden elegir volar o tomar un tren entre Stuttgart y el aeropuerto de Frankfurt. La opción ferroviaria reduce el tiempo de viaje, el costo y la huella de carbono, y permite al viajero salir del centro de la ciudad, lo cual puede ser más conveniente. El tren tiene un número de vuelo de Lufthansa y si el pasajero pierde la conexión por atrasos, la aerolínea retomará la reservación en el próximo vuelo (o tren) disponible.

En México, puede haber potencial para desarrollar un servicio integrado entre las compañías aéreas y los operadores de autobuses que sirven a los aeropuertos con servicios de autobuses programados. Esto permitiría a las compañías aéreas vender un boleto multimodal integrado entre un punto de su red a un punto de la red de autobuses interurbanos. Podría alentar a los viajeros a aventurarse más allá de la principal puerta de entrada internacional, como la ciudad de México o Cancún, en particular si se utiliza un nivel adecuado de promoción para apoyar el destino secundario con un énfasis en lo fácil que es llegar allí. Esto podría proporcionar una opción de transporte alternativo viable a destinos que de otro modo no podrían sostener económicamente los servicios aéreos.

Un enfoque integral de venta de boletos podría extenderse tanto al componente de transporte como al componente turístico del viaje. Esto podría implicar la venta de un boleto único que proporcione acceso al transporte público y a los principales sitios turísticos. Tal sistema de venta de boletos podría forzar un replanteamiento de la recaudación de tarifas en el transporte público mexicano, a través de la introducción de tarjetas inteligentes, por ejemplo, lo que mejoraría la experiencia del usuario tanto para turistas como para locales. Por otra parte, los operadores de transporte podrían asociarse con operadores turísticos para comercializar un boleto que combine viajes en autobús y acceso a atracciones turísticas, o viajes en autobús y alojamiento. Este tipo de venta integrada de boletos se utiliza en otros países de la OCDE y haría al viaje más fácil y flexible, ayudando a los viajeros a explorar más allá de los principales centros turísticos. Tal estrategia también podría ser útil para mejorar la conectividad a los Pueblos Mágicos como Tecate en Baja California, que se encuentra cerca de Tijuana y podría atraer a turistas transfronterizos que pueden estar más inclinados a visitar si se ofrece una experiencia de turismo impecable.

La experiencia del usuario se extiende más allá de facilitar las conexiones intermodales. En un nivel primario, un sistema de transporte fácil de usar inspira un sentido de confianza y seguridad en los viajeros que son capaces de navegar por un sistema desconocido en un lugar desconocido. La comunicación con el usuario juega un papel importante aquí. Esto significa un fácil acceso a la información en un idioma que el turista entiende para ayudarlos a planificar su viaje y gestionar sus necesidades de transporte en respuesta a retrasos u otros cambios.

Esto hace que las plataformas de información multilingüe sean esenciales para la facilidad de uso de los turistas internacionales, muchos de los cuales provienen de países que no son de habla hispana. Los sitios web de las principales compañías mexicanas de autobuses interurbanos solo están disponibles en español. Esto hace más difícil la planeación de viajes y la compra de boletos, incluso si los traductores en línea o los blogs de viajes en el idioma del viajero pueden ayudar a superar estos problemas. En comparación, el sitio web de transporte público de París (www.ratp.fr) está disponible en seis idiomas, lo que refleja el importante número de turistas que no hablan francés en la ciudad.

Además, los turistas internacionales necesitan entender cómo funciona el sistema de transporte mexicano. Los turistas pueden encontrar difícil de entender el sistema de autobuses interurbanos en México, por ejemplo. Con tantas compañías de autobuses que operan en México, algunas de las cuales tienen estaciones de autobuses exclusivas, puede ser difícil para los viajeros saber qué compañía sigue a qué ruta y de dónde sale el autobús, así como comparar los precios entre los transportistas. Un sitio web que ayuda a hacer frente a este desafío, www.busolinea.com, actúa como un distribuidor de boletos de autobús interurbano y permite a los viajeros comprar boletos de 14 compañías de autobuses diferentes en inglés, así como servicios para compartir auto como Blablacar.

Las nuevas tecnologías también pueden ayudar a proporcionar a los usuarios información significativa. La autoridad que supervisa el transporte público en la Ciudad de México, SETRAVI, Mundial. Estos datos se han hecho públicos, lo que permite a otros desarrolladores de software incorporarlos en sus aplicaciones. Hace posible utilizar Google, por ejemplo, como un planificador de transporte público, que resuelve una serie de problemas de facilidad de uso y ha desarrollado una nueva plataforma digital para recopilar, gestionar y analizar datos de transporte urbano a través de una plataforma de código abierto, con la asistencia del Banco proporciona a los turistas una plataforma con la que ya pueden estar muy familiarizados. También ha ayudado a las agencias de tránsito de la ciudad a desarrollar herramientas abiertas prácticas, incluyendo una herramienta de seguimiento en tiempo real que informa a los usuarios de las interrupciones en el sistema y proporciona opciones de cambio de ruta.

Desde la señalización visual, la planeación de viajes en línea y hasta la información en tiempo real sobre la próxima llegada de los autobuses, estos son todos los elementos que se pueden mejorar en México y animar a los turistas a que lo exploren con una sensación de facilidad, que también se traduce en un sentido de seguridad. La seguridad es particularmente un problema para las mujeres cuando usan el transporte público, y puede limitar su disposición a explorar el país fuera de los grandes destinos. Por lo tanto, es importante asegurarse de que se aborden las cuestiones de género y que todos los usuarios del sistema de transporte mexicano, hombres o mujeres, estén seguros y se sientan seguros (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Mejora de la experiencia del usuario en el transporte para las mujeres

Sin seguridad, no hay movilidad: cuando los viajeros sienten que su bienestar está siendo amenazado, niegan cualquier impacto positivo que pueda tener un sistema de transporte de uso fácil. Por lo tanto, la percepción de la seguridad se vuelve primordial. A pesar de los grandes avances que se han logrado en materia de igualdad de género, sigue siendo un hecho lamentable que las mujeres se sientan más vulnerables que los hombres al utilizar los servicios de transporte, especialmente por el acoso sexual. Thomson Reuters (2014) cita una encuesta de YouGov que encontró que el 64% para las mujeres que usaban el transporte público en la Ciudad de México había sido manoseada o acosada físicamente, un nivel tres veces más alto que el encontrado en Londres. Por esta razón, se han puesto en marcha algunas medidas especiales para mejorar la experiencia del usuario y específicamente dirigirse al sentido de la seguridad de las mujeres. Por ejemplo, durante las horas pico los vagones en la parte delantera del tren en el metro de la Ciudad de México están reservados exclusivamente para mujeres y niños. La compañía de autobuses ADO ofrece a las mujeres que viajan por su cuenta la opción de sentarse junto a otra mujer para reducir el posible acoso, un servicio que es probable que sea especialmente apreciado en viajes largos y con pernocta. Estas son medidas que abordan los síntomas más que la raíz de estos, pero sí permiten a las mujeres sentirse más seguras utilizando los servicios de transporte y poder seguir en movilidad. A corto plazo, estos tipos de soluciones pueden ser beneficiosos para aumentar el sentido de seguridad de las mujeres cuando usen el sistema de transporte. Cuando se combina con campañas de concienciación pública y con una aplicación más estricta de la ley, esto puede tener efectos beneficiosos a largo plazo.

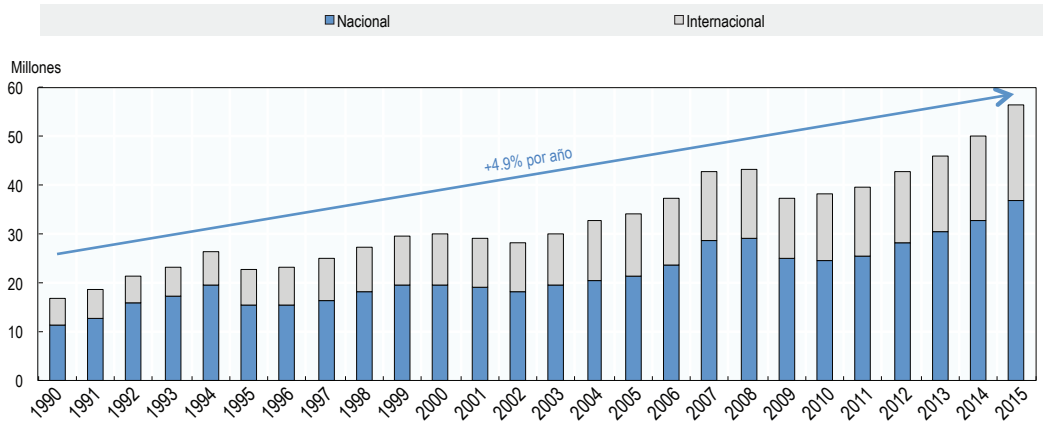
Un aspecto final de la experiencia del usuario son los estándares de calidad. Aquí, el grupo de trabajo del Gabinete Turístico que se encarga del registro y calidad está haciendo progresos importantes para proporcionar a los turistas estándares más altos y más consistentes. Por ejemplo, ha desarrollado herramientas para que los proveedores de servicios puedan mostrar que mantienen ciertos estándares de calidad, han aumentado la protección de los consumidores y han trabajado para certificar que las agencias de alquiler de vehículos cumplan con ciertos niveles estándar. Asegurar a los turistas que los proveedores de servicios cumplen con los estándares de calidad puede alentarlos a hacer negocios con estas empresas. Sin embargo, los viajeros están recurriendo cada vez más a las redes sociales y a sitios web de evaluación, como TripAdvisor, para obtener información sobre viajes en lugar de las medidas oficiales sobre los estándares de calidad. Por lo tanto, los gobiernos deberían adoptar un enfoque doble, aprovechando los estándares de clasificación oficiales, y educando a las partes interesadas sobre el uso óptimo de los sitios de evaluación de las redes sociales.

Conectividad del transporte aéreo

El transporte aéreo desempeña un papel clave en el apoyo al sector turístico de México y a su economía en general, además el desarrollo de la aviación puede tener importantes implicaciones para el sector. El transporte aéreo proporciona una conectividad vital entre las áreas de turismo y los destinos turísticos. Es la elección modal obvia para viajes largos e intercontinentales, y el 46.2% de los turistas internacionales llegaron por vía aérea en 2014 (SECTUR, 2015a). Este modo de transporte también juega un papel importante en el turismo nacional y en la movilización de personas por todo el país, apoyado por la desregulación del sector de transporte aéreo nacional en México combinado con el surgimiento de compañías de bajo costo como Volaris e Interjet. Así, la conectividad aérea tiene dimensiones tanto internacionales como nacionales, ya que la gran geografía del país y las largas distancias hacen del transporte aéreo el modo ideal para transportar turistas hacia y por todo el país.

Los viajes aéreos han experimentado un sólido crecimiento en México en el último cuarto de siglo con la llegada de pasajeros creciendo en un 4.9% por año sobre una base compuesta (Gráfica 3.1). El crecimiento fue ligeramente más sólido para los pasajeros internacionales (+ 5.2% por año) que para los pasajeros nacionales (+ 4.8% al año). En el primer semestre de 2015,

Gráfica 3.1 Llegadas de pasajeros aéreos, 1990-2015

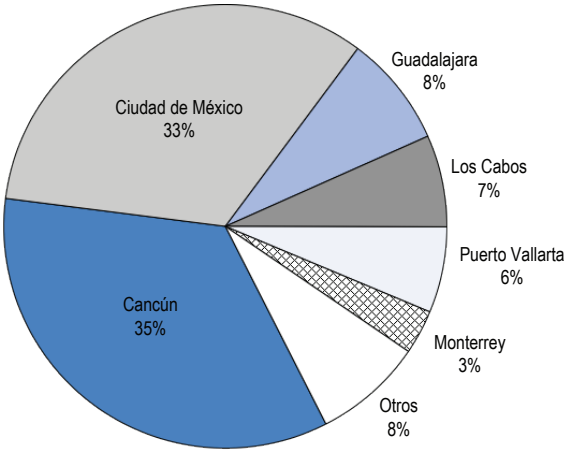


Fuente: SECTUR (2016).

México registró un sólido crecimiento de la conectividad, ya que la capacidad de los vuelos internacionales creció en un 10.3%, pasando de 10.8 millones a 11.9 millones, de acuerdo con la Secretaría de Turismo. El mayor aumento se produjo en Colombia, luego de una decisión del gobierno mexicano de eliminar los requisitos de visado para personas de ese país como parte de su objetivo de fortalecer los lazos económicos con otros países de la Alianza del Pacífico.

Cancún es el aeropuerto internacional más activo del país, recibiendo a 6.7 millones de pasajeros en 2015, frente a los 6.4 millones en la ciudad de México. En conjunto representan más de dos tercios del tráfico aéreo internacional en México (Gráfica 3.2). Solo otros tres aeropuertos, Guadalajara, Los Cabos y Puerto Vallarta tuvieron más de un millón de llegadas de pasajeros internacionales. Sin embargo, la Ciudad de México sigue siendo un aeropuerto mucho más concurrido, con 4.2 veces más tráfico nacional en 2015. Esto se debe a que la Ciudad de México es el centro económico y político del país y a que el aeropuerto de la Ciudad de México es un eje clave que conecta aeropuertos secundarios con destinos dentro y fuera de México. Cancún es principalmente un aeropuerto de origen-destino, con una funcionalidad de concentrador limitada.

Gráfica 3.2. Llegadas de pasajeros aéreos internacionales por aeropuertos principales, 2015

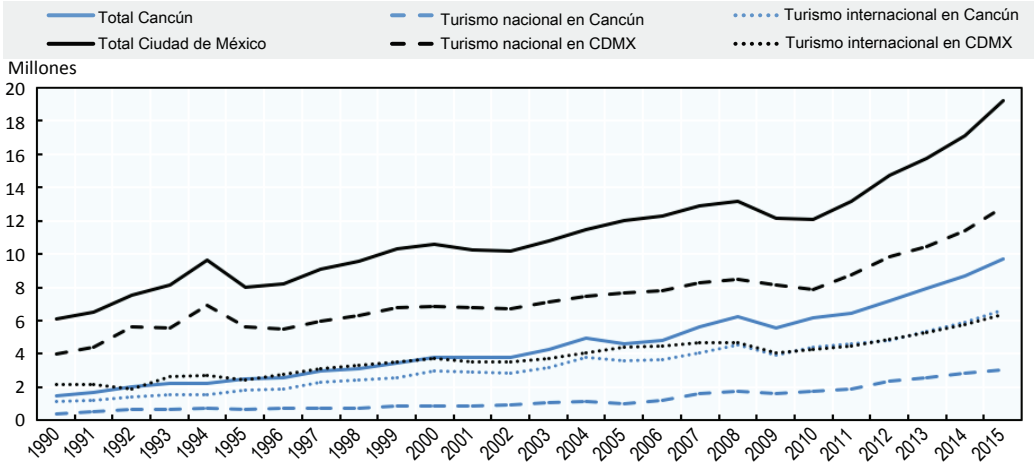


Fuente: SECTUR (2016).

La Gráfica 3.3 muestra que mientras que la Ciudad de México y Cancún han tenido un tráfico internacional similar durante más de un cuarto de siglo, el tráfico nacional siempre ha estado más concentrado en la Ciudad de México y esta brecha se ha ampliado desde alrededor de 2011. En la última década, Cancún ha triplicado su tráfico nacional con un crecimiento anual que supera al de la Ciudad de México en un 11.7% frente al 5.3% de la capital nacional. Sin embargo, en números absolutos, Cancún agregó 2 millones de pasajeros nacionales mientras que la Ciudad de México agregó 5 millones.

En muchos países existe una convergencia entre los mercados de turismo de negocios y de ocio que permiten a los transportistas operar en ambas rutas. En México, sin embargo, hay menos superposición, aparte de Cancún, que tiene un importante sector de reuniones, incentivos, conferencias y eventos (MICE). Como resultado, la mayoría de los operadores no norteamericanos se concentran en servir a la Ciudad de México, más orientada al turismo de negocios, y Cancún, con muy limitada conectividad directa de largo recorrido a otros destinos, como se muestra en la Tabla 3.1. Los operadores norteamericanos tienden a ofrecer dos productos muy distintos: un servicio durante todo el año a los principales centros de negocios; y un servicio más orientado al ocio y de temporada a los destinos costeros.

Gráfica 3.3. Llegadas de pasajeros aéreos nacionales e internacionales a Cancún y a la Ciudad de México, 1990-2015



Fuente: SECTUR (2016).

Conectividad aérea internacional

México goza de una sólida conectividad aérea con sus principales mercados fuente, pero con una conectividad más débil con los mercados emergentes (Cuadro 3.1). Las principales puertas de enlace internacionales de México gozan de servicios directos a Estados Unidos y, en menor medida, a Canadá. Sin embargo, casi todos los servicios de otros países con conectividad de servicio directo a México están limitados a las dos principales puertas de entrada de la Ciudad de México y Cancún. La primera, como centro nacional, podría servir de punto de transferencia para llegar a numerosos destinos interiores y costeros. Sin embargo, la segunda solo sirve a Cancún y es la puerta de entrada internacional para la Riviera Maya y la Península de Yucatán. La sólida conectividad con América del Norte explica por qué los visitantes de Estados Unidos y Canadá representan el 86.3% de las llegadas, comparado con el 6.3% de los europeos y el 4.4% de los latinoamericanos (OMT, 2016). Por supuesto, hay una relación de causalidad de dos vías en juego aquí: la conectividad aérea genera más turismo, y más turismo genera una mejor conectividad aérea.

Tabla 3.1. Frecuencia de vuelos directos de los principales mercados fuente a los principales aeropuertos de México

X Al menos un vuelo por semana - Sin servicio

	Cancún	Ciudad de México	Los Cabos	Puerto Vallarta	Guadalajara	Cozumel	Monterrey	León	Mazatlán	Zihuatanejo
Estados Unidos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Canadá	X	X	X	X	-	X	-	-	X	X
Reino Unido	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-
Colombia	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Argentina	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
España	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Alemania	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Francia	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Japón	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-

Fuente: Programas de SRS, 2015.

En el caso de Europa y de los principales mercados latinoamericanos, la limitada conectividad directa reduce el atractivo de otros destinos que no sean Cancún y la Ciudad de México. En el caso de Asia, solo dos vuelos transpacíficos sirven directamente a México, a China y Japón (de Aeroméxico, Ciudad de México-Tijuana-Shanghái y Ciudad de México-Monterrey-Tokio). La elección del Aeropuerto Shanghái-Pudong como la puerta de entrada a China es estratégica, conectándose con el asociado de SkyTeam de Aeroméxico, el centro global de China Eastern Airlines. Esto proporciona un tráfico entrante de China y del sur asiático y ayuda a asegurar que Aeroméxico tenga condiciones de operación favorables en Shanghái.

Sin embargo, México debería buscar vuelos directos con otras puertas de China en particular. La OCDE (2015b) recomendó que los países latinoamericanos, incluyendo México, aprovecharan mejor la transformación estructural que experimenta la economía china. Parte de esta transformación ha visto a la sociedad china estar más orientada hacia el turismo de ocio. Sin embargo, América Latina capturó menos del 1% del mercado total del mercado chino en 2013, y México, solo una fracción de este. Existe un potencial de crecimiento robusto en los próximos años que no solo requeriría un producto turístico adaptado a las preferencias de los turistas de China, sino también una conectividad aérea mucho mejor y más amplia, trayendo a los turistas chinos directamente desde donde viven a donde quieran pasar sus vacaciones, ofreciendo un nivel de servicio similar al ya ofrecido a los turistas norteamericanos.

La falta de conectividad aérea directa entre los principales mercados internacionales fuera de América del Norte y fuera de ciudades mexicanas como Ciudad de México y Cancún, representa un impedimento para el desarrollo del turismo. Hay razones para esta falta de conectividad vinculada a la geografía, la historia, la cultura y el desarrollo económico. Sin embargo, si el objetivo de la política de México es diversificarse más allá de sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como mercados fuente, tendrá que explorar mercados nuevos y prometedores y asegurarse de tener la conectividad aérea apropiada para apoyar a estos mercados.

El análisis de la conectividad aérea entre 2000-2013 encontró que la conectividad era mayor en las tres ciudades más grandes del país -México, Guadalajara y Monterrey- y los destinos de playa como Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta y San José del Cabo, así como Tijuana, probablemente debido a que es adyacente a la frontera de Estados Unidos (SECTUR, 2015b). Esto es consistente con lo que se observa hoy y se muestra claramente en las estadísticas de tráfico.

La Secretaría de Turismo analizó aún más la conectividad a través de la red, considerando el número de conexiones que un pasajero tendría que hacer para viajar entre dos puntos aleatorios. Al interpretar estos resultados, es importante tener en cuenta que no se hace una ponderación en la demanda real. En 2000, encontraron que el 7% de los pares de ciudades disfrutaban de vuelos directos, mientras que el 71.9% requerían de una conexión y el 19.6% necesitaban dos conexiones. En 2013, el número de aeropuertos en el estudio creció de 127 a 155 y el análisis mostró una pequeña caída en las conexiones directas (5.7%), y un aumento en las conexiones simples (72.4%) y dobles (21.2%). En general, esto indica centros un poco más conectados, pero cada vez más apoyados por un segundo centro.

Cuando se excluyen los grandes centros, el análisis muestra una situación mejor, con un 93.5% que requiere de una o dos conexiones en 2013, en comparación con el 58% en 2000. Esto demuestra que la red se reestructuró para aumentar significativamente la conectividad de los centros y de manera indirecta, de los centros de población más pequeños. El bajo

nivel de conectividad directa para destinos más pequeños (5.8%) no refleja las limitaciones creadas por las políticas, sino más bien las rutas en que las aerolíneas optan por no operar ya que creen que no sería el uso más rentable de su activo.

Conectividad aérea nacional

Desde la Ciudad de México, la siguiente tabla muestra la capacidad y el número de vuelos para los diez destinos nacionales más concurridos de Aeroméxico, el cual probablemente ofrece la mejor conectividad con los vuelos internacionales. Después de Cancún, Monterrey y Guadalajara, la conectividad cae rápidamente y suele ser más alta en el invierno que en el verano, con Cancún, Guadalajara y Tijuana como notables excepciones a esa tendencia.

Tabla 3.2. Capacidad de vuelo semanal desde la Ciudad de México con Aeroméxico, 2013

Destino	Verano		Invierno	
	Vuelos	Asientos	Vuelos	Asientos
Cancún	111	15 337	80	11 812
Monterrey	104	12 036	107	13 704
Guadalajara	121	12 196	110	11 452
Tijuana	39	5 464	37	5 359
Mérida	39	3 715	49	5 551
Villahermosa	38	3 631	44	5 127
Veracruz	56	3 800	62	4 271
Hermosillo	27	3 600	27	3 636
Acapulco	43	3 574	35	3 134
Puerto Vallarta	30	2 558	32	3 715

Fuente: SRS, 2015.

Aeroméxico, la mayor aerolínea del país. La red nacional refleja ahora lo que las aerolíneas consideran económicamente óptimo, teniendo en cuenta la falta de capacidad en la Ciudad de México. Las aerolíneas están estructuradas en un sistema de transporte radial con centros en las ciudades mexicanas más grandes (Ciudad de México / Toluca, Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Culiacán) lo que significa que los viajeros entre dos ciudades mexicanas medianas o pequeñas suelen necesitar una conexión a través de un centro, lo cual las hace menos conectadas, reduciendo así su atractivo para los turistas que se encuentren en un destino mediano o pequeño. Sin embargo, esta es una cuestión de mercado y no de política.

Acuerdos bilaterales de servicios aéreos

Se ha demostrado que los sistemas reguladores que impiden la entrada y discriminan entre proveedores reducen el volumen de pasajeros y turistas en general, mientras que la liberalización del transporte aéreo puede ayudar a construir una industria turística más sólida (Zhang et al., 2014). Esto es consistente con la evidencia empírica recogida durante casi cuatro décadas de liberalización progresiva, donde la eliminación de restricciones tiene en el peor caso un impacto neutral sobre la demanda y, en el mejor, uno muy fuertemente positivo. Sin embargo, esto requiere priorizar el desarrollo del turismo sobre la protección de las aerolíneas titulares, que se verán obligadas a adaptarse a nuevas entradas y a una mayor competencia. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que, si bien la aviación es un sector importante de la economía mexicana, contribuyendo con un 3% al PIB nacional en efectos directos, indirectos e inducidos, el turismo aportó el 8.5% al PIB mexicano en 2014.

México reconoce la importancia de la conectividad aérea a su sector turístico y ha tomado medidas para abordar esto, a través de acuerdos de servicios aéreos más liberales, con Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, así como con la construcción de un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México (OCDE, 2016). Esto proporcionará la infraestructura necesaria para que la Ciudad de México se convierta en una importante puerta de entrada a América Latina y mejore su conectividad global. Sin embargo, el enfoque de México para los acuerdos de servicios aéreos busca equilibrar las necesidades de la industria del turismo con las necesidades de sus líneas aéreas, consumidores y transportistas de carga. Esto puede conducir a un resultado que es menos que óptimo bajo un objetivo puramente turístico y ha retrasado algunos esfuerzos de liberalización, particularmente con Estados Unidos. A la fecha, México no tiene verdaderos acuerdos de cielos abiertos con primera a quinta libertades ilimitadas. Por el contrario, Estados Unidos tiene este tipo de acuerdos en vigor con 119 países (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2016) y Canadá con 44 países (Transports Canada, 2015), al momento de redactar el presente documento.

El nuevo y ampliado acuerdo de servicios aéreos entre México y Estados Unidos es un paso muy importante en la liberalización del mercado del transporte aéreo entre México y su mercado fuente de turismo más grande. El acuerdo prevé la liberación ilimitada de tercera y cuarta libertades entre los puntos de ambos países y no limita las designaciones múltiples (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2015). Elimina los límites de las compañías aéreas y las rutas que han impedido que los transportistas de ocio exploten plenamente este mercado. Sin embargo, el acuerdo no es de Cielos Abiertos en la definición estándar del término ya que cinco libertades para los servicios de pasajeros (que permiten la conectividad hacia o desde un tercer país) están limitadas y prescritas.

Los resultados de estas restricciones son duales. En primer lugar, estas restricciones protegen a algunos mercados específicos para los transportistas de origen, limitando a la competencia y el crecimiento del tráfico en esas rutas. En segundo lugar, el acuerdo puede plantear un desafío a la empresa conjunta propuesta entre Delta y Aeroméxico, ya que la política de Estados Unidos condiciona el otorgamiento de la inmunidad antimonopolio a un acuerdo de cielos abiertos. El regulador mexicano de la competencia, aprobó la propuesta de empresa conjunta en mayo de 2016, siempre que Aeroméxico entregue ocho pares de franjas horarias en el aeropuerto de la ciudad de México. La empresa conjunta de $1.5 mil millones USD beneficiaría a ambas aerolíneas al enfrentar una nueva competencia en el mercado y probablemente fomentaría el tráfico entre ambos países.

Tabla 3.3: Situación actual de las negociaciones sobre los acuerdos de servicios aéreos

En negociación (6)	En espera de firma (21)			Firmados (7)	En espera de ratificación (7)
China	Bahrein	Jordán	Rusia	Brasil	Canadá
Ecuador	Belice	Kenia	Sudáfrica	Indonesia	Cuba
Finlandia	Colombia	Letonia	España	Italia	Italia
Luxemburgo	El Salvador	Países Bajos	Suiza	Kuwait	Indonesia
Panamá	Guatemala	Nicaragua	Trinidad	Portugal	Turquía
Escandinavia	Honduras	Perú	Venezuela	Qatar	Emiratos Árabes Unidos
	Islandia	Filipinas	Reino Unido	Arabia Saudita	Estados Unidos

Fuente: SECTUR, 2016.

Actualmente, México se encuentra negociando acuerdos de servicios aéreos con seis países, otros veintiuno se encuentran en espera de firma, mientras que siete han sido firmados y siete se encuentran en espera de ratificación (Tabla 3.3). El Cuadro 3.2 muestra un ejemplo de cómo Marruecos eliminó las restricciones en su mercado de aviación con la Unión Europea, lo que ha permitido a algunas de las compañías aéreas más grandes del mundo competir con sus propias líneas aéreas y el efecto positivo que ha tenido en el turismo allí.

Es importante distinguir entre la política nacional de aviación con respecto a los acuerdos de servicios aéreos y con las aerolíneas que toman decisiones comerciales. Los acuerdos restrictivos de servicios aéreos impiden el desarrollo de la conectividad aérea en los aeropuertos secundarios, especialmente en los casos en que las aerolíneas se limitan a rutas predeterminadas o a un límite de frecuencia que prefieren utilizar en mercados más concurridos, como la Ciudad de México o Cancún. También reduce la conectividad para esos grandes mercados cuando las aerolíneas titulares prefieren una situación de derechos de tráfico limitados para contener la competencia y mantener sus cuotas de mercado. Sin embargo, las compañías aéreas pueden tener razones estratégicas para limitar la conectividad que ofrecen. Por ejemplo, tiene sentido que Aeroméxico opte por solo servir a Shanghái y confiar en la fuente de China Eastern Airlines para transportar pasajeros desde China y Asia oriental. Esto resulta en una mayor conectividad indirecta a expensas de la conectividad directa. Esto no se trata de una cuestión de política, sino de una estratégica de un transportista privado de cómo desea estructurar los flujos de pasajeros sobre el Pacífico Norte.

Los acuerdos de servicios relativamente liberales y de cielos abiertos de México con Estados Unidos y Canadá no restringen el establecimiento de rutas entre esos países y los destinos secundarios. Por lo tanto, cuando las comunidades mexicanas no disfrutan de la conectividad aérea directa que ellos piensan que su mercado local de turismo garantiza, el problema en cuestión es una decisión de negocios y no una política nacional. En efecto, las aerolíneas han decidido que el mejor uso de un recurso escaso y de capital intensivo, como un avión, está en una ruta que no conecta con la comunidad en cuestión.

En tales situaciones, las comunidades locales podrían adoptar algunas políticas locales que alentarían a las aerolíneas a reconsiderar sus decisiones. Hay muchas opciones disponibles para las comunidades, pero el enfoque que suele resultar más eficaz es proporcionar algún apoyo de comercialización para fomentar un nivel más alto y sustentable de demanda. Otras estrategias, como la de proporcionar incentivos financieros a los transportistas, han mostrado resultados más problemáticos, ya que las aerolíneas suelen suspender los servicios una vez que ha finalizado el financiamiento. Por lo tanto, cualquier política local para fomentar el crecimiento de la conectividad del transporte aéreo debería, como mínimo:

- disponer de directrices claras y transparentes,
- estar abierta y disponible para todos los transportistas,
- presentar resultados mensurables para demostrar valor para el dinero de los contribuyentes,
- procurar el desarrollo a largo plazo del Mercado turístico en lugar de simplemente proporcionar fondos para la inmediata puesta en marcha de las rutas,
- estar estructurada de una manera que reduzca las contribuciones públicas con el tiempo a medida que el servicio se vuelva financieramente viable.

Cuadro 3.2. Promoción del turismo mediante la liberalización de la aviación y una mejor conectividad en Marruecos

Si bien culturalmente son muy diferentes, existen fuertes paralelismos entre los mercados de turismo de México y Marruecos. Ambos países disfrutan de un sólido mercado turístico nacional y tienen su mayor mercado de turismo generador a solo un par de horas de vuelo de distancia - Estados Unidos para México y la Unión Europea para Marruecos. Ambos países también tienen una oferta turística mixta, ya sea sol y playa, cultura o gastronomía. En el caso de Marruecos, el ambicioso turismo Visión 2010 se convirtió en Visión 2020, que pretende quintuplicar la llegada de turistas en 20 años (ITF, 2015). Con la Unión Europea generando alrededor del 80% de sus visitantes internacionales, lograr objetivos tan ambiciosos requeriría una conectividad mucho mayor con esta. En este sentido, en 2006 firmó un acuerdo de servicios aéreos muy liberal con la Unión Europea, el cual otorgaba ilimitados derechos de tráfico de tercera y cuarta libertad, y en la segunda fase una limitada libertad de cinco oportunidades a dieciséis países A otros países de la UE para los transportistas marroquíes, excluyendo en ambos casos el cabotaje.

El impacto inmediato de este acuerdo de servicios aéreos fue la creación de una nueva conectividad entre los aeropuertos secundarios europeos y Marruecos. El número de rutas aumentó de 57 en enero de 2005 a 118 en enero de 2012, con el establecimiento de 70 nuevas rutas y la interrupción de 9 rutas existentes. El número de aeropuertos de la UE con servicios aéreos directos a Marruecos aumentó de 65 en 2005 a 77 en 2010 y las llegadas de turistas casi se duplicaron entre 2000 y 2010 para llegar a más de 9 millones. El tráfico entre Marruecos y la Unión Europea creció en dos tercios entre 2006 y 2010, pasando de 6.6 millones a 11 millones y la naturaleza del turismo cambió, con la entrada de compañías de bajo coste que crearon una nueva demanda de excursiones de fin de semana. En la apertura de sus mercados, Marruecos fue testigo de que la cuota de mercado global de sus compañías aéreas se redujo, aunque su volumen de pasajeros en realidad aumentó. Esto era de esperar, teniendo en cuenta el tamaño considerablemente mayor de los transportistas de la UE y una inclinación de los pasajeros de volar en las líneas aéreas de su propio país cuando sea posible. Desde el punto de vista de la política de transporte o de turismo, el enfoque de Marruecos puede considerarse exitoso, ya que aumentó significativamente el número de turistas y mejoró la conectividad con la Unión Europea e incluso redujo las tarifas a través de la introducción de transportistas de bajo coste. En cuanto a los transportistas marroquíes, mientras su cuota de mercado disminuyó, el aumento de tamaño en el mercado global les ha permitido seguir siendo altamente competitivos con las compañías mucho más grandes de la UE.

La Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO), la cual representa el sector del transporte aéreo en México, tiene frecuentes consultas con el gobierno mexicano. Además de identificar nuevas rutas, promover nuevos destinos y reducir los impuestos y tasas aeroportuarias, uno de sus objetivos es establecer subsidios para desarrollar nuevas rutas aéreas. Este último punto puede ser muy difícil para los encargados de formular políticas. El debate anterior sobre los subsidios debería servir de orientación a los encargados de formular políticas para garantizar que los fondos públicos solo se gasten por un tiempo limitado y en las rutas con un sólido potencial de desarrollo.

Infraestructura del transporte aéreo

La falta de capacidad de la pista de aterrizaje en el aeropuerto existente en la Ciudad de México se traduce en una cierta demanda acumulada que puede no ser satisfecha hasta finales de 2020, cuando se espera que el nuevo aeropuerto se abra. El Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México opera desde hace aproximadamente una década con sus dos terminales. El principal problema es la proximidad de las dos pistas paralelas, la cual impide su uso independiente, limitando así la capacidad real a 61 movimientos por hora, lo que equivale a 1.5 pistas. Las pistas están totalmente saturadas y el aeropuerto está operando por encima de su capacidad teórica de 32 millones de pasajeros al año, con alrededor de 38.5 millones de pasajeros en 2015. Operando a su máxima capacidad o a más ha creado una demanda acumulada de acceso al aeropuerto.

El gobierno mexicano está construyendo un nuevo aeropuerto internacional en Texcoco, ligeramente al este del aeropuerto existente. En su primera fase, el nuevo aeropuerto tendrá casi un 50% más de capacidad que el aeropuerto existente, una participación que se espera que aumente hasta 250% cuando todas las fases de construcción se completen en 2050. Para entonces el aeropuerto debería tener una capacidad de 120 millones de pasajeros al año. El objetivo de este nuevo aeropuerto es sostener el desarrollo del turismo y permitir que México se convierta en un verdadero centro latinoamericano, conectando Asia, Europa y América del Norte con México y puntos en Centro y Sudamérica. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA, por sus siglas en inglés), una organización de aerolíneas que asesora la planeación del nuevo aeropuerto, considera que este es un medio para que México se convierta en un punto de transferencia entre Asia y Sudamérica. Esto implicaría una conectividad significativamente mejor entre México y estos dos mercados, lo que, a su vez, haría más fácil que los turistas de cualquier de mercado de origen visiten México. Así se puede ver una convergencia de intereses que se acomodan en el nuevo aeropuerto, para servir tanto a los pasajeros que vuelan a México como a sus alrededores. El aumento de la conectividad internacional probablemente se acompañaría de una mayor conectividad interna para asegurar que todos estos nuevos turistas puedan llegar fácilmente a su destino final en México.

Mientras se espera a que se abra el nuevo aeropuerto, las opciones son bastante limitadas para expandir la capacidad, considerando que el aeropuerto existente está programado para ser cerrado y demolido cuando el nuevo aeropuerto se abra. También crea problemas de resiliencia ya que los retrasos pueden crecer y acumularse rápidamente ya que no hay capacidad disponible para asimilarlos. Por lo tanto, cualquier solución debe ser de costo relativamente bajo y rápida de implementar durante los últimos cuatro años operativos del aeropuerto. Una simulación sobre las maneras de aumentar la utilización del aeropuerto muestra que, si bien las mejoras operacionales son posibles en el aeropuerto, la falta de capacidad de la pista de aterrizaje puede negar gran parte de los beneficios que derivan de estas mejoras (Mendoza-Dorantes et al, 2015). Dicho esto, mientras el aeropuerto sigue operando, cualquier cosa que pueda mejorar la experiencia del pasajero sin duda sería algo positivo. Sin embargo, éstas serían probablemente medidas de bajo impacto que no tendrían un efecto material en la capacidad excesiva del aeropuerto.

El Aeropuerto Internacional de Cancún también ha sufrido restricciones de capacidad y ha tomado las medidas apropiadas para rectificar la situación. Cancún es un centro para las aerolíneas de bajo costo Volaris y VivaAerobus, las cuales tienen poca o ninguna interconexión con compañías extranjeras, lo que significa que los turistas

que desean conectarse a través de Cancún deben a su vez conectarse por si mismos con estas líneas nacionales, siendo difícil en términos de coordinación de vuelos. El aeropuerto ha experimentado una serie de expansiones en sus terminales, primero en la Terminal 2 en 2014 y luego en la Terminal 3 en 2015, elevando la capacidad de esa terminal de 6 millones a 10 millones de pasajeros al año. En total, la capacidad del aeropuerto es de unos 23 millones de pasajeros al año. También se está desarrollando una cuarta terminal nueva y se espera que esté operando para 2017 (Asur, 2014).

Otros aeropuertos en todo el país no muestran restricciones de capacidad notables. Sin embargo, estos aeropuertos no han sido capaces de atraer vuelos internacionales fuera de América del Norte sobre una base regular, debido a razones comerciales más que políticas. Estos destinos turísticos probablemente tendrían una participación muy alta de viajeros de ocio, lo que significa que el mercado puede tener un rendimiento demasiado bajo para algunos transportistas de la red. Sin embargo, pueden mostrar potencial a las compañías de ocio y a los operadores turísticos, especialmente de Europa, que ya operan vuelos hacia y desde el Caribe. La búsqueda de estos mercados puede requerir que México adopte un enfoque más liberal, al menos para los aeropuertos fuera de la Ciudad de México y Cancún. Australia ofrece un muy buen ejemplo de cómo liberalizar los destinos secundarios, para alcanzar los objetivos políticos de promover el turismo y la conectividad, al mismo tiempo que se equilibra el objetivo de apoyar a los transportistas nacionales. Adoptó un régimen de cielo abierto unilateral para todos los destinos, excepto sus destinos más populares, alentando a las compañías extranjeras a establecer servicios allí.

Conectividad del transporte marítimo

El modo de transporte marítimo se constituye esencialmente de los cruceros. México juega un papel importante en la industria global de cruceros, representando aproximadamente un tercio del mercado de estos. La industria de cruceros es un importante generador de visitantes a México. En 2015, el país recibió 5.9 millones de pasajeros de cruceros a través de 18 puertos a lo largo de la costa del Caribe y el Pacífico, un 6.4% más que en 2014.

Tabla 3.4. Tráfico de pasajeros de cruceros en los principales puertos de México, 2000-2015

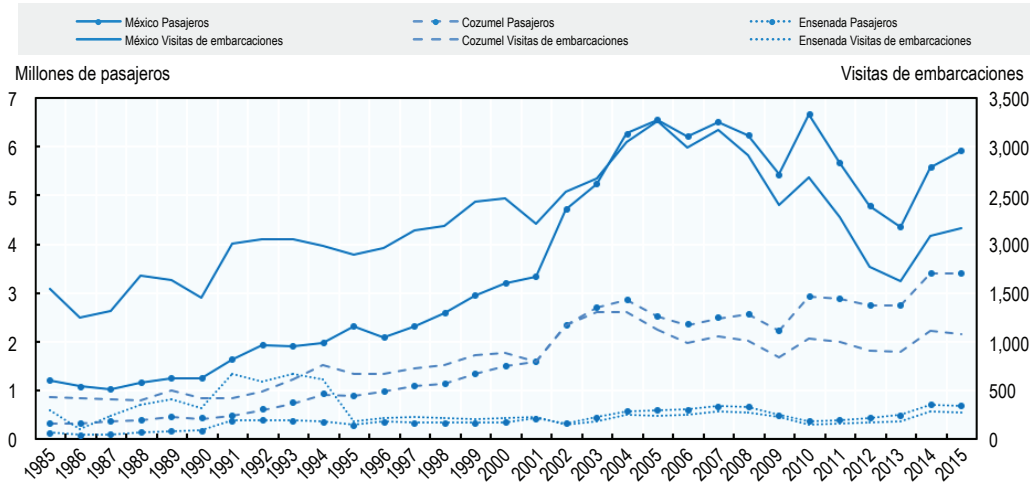
Posición 2015	Puerto	2000	2005	2010	2015	% cambios 2000-2015	% cambios 2010-2015
	Total en México	3 189 365	6 537 783	6 663 297	5 920 927	86%	-11%
1	Cozumel	1 504 603	2 519 179	2 919 221	3 397 169	126%	16%
2	Ensenada	336 593	592 981	362 285	684 716	103%	89%
3	Mahahual	0	650 263	655 189	425 102	..	-35%
4	Cabo San Lucas	263 557	619 503	699 871	383 729	46%	-45%
5	Progreso	22 676	191 745	284 611	329 269	1 352%	16%
6	Puerto Vallarta	237 381	543 518	553 514	322 471	36%	-42%
7	Mazatlán	225 804	472 826	526 294	195 033	-14%	-63%
8	Huatulco	16 486	84 196	133 857	47 089	186%	-65%
9	Chiapas	0	0	25 720	35 306	..	37%
10	Pichilingue	0	24 101	15 719	27 508	..	75%

Fuente: SECTUR, 2016.

Después de un largo periodo de expansión, el crecimiento se ha estancado en la última década y la industria de cruceros de México ha tenido dificultades para recuperar impulso (Gráfica 3.4, Tabla 3.4). El tráfico de pasajeros en 2015 fue 11% inferior al pico registrado en 2010 (6.7 millones), mientras que el número de puertos de escala también bajó a su nivel máximo (un 33% frente a los 3 267 en 2005). Al mismo tiempo, el tamaño de los barcos ha ido creciendo y el número promedio de pasajeros por puertos de escala se ha duplicado entre 2000 y 2015 (Gráfica 3.5).

Cozumel es por mucho el puerto de cruceros más grande de México y el segundo destino de cruceros más importante del mundo en términos de tráfico de pasajeros, y el quinto en general cuando se incluyen puertos de retorno. A pesar del estancamiento de los puertos de escala, el tráfico de pasajeros hacia el puerto ha seguido creciendo. Cozumel manejó 3.4 millones de pasajeros en 2015 y tiene el mayor número de pasajeros por embarcación en el país. Espera recibir cerca de 1 100 cruceros en 2016, con una capacidad de 3.2 millones de pasajeros. El puerto tiene capacidad para siete cruceros en tres terminales, tras una inversión de 20 millones de dólares por parte de Carnival Creuse Lines en su terminal de uso exclusivo Puerta Maya en 2015.

Gráfica 3.4. Pasajeros de cruceros y escalas en puertos, México y puertos seleccionados, 1985-2015



Fuente: SECTUR (2016).

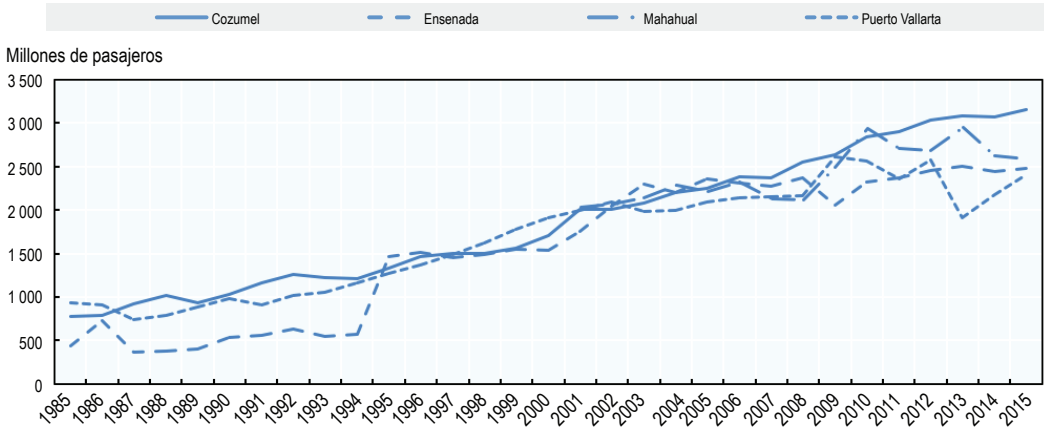
Sin embargo, el tráfico en muchos otros puertos se ha mantenido sin cambios o ha disminuido durante la última década. Cabo San Lucas, Mazatlán y Puerto Vallarta, en la costa del Pacífico, han experimentado disminuciones significativas en el tráfico, al igual que Acapulco, Manzanillo y Zihuatanejo. Esto ha llevado a una concentración de la actividad de cruceros en un menor número de puertos. En 2005, alrededor del 80% del tráfico de pasajeros se encontraba en los 6 primeros puertos; para el 2015, esa misma proporción fue generada por los 4 puertos principales - Cozumel, Ensenada, Mahahual y Cabo San Lucas.

Ensenada es una excepción notable a la declinación general en los cruceros en la costa pacífica en los últimos años, probablemente debido a su proximidad cercana con Estados Unidos. Parar en Ensenada permite a los cruceros no registrados en Estados Unidos navegar a lo largo de la costa de California o Catalina, respetando la Ley Jones y sin ser considerados como cabotaje. Ensenada es también el único puerto en México donde el crucero gira, probablemente debido a su relativa proximidad con San Diego.

Los beneficios económicos y los impactos ambientales del crucero tienden a ser muy localizados. Los cruceros pueden proporcionar una actividad económica importante para

hacer turismo y realizar compras en las proximidades de los puertos de cruceros, pero tienen un impacto más limitado en el sector de la hospitalidad, o en los destinos interiores, especialmente cuando están a más de dos horas por carretera. Los pasajeros de cruceros solo tienen un tiempo limitado en el puerto, con alojamiento y comidas a bordo. Esto limita el impacto del gasto en la economía local, y más allá. En Cozumel, el muelle Puerta Maya de Carnival Cruise Lines incluye una oferta de compras y restaurantes bien desarrollada, que aumenta el atractivo del puerto como un destino de cruceros, pero compite con los servicios turísticos locales para el gasto de pasajeros y tripulantes. Además, la mayoría de las escalas que los cruceros hacen en los puertos en México son simplemente paradas en un itinerario más largo, con la excepción limitada de Ensenada, donde los cambios producen un mayor impacto económico.

Gráfica 3.5. Número de pasajeros por puertos de escala, 1985-2015



Fuente: SECTUR (2016).

Un pasajero de cruceros promedio en un puerto de escala mexicano gastará alrededor de 72 USD por día en 2014, comparado con 79 USD por día en 2013. Esta situación es significativamente mejor en Cozumel, donde el gasto promedio diario de pasajeros puede llegar a 100 USD. La Asociación de Cruceros de Florida y el Caribe (2012) indica que el desempeño de México está significativamente por debajo del promedio del Caribe (95 USD), en parte porque los precios mexicanos son relativamente más bajos que los destinos como San Martín (185 USD de gasto por día) o San Juan (110 USD de gasto por día). Si bien la diferencia de 23 USD por pasajero entre México y el Caribe promedio puede parecer pequeña, cuando se multiplica por 5.6 millones de pasajeros de crucero solamente en 2014, esto puede convertirse en una importante oportunidad económica perdida.

La infraestructura y la conectividad siguen siendo problemas para los cruceros en México. Como parte del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el gobierno mexicano espera invertir 700 millones de pesos para construir una nueva terminal de cruceros en Puerto Vallarta, ya que la infraestructura actual solo proporciona atraque para tres embarcaciones. También hay un proyecto para construir un puerto de parada en Puerto Peñasco, Sonora, a un costo estimado de 1.4 mil millones de pesos. Ubicado en el Mar de Cortés, este podría ser el segundo puerto base de México después de Ensenada. El proyecto ha experimentado varios contratiempos, pero la Comisión de Fomento al Turismo de Sonora, COFETUR, espera que genere 115 millones de pesos en actividad económica cuando se complete. La ubicación de Puerto Peñasco como puerto base se ve facilitada por la proximidad con Arizona en Estados Unidos, pero se ve obstaculizada por la falta de conectividad en el recién construido Aeropuerto Internacional Mar de Cortés.

La interfaz de transporte terrestre con los cruceros es particularmente importante para llevar a sus pasajeros y tripulación de los cruceros desde estos hasta las atracciones a una distancia razonable del puerto de cruceros. Este es un desafío importante que puede mejorar la experiencia de los visitantes de cruceros y ayudar a difundir los beneficios económicos de una manera más amplia. Las compañías de cruceros actualmente hacen un uso extensivo de tours pre-planeados, y la presencia de una industria de autobuses mexicana extensa se asegura de que alquilar los autobuses para realizar los tours no sea un problema.

El transporte terrestre es particularmente difícil para los pasajeros que desean hacer sus propios planes de viaje mientras están en el puerto. Esto suele ser significativamente más barato que tomar un tour reservado a través de un crucero, y genera gastos directos en la economía local, pero conlleva un grado de riesgo para el pasajero. Los cruceros garantizan que ninguna embarcación saldrá antes de que todos los tours de cruceros regresen a la nave. Sin embargo, lo mismo no es cierto para los viajeros independientes que deben asegurarse de regresar a la nave a tiempo. Los pasajeros necesitan estar seguros de que los servicios de transporte local los devolverán a tiempo. Por lo tanto, es importante disponer de información clara y de que se respete el horario. Esto significa que los operadores de transporte locales deben adaptar sus productos a las necesidades específicas, en particular la fiabilidad, con el fin de alentar a los viajeros independientes a aventurarse más allá de la ciudad portuaria.

Desarrollar la infraestructura y la conectividad adecuadas para permitir que los puertos de cruceros mexicanos sean una puerta de entrada a una variedad de atracciones interiores y costeras de fácil acceso que sean exclusivas de México, harán que estos puertos sean más atractivos para los pasajeros y las compañías de cruceros, y ofrecerán a los turistas recurrentes experiencias distintas en cada visita. También parece haber un sólido desarrollo o un potencial de mayor desarrollo para la actividad de cruceros a lo largo de la costa del Pacífico y en el Golfo de Cortés, pero esto requerirá una infraestructura proporcional para conectar los puertos en esas regiones con atracciones interiores.

Conectividad del transporte terrestre

Infraestructura de carreteras y rendimiento

La red de carreteras en México constituye la columna vertebral del sistema de transporte y proporciona gran parte de la conectividad para llevar a los turistas hacia y más allá de los centros turísticos más importantes del país. Con más de 377 000 km de longitud a partir de 2012, México cuenta con la red nacional de carreteras más extensa en América Latina, y en el puesto número 19 en todo el mundo. Más de 115 000 km de la red se encuentra pavimentada (CIA, 2015) y cerca de 50 000 km son parte de la red federal. La red de carreteras de México se articula alrededor de 14 rutas de transporte estratégicas, las cuales cruzan el país de norte a sur, y desde el Pacífico hasta la costa atlántica (SCT, 2014). La red de autopistas de México se ha ampliado en una gran proporción en las últimas tres décadas y cubre todo el país, con una red central de las autopistas principales que se distribuyen desde la Ciudad de México hacia los principales centros turísticos, como Cancún, Veracruz y Acapulco, y más hacia el norte a los estados fronterizos con Estados Unidos, en los que la red de carreteras abastece a los turistas estadounidenses de las zonas cercanas para que viajen desde la frontera hasta los destinos en el norte de México, o para que visiten a amigos y familiares.

El Plan Nacional de Infraestructura 2013-2018 incluye asignaciones significativas para el transporte por carretera. Se pide la inversión de 493 mil millones de pesos para agregar o

mejorar 72 520 km de carretera utilizando tanto el financiamiento público tradicional como las asociaciones público-privadas. El plan también requiere una red de 1 647 kilómetros de longitud de ocho autopistas principales, las cuales ofrecen un rendimiento superior a las autopistas tradicionales. Esto se suma al plan anterior de seis años en el que las inversiones públicas y privadas en la red de carreteras de México alcanzaron los 290 mil millones de pesos. Algunos proyectos de carreteras se han continuado desde el periodo presidencial anterior. Inaugurado a fines de 2013, por ejemplo, la autopista Durango-Mazatlán conecta el centro del país con la costa del Pacífico e involucró la construcción de 63 túneles y uno de los puentes colgantes más altos del mundo (Puente Baluarte) por un costo de 2.2 mil millones USD. El tramo Jantetelco-El Higuerón de la autopista Siglo XXI creó un enlace directo entre Morelos y Puebla y se completó en 2014 con un costo de 900 millones de pesos.

La red de carreteras en México está mejor desarrollada en el norte que en el sur, reflejando el centro de gravedad económico del país. Los lugares remotos también son previsiblemente menos bien atendidos que los centros principales. Abordar estas brechas de infraestructura ayudaría a desarrollar el turismo en regiones como Campeche, Chiapas y Oaxaca. También ofrecería oportunidades socioeconómicas a estas regiones desatendidas y aprovecharía las ventajas comparativas que estas regiones tienen para ofrecer. Por ejemplo, las áreas de desarrollo turístico que México quiere promover, como la gastronomía, la cultura y la arqueología, son más frecuentes en las regiones del sur del país, pero también son, irónicamente, las menos accesibles. Esta podría ser un área en donde varias secretarías, incluidas las de Turismo, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y de Comunicaciones y Transporte, cooperen para alentar a los gobiernos estatales y locales a abordar estas brechas de infraestructura. Sin embargo, el estado actual de las finanzas públicas en México podría hacer que algunos de estos proyectos sean inasequibles en la actualidad.

México ha alentado activamente al sector privado a involucrarse en la construcción de carreteras a través de alianzas público-privadas y de concesiones de peaje. Gran parte de la necesidad de inversiones constantes está vinculada a deficiencias persistentes de infraestructura, especialmente para carreteras a nivel estatal y local donde la calidad se ha deteriorado significativamente. El Informe de Competitividad 2014-2015 del Foro Económico Mundial clasifica a México en la posición 27 entre los países de la OCDE y la 57 entre 144 economías, por la calidad de su infraestructura vial.

El transporte por carretera no solo se refiere a la infraestructura sino también al rendimiento. Un desafío importante para el desarrollo del turismo es asegurar que los turistas puedan acceder a atracciones de interés, con seguridad y facilidad, en un país del tamaño de México con una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados y solo dos aeropuertos internacionales principales. Esto es particularmente un problema para los destinos que no se encuentran en una puerta de enlace, y para los turistas de ocio con el tiempo para explorar y que están en busca de experiencias nuevas y diferentes. Las comunidades más pequeñas con activos turísticos significativos deben asegurar que gozan de buena conectividad con la puerta de enlace internacional o centro de transporte más cercanos.

Los itinerarios de tours auto guiados son una opción viable y son comunes en muchos países de la OCDE. Sin embargo, la congestión abundante especialmente alrededor de áreas urbanas y en caminos alternativos a las autopistas de peaje hace conducir en México un desafío para los turistas. El mal historial de seguridad vial de México también es un serio impedimento para un enfoque de este tipo y puede disuadir a los turistas de conducir. Con 14.7 muertes por tránsito por cada 100 000 habitantes en 2010, México

tiene la tasa de muertes en carretera más alta en la OCDE y ocupa el segundo lugar después de la mucho más grande tasa de Estados Unidos de número total de muertes en carretera. Uno de los problemas es un régimen bastante flojo para la concesión de licencias de conducir, con algunos estados en que solo se requiere que los conductores asistan a una clase o paguen una cuota en lugar de pasar una prueba de conducción. Beber mientras se conduce, enviar mensajes de texto o utilizar un teléfono móvil durante la conducción también son comunes.

La seguridad vial ha mostrado signos de mejoras desde 2010, con una disminución en el número de accidentes y muertes a pesar de un aumento en el número de vehículos registrados (OCDE, 2016b). Mejorar la seguridad en las carreteras de México requiere de una estrategia que incluya una mejor capacitación, divulgación pública y una mejor aplicación. También hay que hacer mucho más hincapié en la prevención y la concientización de la seguridad vial del que se hace actualmente. La iniciativa Ángeles Verdes es un buen ejemplo sobre como ofrecer un valioso servicio a los usuarios de la carretera en su momento de necesidad, pero aún queda mucho trabajo por hacer para que las carreteras mexicanas alcancen los niveles de seguridad de otros países de la OCDE (Cuadro 3.3).

Los turistas también necesitan direcciones y señalizaciones claras para llegar a su destino. La señalización temática mediante el uso de carreteras de turismo con su propia identidad de marca es una forma de alejar a los turistas de los principales lugares de interés y difundir mejor los beneficios económicos del turismo. México estableció el Programa de Señalización Turística Nacional en el que se diseñó una marca para dos rutas turísticas populares en las carreteras federales: la ruta de las Pirámides y la ruta de las Mariposas Monarca. También existen ocho rutas estatales diferentes en toda la península de Yucatán, cada una con su propio tema, como la ruta culinaria, arqueológica o Puuc (montañas mayas).

Cuadro 3.3. Mejora de la seguridad vial para los turistas mediante la iniciativa Ángeles Verdes

La Corporación de Servicios Turísticos Ángeles Verdes es un órgano desconcentrado que se encuentra dentro de la Secretaría de Turismo y se encarga de patrullar las carreteras de peaje en todo México y proporcionar asistencia a los automovilistas. Ángeles Verdes se estableció en 1960. Opera alrededor de 300 vehículos equipados con piezas mecánicas de repuesto básicas, suministros y primeros auxilios necesarios y que son capaces de proporcionar servicios de remolque. Proporciona una serie de servicios como asistencia mecánica, asistencia en caso de accidentes e información turística. El personal está compuesto por mecánicos certificados que son capaces de hacer reparaciones automotrices ligeras al lado de la carretera. También pueden administrar RCP y primeros auxilios. Este servicio gratuito proporciona un mayor sentido de seguridad a los automovilistas, especialmente a los turistas. El servicio es muy popular, ya que reportó más de 117 000 llamadas de servicio en las últimas 2 semanas de julio de 2015 (SECTUR, 2015). En los primeros siete meses de 2015, Ángeles Verdes atendió a más de 1.2 millones de clientes y viajó más de 10 millones de kilómetros en carreteras mexicanas. El programa Ángeles Verdes proporciona un importante servicio a los viajeros por carretera y alienta a los turistas a explorar México más ampliamente. Como tal, esta es una mejor práctica que podría inspirar a otros países que buscan mejorar la seguridad en sus carreteras y ofrecer algunos servicios de asistencia básica a los automovilistas.

Las visitas guiadas son una opción alternativa a los itinerarios auto guiados, y son abundantes en los grandes destinos turísticos como Cancún. Para los promotores turísticos, el desafío aquí es hacer que el tour realice su parada en el destino turístico. Incluso si lo hace, el gasto local probablemente será mínimo y consistirá principalmente en entradas o compras de souvenirs. Para los destinos más pequeños, una propuesta más interesante es si el turista podría pasar una noche o dos en el área, lo que aumentaría significativamente su contribución a la economía local debido a la necesidad de comprar alojamientos y otros servicios de hospitalidad. Esto puede ser facilitado por los servicios de autobuses interurbanos.

Red de autobuses interurbanos

México goza de una red de autobuses interurbanos bien desarrollada con vehículos y servicios de alta calidad que ofrecen una amplia cobertura de destinos. A medida que la industria se desregula, los servicios están disponibles cuando son económicamente viables y la red cubre la mayor parte del país. También se extiende a Estados Unidos, en donde la mayor compañía de autobuses interurbanos, Greyhound Lines, tiene servicios hacia Tijuana, Monterrey y Nuevo Laredo que conectan con el resto de la red continental. Greyhound también tiene un acuerdo de comercialización para vender boletos para una de las compañías de autobuses más grandes de México, Grupo Estrella Blanca, en varias terminales de autobuses Greyhound en Texas, facilitando así las conexiones entre ambas redes. Sin embargo, los tiempos de viaje significativamente más largos comparados con los viajes aéreos hacen que esta opción sea menos atractiva, especialmente para los turistas que no vengan de zonas fronterizas con México o que desean viajar más al sur.

Las compañías mexicanas de autobuses interurbanos ofrecen tres clases de servicio, con los autobuses de lujo y de primera clase ofreciendo servicios tan buenos si no mejores que los que se encuentran en los países de la OCDE. De hecho, los autobuses de lujo en México ofrecen probablemente el mejor nivel de servicio y comodidad en Norteamérica. Más de 20 compañías de autobuses interurbanos operan en México, ofreciendo una variedad de rutas y opciones de servicio para satisfacer las necesidades de los turistas. Algunas compañías son grupos de convergencia que operan bajo múltiples marcas. La mayoría de las compañías de autobuses operan solo en unas pocas regiones o en algunas rutas, con algunas superposiciones. No hay una compañía nacional de autobuses interurbanos que cubra al país entero, o que ofrezca un pase de recorrido de autobús como Greyhound hace en Canadá o en Estados Unidos.

Si bien fomenta la competencia, esta fragmentación de la industria hace que sea un reto para los turistas que tratan de planificar sus viajes y encontrar la compañía de autobuses adecuada para su itinerario deseado. Por ejemplo, no hay una manera fácil para que los turistas que no estén familiarizados puedan averiguar qué compañía ofrece servicios a qué rutas. Un mapa del sistema podría proporcionar a los turistas una mayor idea acerca de cómo las rutas se organizan y de las diversas opciones disponibles. Además, es probable que no sea posible reservar en línea en el sitio web de una empresa determinada itinerarios complejos que involucren a varias compañías de autobuses. Para solucionar esto, los sitios web como www.busbud.com permiten a los usuarios reservar boletos de autobús, siempre y cuando el itinerario sea ofrecido por la misma empresa. Cuando no se ofrecen los servicios directos, los turistas pueden tener que comprar dos boletos diferentes en dos sitios web diferentes.

El idioma sigue siendo una barrera importante para los turistas que no hablan español, ya que los sitios web de las principales compañías de autobuses solo están

disponibles en ese idioma. El sitio web del Consejo de Promoción Turística de México (www.visitmexico.com) ofrece información turística en nueve idiomas, pero dirige a los visitantes a una página web exclusivamente en español para obtener información sobre los autobuses interurbanos (www.miescape.mx). El sitio web también contiene información en inglés para cada Pueblo Mágico, pero solo proporciona información sobre cómo llegar a estos destinos para los turistas que viajan en coche. No se proporciona información para viajar en autobús interurbano o sobre circuitos que podrían combinar varios destinos durante unos días a través de algún autobús colectivo.

Los turistas que deseen viajar en autobús pueden limitarse a las opciones ofrecidas por las compañías de turismo, que pueden centrarse en las atracciones más populares y pasar de largo otros lugares de interés en el mundo Maya y en otros lugares. Naturalmente, los operadores turísticos deben sentirse libres de construir itinerarios que crean que son los más adecuados para su clientela. Esto coloca la responsabilidad en las atracciones mismas, y los que las comercializan, para ofrecer a los turistas opciones claras del transporte e indicaciones para la gente que no viaja en coche.

Un desafío adicional para los turistas es que una ciudad puede tener múltiples terminales de autobuses. Por ejemplo, la Ciudad de México tiene cuatro terminales de autobuses diferentes para los cuatro puntos cardinales. Esto tiene la ventaja de reducir los tiempos de viaje en autobús ya que los autobuses no necesitan cruzar la ciudad. Sin embargo, añade un nivel de complejidad para los turistas que buscan la terminal de autobús correcta, o hacer una conexión a través de la Ciudad de México, ya que se deben transferir de una terminal de autobuses a otra. En otros casos, como Acapulco, hay tanto una terminal de autobuses de múltiples compañías, la Terminal de Autobuses de Acapulco Centro, y al menos tres terminales de autobuses pertenecientes a compañías individuales (Estrella de Oro, Estrella Roja y Estrella Blanca). Esto puede hacer más difícil para los turistas encontrar la terminal de autobús correcta, y hace que las conexiones entre las líneas de autobús sean más difíciles.

México se beneficiaría de una visión más estratégica para alentar a los turistas a utilizar la bien desarrollada red de autobuses interurbanos de México. La mayoría de los productos se presentan como servicios de punto a punto. No parece haber productos tales como pases de viaje para que los turistas se pasen de una ruta a otra, o itinerarios que permitan a los turistas visitar varias atracciones interesantes en un circuito preestablecido (por ejemplo, un pase de autobús de 7 o 14 días en México). Del mismo modo, no hay ningún boleto que permita viajar en una combinación de empresas a través de las regiones, lo que ayudaría a reducir la fragmentación del mercado. Del mismo modo, parece que no existe una coordinación con otros modos de transporte para ofrecer un producto multimodal transparente para los turistas, especialmente en el transporte aéreo.

El enfoque fragmentado limita el atractivo de este modo de transporte, especialmente para los visitantes internacionales que no están tan familiarizados como los turistas nacionales con la forma en que funcionan los autobuses interurbanos en México. Dado que el transporte interurbano por autobús es una empresa privada y desregulada, el papel de política para los gobiernos federal y estatal podría ser el de promover los beneficios de un enfoque integral a los operadores de autobuses y proporcionar una plataforma neutral para fomentar la cooperación entre compañías de autobuses interurbanos, de compañías aéreas y de las partes interesadas en el turismo.

Por último, la accesibilidad sigue siendo un tema importante y desalienta a los turistas con problemas de movilidad a utilizar este modo de transporte (Cuadro 3.4). Para cumplir con la legislación nacional, los autobuses interurbanos tienen asientos reservados para pasajeros con discapacidad, pero a menudo no hay forma de cargar una silla de ruedas en

el autobús. El aumento de la accesibilidad de los autobuses interurbanos debe planificarse de manera holística, teniendo en cuenta que el autobús y también la necesidad de que la terminal de autobuses y otras infraestructuras sean accesibles.

Cuadro 3.4. Viajeros de la tercera edad y su necesidad de transportes accesibles

Todos los principales mercados que generan turismo en México ya sean de Norteamérica, Europa o Japón, están experimentando un fenómeno de envejecimiento de la población con cada vez más ingresos disponibles dispuestos a invertir en el turismo. Este llamado mercado turístico de la tercera edad será un motor importante para el crecimiento del turismo en las próximas décadas y los destinos turísticos que capitalizarán en este mercado tendrán que asegurarse de que son capaces de satisfacer sus necesidades específicas. Si bien es cierto que las personas de la tercera edad de hoy en día son más saludables y más móviles que en cualquier momento de la historia humana, tienen necesidades especiales relacionadas con la accesibilidad las cuales podrían definir qué destinos favorecerán y cuales evitarán. Los dispositivos de ayuda, una categoría que abarca sillas de ruedas, scooters, bastones, muletas y andaderas pueden ser herramientas eficaces para ayudar a las personas mayores, y con movilidad reducida, a recuperar una cierta independencia de movilidad. Sin embargo, su uso requiere un sistema de transporte capaz de adaptarse a estos dispositivos. Esto significa que para que México atraiga este importante y creciente mercado, debe examinar su sistema de transporte bajo un paradigma sin barreras. El punto de partida obvio es en la puerta de entrada internacional, asegurando que los aeropuertos sean completamente accesibles, sin barreras y fáciles de navegar. Sin embargo, el verdadero reto para México es el transporte más allá del aeropuerto. Si el objetivo de la política es sacar a los turistas de la capital y de los resorts, entonces debe garantizar que el transporte terrestre sea accesible y que los turistas puedan ver con claridad que la accesibilidad no será un problema. Esto significa no solo ofrecer servicios de transporte accesibles, sino también asegurarse de que los turistas entiendan en su propio idioma los servicios que se ofrecen.

Otros transportes terrestres

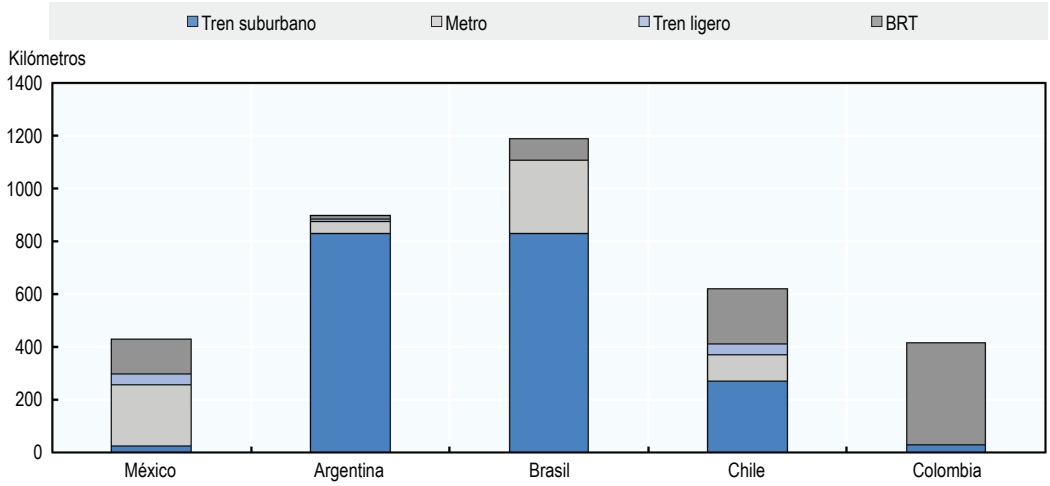
Transporte público

Los sistemas de transporte urbano en las grandes ciudades mexicanas están diseñados teniendo en cuenta la población local, y hay poca consideración o expectativa de que los turistas usarán estos sistemas. Esto da lugar a un importante desequilibrio en la elección del modo de transporte, ya que los turistas suelen dirigirse hacia los modos menos ambientalmente sustentables por razones de conveniencia y seguridad. Esto significa olvidar los hábitos de los turistas en sus propios países, en donde las personas de todos los niveles de ingresos utilizan el transporte público. Esto representa una oportunidad perdida para ofrecer a los turistas más opciones de movilidad y alentarlos a explorar la ciudad, especialmente en ciudades como la Ciudad de México, Cancún y Los Cabos. La mejora del transporte público para los turistas también generaría beneficios positivos para la población local.

México goza de un sistema de transporte público bastante desarrollado, en relación con otros países de América Latina (Gráfica 3.6). México ocupa el segundo lugar después de Brasil por su red de metro, destacando la red del metro de la Ciudad de México. No obstante, hay una infraestructura limitada de transporte público en todo el país, siendo los

autobuses convencionales la opción de transporte público más popular y a menudo la única opción de transporte público, fuera de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Gráfica 3.6 Infraestructura del transporte público en países seleccionados de América Latina, 2011



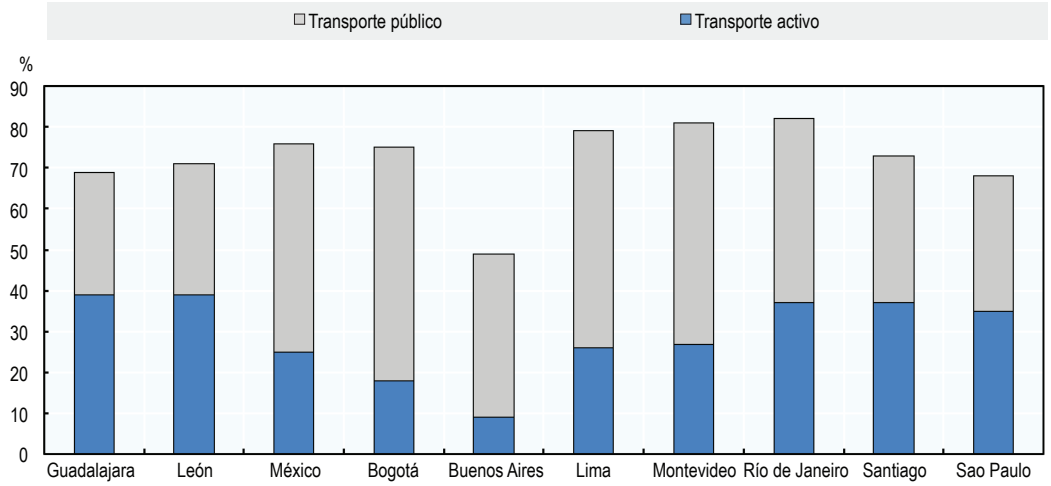
BRT: Autobús de tránsito rápido.
Fuente: Hidalgo et al. (2011).

La participación modal del transporte público y el transporte activo (a pie o en bicicleta) en las principales ciudades mexicanas es también relativamente alta, con alrededor del 70%, similar a los niveles observados en Barcelona, Praga o Viena. Según los estándares latinoamericanos, las grandes áreas metropolitanas mexicanas se ubicaron ligeramente por debajo de algunas de sus contrapartes en esta área (Gráfica 3.7).

Hacer el transporte público más fácil de navegar es útil tanto para los turistas como para la población local. La facilidad de navegación implica una combinación de medidas destinadas a informar a los viajeros. Esto incluye una señalización clara, mapas, horarios, anuncios públicos, aplicaciones para teléfonos inteligentes y pantallas interactivas. También significa promover el transporte público como un medio de transporte para los turistas que a menudo son usuarios frecuentes del transporte público en su lugar de procedencia. No hay ninguna razón para creer que no buscarán esta opción de transporte sustentable, si se les da la oportunidad. Para que el sistema sea fácil de usar para los turistas, se debe diseñar para un usuario principiante con una habilidad limitada de hablar español. Esto significa apoyar a los pictogramas, los colores y los números sobre el texto, las pantallas multilingües, los anuncios, los sitios web y las aplicaciones y la información orientada al turismo cuando los servicios de transporte público se encuentren adyacentes a las atracciones turísticas.

Una serie de grandes áreas metropolitanas alrededor del mundo han tomado medidas para hacer sus sistemas de transporte público más fáciles de usar para los turistas y, por lo tanto, permitir que una mayor parte de la zona metropolitana esté al alcance de los visitantes. Ciudades como París han adoptado una estrategia de comunicación multilingüe en partes de la red más utilizada por los turistas, mientras que en Tokio se hace un uso extensivo de señalizaciones en inglés, así como la codificación de números de cada estación. Estos son buenos ejemplos de lugares donde los turistas usan rutinariamente los extensos sistemas de transporte público disponibles en estas ciudades.

Gráfica 3.7. Participación del transporte público y activo en ciudades latinoamericanas seleccionadas, 2007



Fuente: Hidalgo et al. (2011).

Las autoridades de transporte público podrían querer reexaminar su estrategia de comunicación con los usuarios e incorporar elementos articulados en torno a las necesidades turísticas y hacer que el sistema de transporte público de México sea más fácil de usar para los turistas. Esto puede tener un costo relativamente bajo y puede incluir medidas tales como contar con una señalización multilingüe, hacer mapas de transporte público en hoteles y lugares de información turística y crear tarjetas de visitante, como el Paris Visite o el London Pass con los cuales se puede combinar el acceso a los principales sitios turísticos con un pase de transporte público. Adaptar el transporte público para los turistas también requiere de un replanteamiento del papel que este juega.

Si bien este capítulo no cubrirá todos los sistemas de transporte público en México, puede resultar útil examinar más de cerca a la ciudad más visitada del país: la Ciudad de México. El sistema de transporte en la Ciudad de México abastece a una población de más de 20 millones de personas y está formado por autobuses convencionales, el Sistema de Transporte Colectivo Metro y el más moderno sistema de autobuses rápidos, Metrobús, el cual utiliza carriles y estaciones exclusivas en rutas muy recorridas. Solo el sistema de metro de la Ciudad de México transporta a más de 1.6 mil millones de pasajeros al año, situándose en la posición ocho en el mundo y en el número cuatro en los sistemas de metro de los países de la OCDE.

Sin embargo, estos servicios suelen estar desconectados unos de otros y el sistema de transporte público sigue siendo un reto para que el turista promedio lo pueda usar. La información limitada sobre la red y la falta de integración modal entre el metro, el autobús de tránsito rápido y los autobuses convencionales dificulta la navegación por el transporte público en la Ciudad de México. Las estaciones de metro no proporcionan ninguna indicación de los autobuses que llevan a la estación, no hay mapas que muestren todos los modos de tránsito juntos y no hay un sistema de venta integrada de boletos. Sin embargo, un sitio web, www.viadf.com.mx proporciona una visión integrada y multimodal del transporte público en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Los turistas pueden experimentar por primera vez el sistema de metro en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México. La estación Terminal Aérea está situada

junto a la Terminal 1, pero no está claramente indicado. La estación no está diseñada teniendo en cuenta a los visitantes primerizos o a los viajeros que transportan equipaje, ya que hay que pasar por más de 110 escalones para llegar a la plataforma que conduce al centro de la ciudad y al menos un traslado es necesario para llegar a las principales zonas hoteleras de la ciudad. Esto es un síntoma que se presenta en todo el sistema de metro de la Ciudad de México, en donde muy pocas estaciones son totalmente accesibles, lo que hace difícil para los pasajeros que llevan equipaje navegar a través de la estación.

La red de metro en sí es relativamente fácil de navegar, con el uso de pictogramas además de los nombres de las estaciones para asegurar que el analfabetismo no sea un impedimento para la movilidad. Esto puede ser útil no solo para la población local, sino también para los viajeros de países que no utilizan el alfabeto latino o que pueden encontrar el español difícil de leer. Sin embargo, con poco o nada de señalización en inglés a veces puede ser un poco desalentador para los turistas que no hablan español. El aeropuerto también está conectado con el centro histórico de la ciudad por el Metrobús, el cual es el más fácil de usar para los turistas, pero esto es lejos de donde la mayoría de los principales hoteles se encuentran.

La situación en el Aeropuerto Internacional de Toluca, el cual es utilizado por los transportistas de bajo costo y tiene una mayor concentración de turistas de ocio, también es un reto. Ubicado a unos 60 kilómetros al oeste de la Ciudad de México, Toluca no tiene conexión de transporte público hacia esta y solo se puede acceder en coche por la congestionada autopista Toluca-México. Un nuevo proyecto de un tren suburbano de 38 mil millones de MXN lanzado por el Gobierno de México para conectar a la Ciudad de México con Toluca y el cual se prevé finalizar en 2017, debería ayudar a aliviar la congestión (OCDE, 2015). No se espera que el tren lleve directamente al aeropuerto, y se requerirá que los pasajeros se trasladen mediante un autobús para conectar con la parada más cercana en Metepec. La OCDE (2015a) recomendó analizar cuánto de la demanda en el aeropuerto de Toluca se debe a la falta de conexiones directas con la ciudad de México para aclarar sobre la forma en que un vínculo directo podría beneficiar al proyecto y al aeropuerto, ante la decisión de no conectar el tren con el aeropuerto. El aeropuerto de Toluca actualmente opera muy por debajo de su capacidad y sería más atractivo para los viajeros y los transportistas si estuviera mejor conectado a la Ciudad de México y los viajeros pudieran evitar la carretera congestionada y relativamente peligrosa entre la Ciudad de México y Toluca.

La OCDE también recomendó estudiar la posibilidad de extender esta línea al nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México (Cuadro 3.5). La línea de tren está ahora prevista para terminar en la estación de metro Observatorio en la parte occidental de la Ciudad de México. Hay planes para extender esta línea hacia el este hasta el nuevo Aeropuerto Internacional en Texcoco, y pasando por la zona hotelera de Polanco y el distrito financiero. La elección de Observatorio como una estación terminal es algo problemático para los turistas. Si bien facilita el traslado a la línea 1 del metro y a la Terminal Central de Autobuses del Poniente, la estación no sería el punto de tránsito más favorable para los turistas que llegan a la ciudad. Es evidente que algunas mejoras importantes deben hacerse a esa estación si se va a convertir en una puerta de entrada a la ciudad para el turismo nacional o internacional.

Taxis

Los taxis son abundantes y ofrecen un transporte de punto a punto asequible para los turistas en las ciudades más grandes de México. Sin embargo, existen dos cuestiones clave relacionadas que tienen un impacto en la experiencia del usuario para los turistas: la seguridad y los precios. La seguridad de los taxis en todo México es una preocupación real y seria. Aunque se ha avanzado mucho, todavía hay al menos una percepción de que el nivel

de seguridad puede variar dependiendo del tipo de taxis utilizado. A menudo se aconseja a los turistas que utilicen el hotel y los taxis de sitio más caros. Estas advertencias alejan a los turistas de los taxistas legítimos y honrados que no usan paradas de taxi reguladas y socava la confianza en el sistema de taxis de México. También refuerza una sensación de inseguridad que podría alentar a los turistas a elegir otro país para sus vacaciones.

En todos los modos de transporte, los proveedores de servicios deben competir por el servicio y el precio, pero no por la seguridad. México debe tomar las medidas necesarias para que todos los taxis marcados sean tan seguros como los taxis de hotel y los de sitio, mientras que estos últimos compitan por el nivel de servicio (por ejemplo, la calidad del automóvil, el conductor de habla inglesa) y no por la seguridad de los pasajeros. Esto incluye una revisión más estricta (por ejemplo, revisión de antecedentes), una mejor aplicación de las regulaciones existentes, una clara identificación de los taxistas, pantallas claras que muestran a los pasajeros cómo deben calcularse las tarifas y una línea de ayuda bilingüe (español/inglés) exclusiva para recibir y tratar con quejas sobre los conductores de los taxis. Los reguladores de taxis pueden mirar a Nueva York, Londres o Madrid como modelos de alto nivel para la industria de taxis.

Cuadro 3.5. Acceso al transporte público para el nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México

La construcción de un nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México para reemplazar al existente brinda una oportunidad única a México para mejorar el acceso del transporte público al aeropuerto. El nuevo aeropuerto internacional ofrece una oportunidad para que la Ciudad de México avance y se convierta en un modelo a seguir para un acceso eficiente y sustentable al aeropuerto. Sin embargo, los primeros indicios son que esta oportunidad no se está utilizando plenamente, ya que todavía no hay un plan de acceso al aeropuerto claro, a excepción del transporte por carretera por la ya muy congestionada red. Con el rápido crecimiento del tráfico que se espera en los primeros años de la apertura del aeropuerto, ya que finalmente se podrá satisfacer la demanda acumulada de viajes aéreos, cabe esperar un deterioro de las condiciones del tráfico que pueda poner en duda algunos de los ambiciosos objetivos de este proyecto, especialmente aquellos con respecto a la sustentabilidad. En otros países de la OCDE, el desarrollo aeroportuario ha ido de la mano con la planeación del transporte de superficie para asegurar que el crecimiento del tráfico aéreo no conduzca a un aumento de la congestión de las carreteras para todos los usuarios.

Debido a los plazos muy estrictos para la construcción del nuevo aeropuerto, aún no se ha desarrollado un plan sólido y multimodal de acceso al transporte, lo que ha originado una serie de preocupaciones por el aumento de la congestión, el deterioro de la calidad del aire y la falta de acceso adecuado (OCDE, 2015a). Una complejidad adicional es que la construcción del aeropuerto ya está en camino, sin un plan de acceso a la superficie más allá del acceso por carretera. Esto significa que para el momento en que se desarrolle y apruebe un plan formal, puede requerir alguna adaptación costosa para adecuar la nueva infraestructura a ese plan. Por lo tanto, se puede ver un riesgo significativo en la apertura del aeropuerto con un plan de transporte de superficie solo parcialmente implementado, lo que reducirá las opciones de movilidad para los turistas y probablemente conducirá a la congestión de la carretera para todos los viajeros. Debido a esto, la Secretaría de Turismo debe trabajar con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para ayudarles a desarrollar un plan de transporte de superficie, teniendo en cuenta las necesidades de movilidad de turistas nacionales y extranjeros.

Transporte compartido

México ha sido un país líder en América Latina en el desarrollo de Empresas de Redes de Transporte (ERT) como Uber y Cabify, ambas presentes en la Ciudad de México. Uber también está presente en Guadalajara, Monterrey, Puebla, Querétaro y Tijuana. Al momento de redactar el presente documento, las ERT no están presentes en los principales destinos turísticos como Acapulco, Cancún o Puerto Vallarta. La ausencia de ERT en los Pueblos Mágicos (a menos que sea parte de un área metropolitana más grande, como Santiago en Nuevo León) es probablemente debido al hecho de que estos servicios tienden a establecerse en ciudades más grandes. La Ciudad de México fue la primera ciudad en América Latina en establecer las regulaciones oficiales para los servicios de ERT. Las plataformas pagan una cuota de 4000 MXN por año, además de una cuota de licencia del 1.5%. También hay una cuota de permiso vehicular de 3 500 MXN por año. Las cuotas recaudadas por el municipio se reinvierten en un fondo de movilidad para mejorar el transporte público en la ciudad. Puebla y el Estado de México también están desarrollando regulaciones para las ERT.

Las ERT tienen el potencial de facilitar la movilidad para los turistas que ya están familiarizados con los servicios de ERT en su lugar de procedencia, ya que los turistas no tienen que averiguar cómo utilizar el transporte público o encontrar un puesto de taxis local. Como los conductores están sujetos a pruebas de seguridad y revisiones de antecedentes, así como a evaluaciones de clientes y seguimiento de vehículos a través del teléfono celular del conductor, se puede armar un caso razonable acerca de que estos servicios ofrecen un mayor nivel de seguridad percibida que aquel de los taxis convencionales, cuyos conductores no se encuentran sujetos a un nivel proporcional de pruebas o a cualquier evaluación posterior al viaje.

La seguridad, real y percibida, es una consideración importante en las decisiones discrecionales de viaje. Los turistas que creen que pueden viajar con seguridad y facilidad dentro de una ciudad son más propensos a explorar atracciones secundarias. Los servicios como Uber son cada vez más populares entre los mexicanos de clase media y alta, ya que proporcionan un servicio más seguro y competitivo en comparación con los taxis convencionales, a la vez que proporcionan un mayor nivel de servicio (The Guardian, 2015). Los actuales clientes de Uber probablemente disfrutarían de la conveniencia de usar una aplicación familiar para administrar su transporte terrestre en México como lo hacen en su país de origen, con la sensación de seguridad agregada que es proporcionada por un sistema de transacciones sin dinero en efectivo en el que ya confían. En el caso de los viajeros de negocios, las ERT que permiten el uso de cuentas corporativas globales también simplifican la gestión del transporte y los reclamos de gastos para los viajeros de negocios. También pueden satisfacer de una mejor manera los altos requisitos de seguridad y ayudar a proporcionar una experiencia de transporte sin menos contratiempos, por ejemplo, entre el aeropuerto y la ciudad.

La presencia de las ERT en México no se ha dado sin dificultades. Las protestas de los taxistas en la Ciudad de México han exigido al gobierno revocar las regulaciones que permiten la presencia de las ERT y poner un fin a este tipo de servicio. Esto no es diferente a la situación que se observa en otros lugares alrededor del mundo. Hay un grado predecible de oposición de los taxistas titulares, que se enfrentan a un competidor nuevo, y mucho más ágil. Los desafíos para los gobiernos no son encontrar formas de impedir el progreso de la tecnología o la aparición de nuevos modelos de negocio, sino más bien fomentar su entrada en el mercado para ofrecer a los consumidores, incluidos los turistas, más opciones de movilidad asegurando que las consecuencias sociales de estas nuevas entradas de partes interesadas titulares puedan ser gestionadas de manera equitativa y permitir que los modelos comerciales tradicionales evolucionen y compitan mejor con los nuevos y emergentes.

Transporte ferroviario

El transporte ferroviario en México está muy desarrollado para el traslado de mercancías, lo que refleja el importante comercio que tiene lugar entre México y sus socios del TLCAN y las largas distancias en las que el ferrocarril se vuelve competitivo. México cuenta actualmente con 26 727 km de vías, incluyendo cerca de 18 000 km de líneas principales (SCT, 2014). Sin embargo, el transporte de pasajeros por ferrocarril en México muestra poca incidencia Aparte de los servicios de trenes ligeros que sirven casi exclusivamente a viajeros en la Ciudad de México y Monterrey, México cuenta con tres trenes turísticos escénicos: el Chepe Ferrocarril Barrancas del Cobre entre Chihuahua y Los Mochis; El José Cuervo Express entre Guadalajara y Tequila; y el Tren a Tecate entre Tijuana y Tecate. Los dos primeros servicios transportaron 200 000 pasajeros en 2012, un 5.8% más en un año (SCT, 2014).

Bajo el plan de la administración actual para reestablecer los viajes interurbanos por ferrocarril en México, se ha previsto un proyecto de 43.6 mil millones de pesos para crear una conexión ferroviaria entre la ciudad de México y Querétaro (210 km de distancia), con una mayor extensión a Guadalajara. Un segundo proyecto prevé construir un tren transpeninsular, que uniría a la ciudad de Mérida, Yucatán con Cancún en Quintana Roo (336 km de distancia) con un costo de 18 mil millones de pesos. Sin embargo, ambos proyectos se encuentran actualmente pausados debido, entre otras cosas, a la falta de capacidad financiera. La nueva línea ferroviaria entre la Ciudad de México y Toluca también facilitará una mayor conectividad terrestre entre estas ciudades, y lo que es más importante desde el punto de vista turístico, entre el Aeropuerto Internacional de Toluca y la Ciudad de México, aunque con limitaciones discutidas anteriormente.

El transporte ferroviario de pasajeros en México tiene el potencial de dirigirse a diferentes tipos de necesidades de los viajeros, incluido el turismo. La conectividad ferroviaria entre los principales centros urbanos podría proporcionar una alternativa más barata y más respetuosa con el medio ambiente en lugar de la aviación. También traería pasajeros del centro de una ciudad a otra, siendo así más conveniente que tener que viajar desde y hacia el aeropuerto. Sin embargo, para que este tipo de servicio ofrezca un nivel razonable de servicio, tendría que operar en pistas exclusivas, separadas de los trenes de carga mucho más lentos que atraviesan el país.

Teniendo en cuenta el costo muy alto de la construcción de la infraestructura ferroviaria, tendrá que servir a una variedad de viajeros, incluidos los turistas de negocios y de ocio, y la gente que realiza viajes de un día entre ambas ciudades. Los buenos ejemplos a considerar aquí serían un servicio europeo tal como Thalys, TGV, DB ICE, AVE o Eurostar, el tren de Acela en Estados Unidos o el servicio del corredor Quebec-Windsor de VIA Rail de Canadá. En todos los casos, estos servicios son relativamente rápidos, lo que permite regresar el mismo día y atender a una variedad de diferentes viajeros. Con la excepción del ejemplo canadiense, todos estos servicios funcionan a alta velocidad y en las vías de pasajeros exclusivas.

Experiencia de los visitantes durante su llegada

Desde el punto de vista turístico, la experiencia del transporte cubre todo el trayecto desde el origen hasta el destino. Como parte de ese viaje, los turistas internacionales deben pasar por las aduanas y la inspección de inmigración.

Para los visitantes que llegan por vía aérea, el proceso de inspección comienza en el vuelo ya que los formularios de aduanas e inmigración se distribuyen para ser llenados por los pasajeros. De manera alternativa, los visitantes pueden descargar y completar los formularios

electrónicamente antes del viaje, pero deben traer una copia impresa para la inspección a su llegada. La amplitud de la información requerida, así como la duplicación de la información solicitada, ofrecen una oportunidad para agilizar aún más el proceso, en consonancia con los esfuerzos del Gobierno por reducir la burocracia. Un problema más grande es el tiempo de espera para su procesamiento a su llegada. Hay problemas con el tiempo de espera a la llegada en las dos principales puertas de enlace internacionales, la Ciudad de México y Cancún. En la Ciudad de México, el tema parece estar relacionado con la falta de personal y de espacio, mientras que en Cancún la cuestión es claramente la falta de áreas suficientes para construir más ventanillas. México se encuentra investigando maneras de reducir el tiempo de espera en inmigración y aduanas, dentro de las restricciones presupuestarias.

Además, México emplea un método de muestreo aleatorio bastante singular para determinar qué equipaje debe someterse a inspecciones secundarias. Los pasajeros deben presionar un botón antes de salir del área de aduanas una luz verde los deja libres para salir, una luz roja significa que deben pasar por una examinación secundaria. Esto crea un efecto de embudo durante periodos ocupados mientras los pasajeros esperan su turno. El hecho de que este tipo de sistema sea bastante único plantea preguntas sobre cómo otros países de la OCDE pueden obtener un nivel proporcional de seguridad nacional sin crear las filas que el sistema actual genera.

México ha demostrado su capacidad para innovar con una serie de programas diferentes para agilizar y acelerar la entrada, especialmente desde que entró en vigor la nueva ley de inmigración en 2012. Las medidas preferenciales incluyen: pre-autorizaciones electrónicas para visitantes de Rusia, Turquía y Ucrania; Visas multi-viaje para viajeros de negocios de las economías miembro de APEC; exenciones de visado para residentes permanentes de Canadá, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y el área de Schengen; y programas separados que faciliten la entrada de ciudadanos de Guatemala y Belice que viajen a los estados del sur de México.

Si bien la idea de estos diferentes programas es excelente, no se traduce en un tratamiento ágil en el aeropuerto y con el reciente crecimiento de las llegadas internacionales aéreas, el sistema actual parece haber superado sus límites. Los esfuerzos recientes para modernizar y agilizar los procesos aduaneros y de entrada son un paso hacia la dirección correcta. Esto incluye la introducción del Programa Viajero Confiable en México, vinculado con el programa Global Entry de Estados Unidos, el cual acelera el despacho de viajeros pre-aprobados y de bajo riesgo que pueden usar carriles exclusivos en los aeropuertos de la Ciudad de México, Cancún y Los Cabos, lo cual es un movimiento hacia esa dirección. En 2015, este programa se extendió a otros aeropuertos con un flujo elevado de llegadas internacionales: Cozumel, Guadalajara, León, Mazatlán, Monterrey, Morelia, Puerto Vallarta, Querétaro, Toluca y Zihuatanejo. También se está trabajando para permitir que los pasajeros internacionales completen electrónicamente y envíen formularios de aduanas e inmigración a través de su dispositivo móvil.

Esta situación presenta al gobierno mexicano la oportunidad de revisar su proceso de inspección aduanera y buscar formas de aumentar su fluidez. Cabe señalar que el proceso de ingreso tanto para los socios del TLCAN de México como para el área de Schengen es significativamente más eficiente, lo que indica que es posible un alto nivel de seguridad nacional mientras se mantienen los tiempos de procesamiento más bajos. Hay oportunidades aquí para hacer un mayor uso de la tecnología, a través de quioscos de autoservicio, por ejemplo, y para agilizar la inspección de aduanas para los viajeros de menor riesgo.

Para los visitantes que llegan por carretera, hay 47 cruces fronterizos de carreteras a lo largo de los 3 150 km de la frontera norte de México con Estados Unidos, y otros 11 cruces

fronterizos a lo largo de la frontera sur de 1 121 km con Guatemala y Belice. Excluyendo a los trenes suburbanos, 62.7 millones de visitantes llegaron a México a través de estas fronteras terrestres en 2015, de los cuales 13.8 millones fueron visitantes de pernocta.

La frontera México-Estados Unidos es la más ocupada del mundo en cuanto al número de personas que cruzan, con alrededor de 173 millones en cada dirección en 2014 (Oficina de Estadísticas de Transporte de Estados Unidos, 2015). Alrededor de tres cuartas partes de la gente cruzan en coche, mientras que menos de un cuarto cruzan a pie, principalmente en las zonas con las principales ciudades de cada lado de la frontera. Los cruces fronterizos más concurridos son Tijuana-San Diego (San Ysidro), Juárez-El Paso y Mexicali-Calexico. El tráfico peatonal se compone principalmente de excursionistas y del tráfico de viajeros transfronterizos. El servicio internacional de autobuses es bastante limitado, ya que los cruces de Nuevo Laredo-Laredo y Tijuana-San Diego representan alrededor de la mitad de los 2.8 millones de pasajeros que cruzan en cada dirección. No existe un servicio ferroviario transfronterizo de pasajeros.

Excluyendo a los pasajeros y visitantes de un mismo día, el tráfico que atraviesa la frontera México-Estados Unidos puede clasificarse en tres categorías: visitantes de amigos y familiares, viajeros de ocio y viajeros de negocios. Este tráfico turístico representa más de 13 millones, o alrededor del 7% de los cruces fronterizos del norte. Aunque los turistas estadounidenses que cruzan la frontera terrestre del norte representan más del 40% de todas la llegada de turistas internacionales a México, lo que hace que la efectividad del proceso fronterizo sea importante tanto para los viajeros como para el sector turístico.

Un cruce de fronteras agradable y eficiente puede marcar la diferencia entre viajar o no, especialmente en el caso de residentes estadounidenses que vienen a México para un viaje corto, ya sea para ir de compras o para visitar a amigos y familiares. El proceso de entrada fronteriza en la frontera entre México y Estados Unidos es más fluido hacia el sur que hacia el norte. Cualquier programa para facilitar la reentrada hacia Estados Unidos desde México podría ayudar a aliviar la reticencia de los viajeros a cruzar la frontera y ayudaría a hacer los viajes más fluidos. Por lo tanto, el turismo mexicano se beneficia no solo de las políticas y programas mexicanos sino, quizá más aún, de las políticas estadounidenses.

En ese sentido, el paso fronterizo Tijuana-San Ysidro recibió recientemente una expansión de 741 millones USD en septiembre de 2014 que le permite tener dos casetas de inspección para cada una de sus 25 carriles. Esto ha reducido significativamente los tiempos de espera y el aumento del tráfico. De hecho, el primer trimestre, con una ampliación de la aduana (cuarto trimestre de 2015), registró un aumento del 25% en el número de pasajeros que se cruzaban en vehículos comparado con el mismo trimestre de 2014, contrarrestando el descenso del 1% observado en el trimestre anterior (BTS, 2015).

Hay varias formas en que los viajeros pueden agilizar su cruce de la frontera México-Estados Unidos. Los turistas médicos en Tijuana pueden obtener un Pase Rápido del establecimiento médico o del hotel que promocionan. Este pase de un solo uso permite a los turistas que conducen un automóvil con una placa de matrícula estadounidense o canadiense y que han visitado establecimientos participantes en Baja, acceder a un carril reservado que les permite eludir gran parte de la congestión que conduce al cruce fronterizo de San Ysidro. Sin embargo, una vez allí, la inspección de la frontera de Estados Unidos es la misma que para las personas que no cuenten con este pase.

Un segundo programa llamado Ready Lane (Líneas Listas) está disponible en más de una docena de cruces en dirección norte en Arizona, California y Texas. Esto permite a los

estadounidenses con una identificación RFID, como un pasaporte, una licencia de conducir mejorada, una tarjeta de residente permanente o de paso fronterizo, acceder a los carriles reservados y reducir los tiempos de espera en la frontera. Un miembro del programa de la Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida de los Viajeros o del programa de viajeros de confianza SENTRI puede utilizar carriles exclusivos de SENTRI para ingresar a Estados Unidos en varios puntos fronterizos designados, además de las líneas Ready Lane. El uso de un carril de SENTRI requiere que el vehículo y todos sus ocupantes ya estén registrados en el programa. Los miembros de SENTRI también pueden usar quioscos Global Entry y son elegibles para revisiones de seguridad agilizadas en los aeropuertos de Estados Unidos, lo que hace que el programa sea aún más atractivo.

Un programa mexicano de interés es el programa Paisano, cuyo objetivo es facilitar las visitas a México que realizan los mexicanos que residen en Estados Unidos. Iniciado en 1989, el programa despliega personal a los más transitados pasos fronterizos hacia el sur para facilitar el procesamiento, proteger contra la corrupción y brindar información a los viajeros, particularmente durante los periodos de viajes ocupados alrededor de Semana Santa, Navidad y las vacaciones de verano. Bajo el programa, el valor de los bienes que los mexicanos que regresan pueden traer a través de la frontera incrementa durante las semanas con muchos viajes. También organiza, en cooperación con el programa Ángeles Verdes, caravanas para que los mexicanos que regresan puedan viajar con mayor seguridad. Solo en el año 2014, alrededor de 11 millones de viajeros hicieron uso de este programa, el cual es dirigido por una Comisión Intersecretarial en conjunto con 17 dependencias gubernamentales. El programa también reconoce la importancia de fortalecer los lazos culturales, sociales y económicos con los mexicano residententes en Estados Unidos y Canadá.

Para ayudar a manejar mejor el flujo de turistas que cruzan la frontera en ambos lados, puede haber algún valor en explorar las tecnologías virtuales que permiten a los viajeros programar citas para cruzar la frontera en lugar de llegar y esperar. Este concepto no es nuevo. Ha sido puesto en marcha por Go Swift en un cruce fronterizo entre Rusia y Estonia y ganó el Premio de Logro en Transporte del Foro Internacional de Transporte de 2015. El concepto también existe en el transporte en camiones, por ejemplo, entre Lituania y Bielorrusia, o en varios puertos alrededor del mundo (incluyendo Amberes, Montreal, Nueva Orleans y Vancouver), donde los camiones fijan fechas para acceder a terminales marítimos. Incluso los principales parques temáticos, como Disneyworld, utilizan un sistema de reservas para acceder a las atracciones a través de un pase rápido que permite a los usuarios omitir las filas. El uso de un sistema de reservas con un carril exclusivo podría ayudar a reducir los tiempos de espera y alentar más viajes de un día en México para los residentes de Estados Unidos.

Referencias

ASUR (2014), 3rd Quarter 2014 Earnings Call Transcript. En línea. 23 de Octubre.
http://www.asur.com.mx/assets/files/es/inversionistas/informacion-financiera/trimestral/2014/ASUR-Airports-Investor-Relations-Transcript-14Q3.pdf
consultado el 19 de febrero de 2016.

CIA (2015), The World Factbook – Mexico. Central Intelligence Agency.
https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/mx.html
consultado el 4 de Agosto de 2015.

Cruise TT, (2016), Schedule for the Port of Cozumel. Disponible en:
http://ports.cruisett.com/schedule/Mexico/155-Cozumel/January_2016

Diario Oficial (2013), Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. En línea. Disponible en:
http://www.sectur.gob.mx/PDF/PlaneacionTuristica/Prosectur_2013_2018.pdf

Florida–Caribbean Cruise Association (2012), Economic Contribution of Cruise Tourism to the Destination Economies. Prepared by Business Research & Economic Advisors. September 2012. Exton.

Hidalgo, D., y Huizenga, C. (2013), Implementation of Sustainable Urban Transport in Latin America. Research in Transportation Economics 40 (2013) 66-77.

International Association of Public Transport (2015), Mobility in Cities Database. Synthesis Report.
http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papersfiles/MCD_2015_synthesis_web.pdf
consultado el 31 de julio de 2015. Junio 2015. Bruselas.

IATA (2007), Economic Benefits from Air Transport in Mexico. Octubre. En línea. Disponible en:
https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/air_transport_mexico.pdf

ITF (2015), Liberalisation of Air Transport.
http://www.internationaltransportforum.org/Pub/resreports.html

Mexico Daily News (2015), The train that budget cuts have not stopped. 21 de marzo
http://mexiconewsdaily.com/news/train-budget-cuts-not-stopped/
consultado el 5 de Agosto de 2015.

Mendoza-Dorantes, E. et al. (2015), Simulating Airport Capacity: Mexico City Airport Cas. En línea. Disponible en:
http://www.lr.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/LR/Organisatie/Afdelingen_en_Leerstoelen/Afdeling_C_O/Aerospace_Management_and_Operations/ATOS/Papers/2015/CATO2015_3_1_2.pdf

OECD (2007), OECD Economic Surveys: Mexico 2007. OECD Publishing, París
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2007-en

OECD (2015a), OECD Territorial Reviews: Valle De México, México. OECD Publishing, Paris.DOI:
http://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en

OECD/CAF/ECLAC (2015b), Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China, OECD Publishing, París. DOI:
http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en

OECD (2015c), Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en

OECD (2016). Tourism Trends and Policies 2016, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en

OECD (2016a), Value Added and its Components by Activity, CITI rev 4. OECD Stat.

OECD (2016), "Mexico", en Road Safety Annual Report 2016, OECD Publishing, París. DOI:
http://dx.doi.org/10.1787/irtad-2016-31-en

O'Toole, R. (2009), High-Speed Rail Is No Solution. Cato Institute. May 4, 2009.
Page, S., Lumsdon, L.(2004) Tourism and Transport: Issues and Agenda for the New Millennium. Elsevier, Boston.

Perceptive Travel (2015), How to Navigate the quirky Mexico City Airport
http://perceptivetravel.com/blog/2015/01/28/how-to-navigate-the-quirky-mexico-city¬airport/ Tim Leffell. January 28 2015.

SCT (2014), Programa Nacional de Infraestructura 2013-2018. Secretaría de Comunicaciones y. Anexo A. 1 de junio de 2014.

SECTUR (2015), Ángeles Verdes ha brindado más de 189 mil servicios de atención a turistas, en lo que va del Periodo Vacacional. Bulletin 137. August 9 2015. Press release 137/2015.

SECTUR (2015a), Resultados de la Actividad Turística, 2014. 18 de febrero de 2015. Ciudad de México.

SECTUR (2015b), Evolución de la conectividad en la red aérea mexicana y el crecimiento del turismo nacional. Febrero. En línea. Disponible en: http://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20Publicaciones/2015 2 DocInvs.pdf

SECTUR (2016), Resultados de la Actividad Turística, 2015. 15 de febrero de 2015. Ciudad de México.

The Guardian (2015), Uber drivers attacked outside Mexico City airport as taxi drivers demonstrate. http://www.theguardian.com/technology/2015/jul/30/uber-drivers-attackedoutside-mexico-city-airport-as-taxi-drivers-demonstrate consultado el 18 de Agosto de 2015. 30 de julio de 2015.

Thomson Reuters (2014), Exclusive Poll: Latin American Women Disgusted by Sex Pests on Public Transport. Anastasia Moloney. http://www.trust.org/item/20141029000109-cgbre/?source=spotlight 29 de octubre de 2014.

Transport Canada (2015), Blue Skies Policy, Made in Canada For Canada. https://www.tc.gc.ca/eng/policy/air-bluesky-menu-2989.htm consultado el 16 de junio de 2016.

World Bank. (2013), Mexico City Open Database Improves Transit Efficiency, Helps Commuters. News. November 5th 2013. Washington

World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition. Geneva.

UNWTO (2015), Tourism Highlights 2015.
http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899

UNWTO (2016), Yearbook of Tourism Statistics, 2010-2014. Madrid.

US Bureau of Transportation Statistics (2015), Border Crossing/Entry Data:
Query Detailed Statistics. Online. Disponible en:
http://transborder.bts.gov/programmes/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCQ.html

US Department of Homeland Security (2013), SENTRI Fact Sheet. http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/sentri fact 2.pdf. Mayo 2013.

US Department of State (2015), Air Transport Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States. http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/m/mx/250782.htm. 18 de diciembre.

US Department of State (2016), Open Skies Partner. http://www.state.gov/e/eb/rls/ othr/ata/114805.htm. 14 de junio.

VTT Technical Research Centre of Finland (2014), Smart Sustainable Mobility. http://www.vtt.fi/inf/pdf/visions/2014/V5.pdf. Espoo. World Travel; and Tourism Council

WTTC (2014), Travel & Tourism Economic Impact - Mexico. En línea. Disponible en: http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/country%20reports/mexico2014.pdf. London.

Zhang, Y., Findlay, C (2014), Air Transport Policy and its Impacts on Passenger Traffic and Tourist Flows. Journal of Air Transport Management 34, 42-48.

Capítulo 4
Desarrollo turístico incluyente en México

El modelo para el desarrollo turístico ya bien establecido en México se ha visto beneficiado en las últimas cuatro décadas desde una significativa inversión pública hasta el aprovechamiento exitoso del clima natural y de la riqueza costera del país. Este modelo ahora está madurando, y es vulnerable a los desafíos que representan el cambio de patrones de demanda del consumidor, consideraciones ambientales y problemas de competitividad. También es poco probable que este modelo pueda soportar los objetivos de la política de turismo para promover un crecimiento más sustentable e incluyente. Este capítulo considera una trayectoria de crecimiento futuro para el turismo en México y se enfoca en el desarrollo de destinos y diversificación de productos. Examina estrategias para mejorar la difusión de los beneficios turísticos, mejorar la oferta turística en general, promover el desarrollo regional y ampliar las oportunidades de empleo.

Introducción

México está participando actualmente en un proceso de revaloración para reconsiderar la oferta de productos turísticos del país. El producto bien establecido de resorts de sol y playa ha sido exitoso en destinos como Cancún y Los Cabos, donde en las últimas décadas ha entregado, en términos de atracción, turismo internacional al país. Sin embargo, el desempeño ha sido más mixto en otros destinos, y ha tenido limitado éxito para soportar un desarrollo más amplio de la economía y de la sociedad. En este desarrollo, en las pasadas décadas recientes, este modelo a gran escala integrado al desarrollo de resorts se ha beneficiado en considerable medida de la experiencia e inversión provista por estructuras gubernamentales a nivel estatal y federal.

Al considerar el crecimiento turístico a largo plazo, el producto de resorts de sol y playa es vulnerable en varias áreas a los desafíos incluso de cambios en los patrones de consumo, consideraciones ambientales y problemas de competitividad. Debido a que la política gubernamental tiene como enfoque el promover una mejor difusión regional del turismo, y de asegurar una mayor inclusividad económica y social que pueda generar demanda, resulta importante ahora identificar y apoyar nuevos y diferentes modelos para el desarrollo de destinos turísticos. México tiene una oportunidad de construir sobre estas bases para desarrollar un sector turístico más competitivo y sustentable que responda a tendencias turísticas más amplias y satisfaga a un mercado más diversificado.

El fin de esto no es sugerir una separación abrupta del modelo turístico existente en México. Los nuevos paradigmas turísticos toman su tiempo en evolucionar y desarrollarse. Esto en cambio, sugiere que un sector turístico capaz de soportar tanto el crecimiento como la inclusividad tiene más probabilidad de basarse en una cartera más diversa de productos turísticos y destinos. Podría, por ejemplo, incluir nuevos grupos de destinos que ofrezcan experiencias únicas y diferenciadas de turismo. También podría involucrar un modelo más renovado a diferencia del ya existente modelo de resorts, y una consideración de cómo ese modelo podría ofrecer en el futuro más valor para el consumidor, y más beneficio económico y social para la comunidad local.

Este capítulo toma en consideración una trayectoria de crecimiento futuro para la industria turística en México, y trata de entender la forma en que este crecimiento puede asegurarse teniendo en cuenta en la mayor medida posible de su implementación, el desarrollo de turismo incluyente y prácticas de negocio. Se enfoca en destinos turísticos y desarrollo de productos que puedan ejecutarse de manera que sea más sustentable e incluyente. Examina estrategias para mejorar la promoción de beneficios turísticos, mejorar las ofertas turísticas en general y ampliar las oportunidades de empleo.

Alineación de políticas para apoyar más al desarrollo del turismo inclusivo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se enfatiza la idea de tener un compromiso para lograr un desarrollo de turismo inclusivo y sustentable, que tiene como una de sus estrategias claves de turismo el fomento a la innovación de la cadena de suministro para modernizar y reposicionar globalmente a la industria del turismo en México y generar mayor beneficio económico para el país. También se reconoce la necesidad de fortalecer el modelo turístico basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y de conservar y preservar los recursos naturales y culturales.

Adherirse a este compromiso requiere políticas activas y bien financiadas para fortalecer la infraestructura de apoyo al turismo, mejorar la calidad de servicios turísticos y fomentar la innovación para diversificar la oferta de productos y destinos para fortalecer

y complementar los destinos de sol y playa con ofertas alternativas. También requiere de medidas activas para promocionar de mejor manera los retornos económicos generados por el turismo y aliviar los impactos negativos en el medio ambiente.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, México está perdiendo competitividad debido a la falta de innovación de la cadena de suministro, incluyendo la creación adecuada de nuevos productos y servicios turísticos, una consolidación del desarrollo de destinos y el fortalecimiento de ventajas competitivas del país. El producto de sol y playa está mostrando señales de agotamiento y existen oportunidades para generar valor agregado, riqueza y bienestar para fomentar el desarrollo regional a través de la creación de productos turísticos atractivos y sustentables (culturales, de negocio, ecológicos y de aventuras, médicos, deportivos, de lujo). El turismo también tiene el potencial de jugar un papel importante en la promoción del uso sustentable de recursos naturales y fomento de la transversalización de la biodiversidad. México ha establecido un plan para abordar estos retos, incluyendo la implementación de medidas para fortalecer las ventajas competitivas de turismo, fomentar la diversificación del mercado, promover el desarrollo de destinos más sustentables y distribuir más ampliamente los beneficios sociales y económicos del turismo.

El desarrollo de la infraestructura es una parte clave de todo esto. El Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 reconoce la necesidad de fortalecer la infraestructura en destinos turísticos para aumentar la competitividad y cumplir con las demandas nacionales e internacionales de transporte y servicios turísticos. De manera importante, el plan incluye una cartera dedicada a productos de inversión turística y, por primera vez y explícitamente reconoce la necesidad de un turismo que sea tomado en consideración en la planeación de una infraestructura más amplia (comunicaciones y transporte, energía, agua, salud, desarrollo urbano y vivienda).

Esto marca un mayor y mejor reconocimiento del turismo como un sector vibrante orientado a las exportaciones dentro de una economía más amplia de México, con potencial para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo regional. Quizá de manera más importante, indica una apreciación de la necesidad para alinear mejor la política de turismo e infraestructura. El turismo depende no solamente de la infraestructura específica del turismo, sino también de la existencia de una red adecuada de infraestructura para apoyar a los negocios turísticos y manejar los flujos de personas hacia y alrededor del país. No obstante, el impacto de dicha infraestructura turística, y el rol del turismo como usuario de esta infraestructura, no son siempre lo suficientemente considerados en la planeación y en la evaluación de su viabilidad.

El pilar del turismo del Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 se enfoca en el aumento de la competitividad y en la promoción del turismo como un determinante clave de productividad regional y como un creador del bienestar social basado en tres estrategias:

- Mejoramiento de la estructura y equipo existente en destinos con alta afluencia de turistas.
- Fomentar la creación de nueva infraestructura turística con una visión hacia la diversificación del suministro.
- Incentivar el desarrollo de infraestructura basada en políticas diseñadas para aumentar la competitividad en todo lo relacionado con el turismo.

Se estima que la inversión planeada y directa en infraestructura turística sea de 181 mil millones de pesos mexicanos para crear una nueva y mejor infraestructura turística comparada con la existente. Esto equivale a 2.3% de la inversión total proyectada por el

plan, con 62% de lo estimado proveniente de fuentes privadas. Los proyectos incluyen la consolidación de la herencia cultural mesoamericana, el reclamo de playas y medidas para contrarrestar la erosión, la revitalización del resort tradicional de Acapulco, la construcción de centros de convenciones y la remodelación de infraestructuras y de la imagen urbana en áreas históricas del centro de ciudades.

El turismo también se erige para beneficiarse de una mayor inversión para el desarrollo de infraestructura prevista en el plan. Sin embargo, la medida en que esto se lleve a cabo dependeráde qué tan efectivamente coordinen sus planes y programas de trabajo los reponsables de las políticas a través de diferentes instituciones y organismos de gobierno a nivel nacional y local. Mientras que el turismo no es siempre el motivo principal para asignar recursos para el desarrollo de infraestructura, se debería reconocer, en donde sea apropiado, como un sector que proporcione razones sólidas complementarias para la toma de decisiones sobre inversiones. Al respecto, el Gabinete Turístico, como un instrumento de planeación de políticas públicas, tiene el potencial de desempeñar un rol vital para asegurar que se dé la coordinación necesaria entre agencias gubernamentales – y sus respectivas prioridades políticas– para tener un consistente y claro enfoque para el desarrollo turístico. La Secretaría de Turismo también necesitará estar activa para influir en los desarrollos de infraestructura que sean de responsabilidad de los gobiernos estatales.

Esta dirección estratégica es ambiciosa, y las tres áreas del enfoque estratégico se alinean bien con las prioridades prevalecientes de turismo. La segunda área de enfoque –el crear una nueva infraestructura de turismo con una visión para diversificar la oferta– particularmente reconoce la necesidad de crear una nueva infraestructura de turismo que apoye un rango más diversificado de productos turísticos. Aunque se ha avanzado en algunos proyectos, se han pospuesto o cancelado un gran número de proyectos de alto perfil desde el lanzamiento del plan, y también los recortes presupuestarios recientes han impactado la inversión en el soporte turístico y en el desarrollo e infraestructura específica del turismo.

Estos planes se complementan con los Programas Regionales de Desarrollo 2014-2018 para las regiones del Norte, Centro y Sursureste que contienen iniciativas para atraer la inversión en el turismo, desarrollo de oportunidades de ecoturismo y de otro tipo de turismo para aprovechar los activos regionales, crear amplias rutas turísticas en la región, diseñar y ofrecer nuevos productos turísticos y recursos humanos profesionales para el turismo. El PRODERMAGICO también proporciona subsidios para modernizar la infraestructura y equipo en destinos turísticos, contribuye a la conservación y preservación de sitios de legado cultural y natural, y promueve la innovación de la cadena de suministro en el sector turístico. El Programa Especial Concurrente (PEC) para apoyar proyectos rurales de desarrollo sustentable enfocados en turismo de aventura y ecológico fue creado en 2016.

Tendencias que están teniendo un impacto sobre el crecimiento y desarrollo del turismo

Tendencias y desarrollos más amplios están cambiando el ambiente del turismo global y están influenciando la naturaleza de la demanda turística, teniendo implicaciones en el comportamiento del consumidor. Por ello, es vital tomar muy en cuenta estas tendencias si México quiere desarrollar un sector de turismo más competitivo y sustentable. El cambio de tendencias hacia el lado de la demanda invariablemente hace surgir una respuesta compaginable del lado de la oferta. Esta respuesta del lado de la oferta se mueve más allá de la comercialización e involucra el desarrollo de infraestructura básica para facilitar el

acceso a los visitantes a los nuevos lugares turísticos, y al desarrollo de nuevos productos y servicios turísticos por medio de los cuales estas experiencias podrán entregarse. Esto requiere de respuestas de políticas activas, innovadoras e integrales para asegurar que el turismo siga siendo un sector competitivo y continúe entregando de manera económica y sustentable en los años venideros.

En varias economías emergentes, el sólido crecimiento turístico está remodelando el turismo a escala global, está cambiando la naturaleza de los flujos entrantes y salientes de turistas, cambiando el balance de la parte de mercado y el tamaño relativo de economías de turismo, y alterando el ambiente competitivo. Incluso con la desaceleración económica reciente en mercados emergentes, el ritmo del crecimiento turístico en estas economías se estima que continúe sobrepasando el crecimiento en las economías avanzadas. Esta tendencia a largo plazo está liderada principalmente por la región de Asia Pacífico y China en particular. Estos desarrollos crean tanto oportunidades como desafíos para México.

Una cuestión de una política clave para México es entender cómo fortalecer la economía turística de México y seguir siendo competitivo con destinos avanzados y emergentes. Esto incluye una evaluación de hasta qué medida el turismo en México depende del mercado estadounidense, y el potencial para que crezcan nuevos mercados origen. Un área particular de enfoque debe ser la prontitud con la que México satisfaga las demandas de los consumidores desde nuevos y emergentes mercados, incluyendo el de Asia Pacífico. Los turistas de mercados emergentes demandan diferentes productos que van desde la oferta de turismo existente en México, que en gran medida abastece hasta el mercado tradicional norteamericano.

Las tendencias demográficas y sociales están contribuyendo a estos cambios. El rápido crecimiento poblacional en economías emergentes está expandiendo el tamaño del mercado potencial saliente, mientras que el perfil demográfico de los mercados origen más importantes de México también están cambiando con implicaciones potencialmente importantes para el sector de viajes de México. Las poblaciones de Norteamérica y de los países europeos están envejeciendo, con un creciente segmento de personas mayores de 50 años de edad. Los viajeros de los principales mercados que entran a México están envejeciendo, y se está haciendo más común el viaje multi-generacional, donde tres generaciones de una familia vacacionan juntas. México ya es un destino bien establecido para gente jubilada que busca viajar hacia un clima cálido y que pueda aprovechar estas tendencias.

Las crecientes disparidades de ingresos también están reduciendo los niveles de capacidad discrecional de gasto para algunas secciones de la población, lo que conduce a una competencia de precios más altos. En el otro lado del espectro, la demanda está creciendo para experiencias personalizadas de viaje, más exclusivas y de más lujo. Uno de los indicadores más claros de esta tendencia es el crecimiento de la economía de compartición o bajo demanda, que es en parte una respuesta creativa a la creciente demanda de más opciones y conveniencia para el consumidor, pero para muchos es simplemente una estrategia para intentar hacer más con menos – frente a un ingreso discrecional estancado o decreciente.

Las tendencias de los consumidores, incluyendo el cambio de intereses y preferencias de viajes, también está cambiando el escenario turístico. Mientras que los orígenes son complejos (globalización, urbanización, cambio demográfico, tecnología), estas tendencias están promoviendo patrones diferentes en los comportamientos de consumidores y esto tiene implicaciones inmediatas para el turismo en México. En el centro de todo esto, el producto turístico comercializado a gran escala se está desviando

de los servicios relativamente genéricos que se le brindan al visitante en base a un alto volumen de clientes, a una experiencia turística más auténtica y diferenciada con una creciente demanda por experiencias de turismo insuperables y personalizadas en destinos alternativos.

El turismo es una parte medular de la economía de experiencias, y los clientes se ven motivados por lo que esperan poder experimentar en un destino en particular. Esta son las áreas principales de enfoque para los consumidores, y la base sobre la que toman las decisiones de viaje. Desde la perspectiva del consumidor, el componente de hospitalidad turística (donde quedarse, comer, beber) es una demanda secundaria que solo surgirá después de haber satisfecho satisfactoriamente la principal cuestión de demanda. Para un destino como México, la sólida y natural ventaja comparativa disfrutada con el clima y la línea costera significa que el producto de resorts de sol y playa representa una solución ya lista para implementarse. No obstante, los cambios en el comportamiento del consumidor sobrepasan lo correcto que sería moverse hacia una oferta de turismo diversificado en México, que se inclina más fuertemente hacia la riqueza del país y los diferentes activos existentes.

Mientras que la generación de los "baby boomers" que vivió el auge de los nacimientos continúa mostrando altos niveles de interés por ver paisajes, recibir ofertas para jugar golf e ir a resorts de sol y playa, los segmentos demográficos más jóvenes tienen mayor interés en realizar actividades de aventura y vivir auténticas experiencias. El interés en la demanda de vacaciones por paquete está disminuyendo, la demanda de vacaciones más personalizadas está aumentando, al igual que el interés en reservar localmente (es decir, directamente con operadores de recorridos en el destino y proveedores de servicios). Otra tendencia emergente es un cambio hacia los recorridos cortos o viajes por la región, motivados en parte por las reducciones en los tiempos vacacionales pagados e intereses en tener viajes más cortos y frecuentes. Esto potencialmente tiene importantes implicaciones para México, en términos de su continua dependencia del mercado estadounidense para generar crecimiento turístico, y su capacidad para aumentar la llegada de mercados de recorridos largos y diversificar aún más su base de mercado.

La digitalización de la economía también está transformando al turismo. Los viajeros se están volviendo más conectados al internet y están usando más aplicaciones móviles, redes sociales y están usando plataformas de distribución en línea antes y durante sus viajes, para investigar, planear, reservar, cotizar y compartir experiencias de viaje. La tecnología móvil es ahora un mainstream o transversalización que mejora la conectividad y permite la entrega de información en tiempo real. Esto está cambiando la relación entre consumidores y productores, está apoyando la cocreación y facilitando experiencias de viaje más personalizadas que es lo que buscan los consumidores.

La alta disponibilidad y accesibilidad de medios digitales ha intensificado las presiones competitivas en el mercado turístico. La desintermediación causada por la tecnología en el suministro y las cadenas de transacciones significa que los consumidores se han acostumbrado más a la idea de diseñar experiencias de viaje más personalizadas en base a sus intereses particulares. Estas tendencias en el comportamiento y expectativas del consumidor están necesitando un cambio importante hacia la comercialización y promoción digital. El maximizar el potencial de estos desarrollos requerirá un progreso continuo en tarifas reducidas de roaming de datos, o mecanismos alternativos para facilitar el acceso a internet local a un costo modesto, como las medidas tomadas por México para proveer Wi-Fi gratuito a visitantes de Pueblos Mágicos y en otros lugares, para mejorar la experiencia turística. También ha sido un catalizador poderoso para la

innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocios, incluyendo el crecimiento de la economía compartida del turismo. Los servicios entre pares para el acomodo, transporte y viajes están activos en México, y operan paralelamente con plataformas internacionales como Airbnb y Uber. Mientas está faltando información a todo lo largo de estas actividades, el uso de estas plataformas ha crecido en escala e importancia.

El acceso a internet sigue siendo un problema para la operación de los negocios turísticos en áreas regionales y rurales en México, y es un impedimento importante para el turismo. Las pequeñas y medianas empresas están buscando acceder a mercados globales y a cadenas de valor. Los negocios turísticos, y más particularmente, las pequeñas y micro empresas, requieren una conectividad de banda ancha de alta velocidad para abrir y mantener una ventana de tienda virtual para sus clientes. Los negocios pequeños de turismo que no tienen acceso a banda ancha, y por lo tanto no tienen un perfil en línea, se han cerrado al mercado global donde el consumidor contemporáneo planea y compra viajes. La inversión en una nueva red de cable de fibra óptica para dar más conectividad mejorará esta situación. Las reformas más amplias en el sector de telecomunicaciones tratan de fomentar la competencia real y el apoyo a una cobertura universal, las cuales jugarán un papel importante en mejorar el acceso y la facilitación de estos desarrollos, así como lo hará el proyecto de acceso a la banda ancha de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La seguridad operacional y física son preocupaciones importantes para los turistas alrededor del mundo, con una percepción sucesiva tan importante como la realidad. Estos problemas pueden afectar la imagen del destino, la llegada de los visitantes y el crecimiento del turismo, incluyendo el lugar donde los turistas han sido los objetivos de, o que se han enfrascado en, incidentes de seguridad o eventos de terrorismo, como ha sido el caso reciente en varios de los países de la OCDE. La forma en que responden los gobiernos ante problemas de seguridad es importante, y la capacidad para manejar una crisis es un elemento fundamental de una buena gobernanza.

La seguridad operacional y física del público son temas prioritarios en México. La situación de seguridad en el país se ha hecho más volátil en la última década, vinculada a un aumento en los niveles de crímenes graves. Las zonas turísticas en las costas mexicanas se han eliminado geográficamente en gran medida por estos desarrollos. Sin embargo, la situación está evolucionando e incidentes recientes han cambiado esto. Las preocupaciones de seguridad puden resultar en una renuencia entre los turistas de otros países para viajar a México, o incluso para incluir a México en su conjunto de destinos a considerar, y también puede significar que los turistas, sin importar su origen, se muestren retisentes a viajar a ciertas áreas del país. La atención continua en los desafíos de seguridad es importante para los mexicanos en su vida diaria, y también para realizar el desarrollo potencial económico y regional del turismo.

México reconoce la seguridad operacional y seguridad física como elementos decisivos en la selección de destinos y es tema crítico para el desarrollo turístico del país. La Secretaría de Turismo está trabajando con autoridades competentes para abordar estos temas (Cuadro 4.1). México ha introducido medidas para proporcionar una respuesta coordinada en el caso de una emergencia o de un desastre natural, como el Huracán Odile en 2014. México también ha buscado responder rápidamente a emergencias sanitarias como la provocada por el virus del Zika que nace del mosquito del género Aedes. El Consejo de Promoción Turística de México ha creado un mapa para ayudar a los viajeros a entender dónde se han encontrado casos del virus del Zika en México, y este mapa se actualiza con información de la Secretaría de Salud.

Cuadro 4.1. Proporcionar un ambiente seguro para los visitantes

La Secretaría de Turismo ha implementado varias iniciativas para proporcionar un ambiente seguro desde lo operacional hasta lo físico para visitantes que vienen a México, trabajando de manera conjunta con instituciones, dependencias y el sector privado . El Programa de Asistencia y Protección para el Turista es multi-dimensional y toma en consideración la seguridad pública, protección a la salud física, psicológica; integridad económica, gestión de crisis, protección en caso de desastres naturales y eventos inesperados. Se dirige a proporcionar asistencia y protección al turismo, mejorar la percepción de seguridad de destinos turísticos en México, el aumento de confianza en las autoridades y crear un sentido colectivo de responsabilidad en destinos para proteger y ayudar a los turistas. Las iniciativas incluyen:

- **La Estrategia de Seguridad en Vacaciones:** busca el despliegue de recursos adicionales de la Policía Federal para asegurar la estancia de viajeros durante temporadas altas de viajes.
- **El Centro de Atención y Protección al Turistas:** proporciona información, apoyo y guía en el caso de una emergencia para víctimas y turistas
- **Talleres de Seguridad:** para mejorar la cooperación del sector público y privado para planear mejor y prevenir y responder eficazmente a los incidentes de seguridad física y operacional turística.
- **Manual para Responder en Casos de Emergencias y de Desastres Naturales:** busca reafirmarle al turismo que es considerado en los planes de protección civil municipal, en la construcción de alianzas estratégicas y fortalecimiento de capacidades locales.
- **Protocolo de Atención a Turistas Víctimas y Transgresores:** para proporcionar una comunicación clara y un sistema de toma de decisiones y apoyo al establecimiento de servicios para turistas.
- **Los Ángeles Verdes:** proporcionan información y apoyo a turistas, incluyendo asistencia vial en accidentes, desastres naturales y emergencias.

Desarrollo de destinos y productos

En las últimas cuatro décadas, México ha adoptado un modelo de desarrollo turístico ampliamente construido alrededor de la creación de resorts costeros integrales, diseñados para aprovechar la riqueza natural del país con sus bellas playas, clima y costa del Pacífico y del Caribe. Esto se refleja en la naturaleza del destino y las ofertas de productos, y exhaustivamente en patrones de demanda turística y la distribución de visitantes en todo el territorio. Esto tiene implicaciones económicas, ambientales y sociales, concentrando los impactos positivos (y negativos) de turismo en áreas geográficas definidas. Limita el potencial al uso más eficiente en el rango total del turismo de México para diversificar y aumentar la oferta turística, atraer nuevos mercados y contribuye al desarrollo regional en todo el territorio. Esta oferta clave de sol y playa también necesita inversión para mejorar su competitividad debido al desgaste y a la necesidad de revitalizar el producto.

Perfil del destino principal y de la oferta de producto

El punto central de la oferta turística de México sigue siendo la oferta de sol y playa tanto en resorts tradicionales como en destinos costeros planeados. Seis de los diez principales destinos de México son áreas costeras, y quien encabeza la lista es Cancún y la Riviera Maya en Quintana Roo y Acapulco en Guerrero (basado en llegadas a los hoteles) (Tabla 4.1). Desde 1974, FONATUR ha operado la creación de un modelo de centros integralmente planeados, que comprende siete desarrollos en el Océano Pacífico y dos en el Mar Caribe . Todos se desarrollaron en base a la sólida ventaja comparativa de México en el producto de sol y playa. En la costa del Pacífico estos resorts incluyen a Loreto, Los Cabos, Playa Espíritu, Costa Canuva (anteriormente llamado Costa Capomo), Litibú, Ixtapa, Bahías de Huatulco. Los dos resorts en la costa del Caribe son Cancún, y Marina Cozumel.

Tabla 4.1. Los 10 destinos principales en México por mercado[1], 2014

	Total		Nacionales		Internacionales	
	Llegadas	Noches	Llegadas	Noches	Llegadas	Noches
Ciudad de México	11 019 773	19 138 469	9 006 292	14 782 279	2 013 481	4 356 190
Cancún	6 020 823	21 269 570	2 018 363	6 218 383	4 002 460	15 051 187
Acapulco	4 590 910	6 416 828	4 481 115	6 181 665	109 795	235 163
Riviera Maya	3 712 818	22 079 503	105 643	310 003	3 607 175	21 769 500
Guadalajara	3 188 088	5 850 845	361 697	660 779	2 826 391	5 190 066
Veracruz-Boca del Rio	2 665 880	3 280 153	2 623 706	3 198 841	42 174	81 312
Puebla	2 093 835	3 890 466	279 168	473 608	1 814 667	3 416 858
Mazatlán	1 921 951	5 324 499	1 604 972	4 091 051	316 979	1 233 448
Monterrey	1 799 095	3 759 159	1 434 656	3 035 836	364 439	723 323
Puerto Vallarta	1 675 516	5 755 075	478 848	2 363 055	1 196 668	3 392 020

1. Con base en el arrivo a hoteles
Fuente: DATATUR, compendio, extracto de mayo de 2016.

México ha alcanzado un éxito considerable con este modelo de desarrollo de destinos turísticos, notablemente en Cancún, que fue el primer resort íntegramente planeado en el país, y Los Cabos, donde ha entregado en términos de atraer al turismo internacional al país. Sin embargo, los intentos por replicar este modelo en otros destinos se han encontrado con resultados más mezclados y ha suscitado preocupaciones en relación a los impactos de, y al retorno de inversiones públicas de estos tipos de proyectos. A pesar de la importante inversión hecha por el gobierno federal por mucho tiempo, el destino planeado de Loreto, por ejemplo, no ha tenido éxito en fomentar el desarrollo social y económico esperado en la región. La conectividad de transporte insuficiente y la proximidad a Los Cabos han sido factores contribuyentes.

Por otra parte, muchos de estos proyectos de desarrollo de resorts a gran escala están actualmente llegando a la madurez y un número importante tanto de resorts integralmente planeados y de áreas de resorts más tradicionales están disminuyendo. Existe evidencia que la demanda se está debilitando y está dando paso a elementos centrales del modelo de resorts (por ejemplo, menos estadounidenses están hoy en día jugando golf). También

existe un número de retos importantes ambientales y sustentables relacionados con este producto, aunque los desarrollos recientes en Huatulco en particular han buscado resolver algunos de estos problemas. La posición de México en este mercado también se puede menoscabar por la competencia de destinos emergentes en la región del Caribe.

Al considerar el crecimiento turístico a largo plazo, el modelo basado en resorts es vulnerable a los desafíos de varias áreas:

- Consideraciones ambientales – el producto altamente concentrado/altamente localizado de resorts se enfrenta a cuestiones de sustentabilidad de consumo de agua y energía, capacidad de desagüe público, gestión del agua e impacto en recursos naturales.
- Costos económicos – relacionados con el mantenimiento de infraestructura y adaptación a las nuevas preferencias de los consumidores y a los requisitos del mercado, incluyendo por ejemplo las nuevas tecnologías.
- Cambio en los patrones de consumo – el cambio de estilos de vida y patrones de entretenimiento en tiempos libres están invitando a algunos consumidores a ver más allá de la compra de un producto de resort altamente concentrado y de un solo lugar. Un segmento importante de consumidores está más interesado en encontrar experiencias turísticas auténticas enraizadas en activos que se mueven alrededor de elementos como legados históricos, arquitectura, cultura, gastronomía, naturaleza y artesanías.
- Ventaja competitiva – la ventaja competitiva del producto de resort de sol y playa es vulnerable a la competencia. Puede quedar muy lejos de la competencia de los nuevos operadores de la industria regional que tienen atributos similares que les permiten presentarse como nuevos e innovadores destinos de resorts.
- Difusión regional – el modelo de resort tradicional está altamente concentrado en una sola región geográfica, dando como resultado que la ganancia económica relacionada con el turismo se concentre solamente en esa región. En este modelo, el turismo no servirá como motor de distribución económica – tendrá poco impacto en difundir los ingresos y trabajos relacionados con la industria en las diferentes regiones de México

En términos de apoyo a la nueva fase de desarrollo turístico caracterizado por una oferta más diversificada de productos - en regiones más geográficamente diversas – el modelo de desarrollo turístico necesitará evolucionar y adaptarse de acuerdo a las necesidades.

El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 advierte que las políticas públicas de inversión han dado por resultado la creación de lugares de acomodo, restaurantes y segundos servicios domésticos, pero no han generado un rango más amplio de servicios turísticos para fomentar el gasto y distribuir los retornos económicos a través de la cadena de valor, más allá de estos destinos de sol y playa. En el periodo 2008-2012, la Secretaría de Turismo asignó 8.6 mil millones de pesos mexicanos a proyectos turísticos relacionados con el ambiente cultural y natural, sol y playa, reuniones y eventos, entre otros. Durante el mismo periodo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) canalizó 8.4 mil millones de pesos mexicanos en términos reales en destinos de sol y playa, además de los 761 millones de pesos mexicanos en inversiones en los resorts planeados integralmente de Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco, así como la construcción de nuevos desarrollos de resorts en Playa Espíritu y Nayarit.

Este enfoque en la inversión de destinos de sol y playa ha resultado en inversiones limitadas para la diversificación de infraestructura turística, deterioro de la arquitectura y

ambiente urbano histórico, y la inversión marginal en desarrollos de nuevo turismo y en atracciones. El aprovechamiento sustentable de los activos turísticos culturales y naturales de México requiere de inversión en nueva infraestructura, equipo e instalaciones de soporte, así como en desarrollo de nuevos productos y servicios turísticos. La planeación e incluso la implementación y entrega de esto también se beneficiaría de una mayor participación del sector privado.

La información sobre servicios turísticos proporciona evidencia de la naturaleza de la oferta turística, e ilustra el grado en que los servicios turísticos y la demanda se concentran fuertemente en ciertos nichos geográficos del país (Tabla 4.2). En 2014, 692 351 habitaciones registradas estuvieron disponibles en 18 711 establecimientos de alojamiento en todo el país, la mayoría de ellos se encuentran en destinos de sol y playa. De estos, 548 062 habitaciones estuvieron disponibles en hoteles clasificados que tuvieron una tasa de ocupación de 53.3% en 2014. Más de la mitad de estas habitaciones clasificadas están en hoteles de cuatro y cinco estrellas (25.6% y 33.4%), que atrae a una parte mayor del mercado de visitantes que ingresan al país (los turistas internacionales representan 62.9% de las llegadas y 74.7% de noches en la categoría de cinco estrellas).

Tabla 4.2. Prestación regional de servicios turísticos, 2014

	Establecimientos de hoteles y similares	Habitaciones disponibles	Bares y restaurantes[1]	Agencias de viajes	Renta de autos	Centros de convenciones
Norte	4 129	157 525	19 628	2 150	391	263
Centro	7 563	278 393	15 360	3 460	363	309
Sursureste	7 019	256 433	15 256	1 342	316	232
Total	18 711	692 351	50 244	6 952	1 070	804

1. Incluyendo cafeterías y centros nocturnos.
Fuente: DATATUR, Compendio, extracto, mayo de 2016.

La mayoría de la oferta de alojamiento se localiza en las regiones del Centro y Sursureste (alrededor de 40% cada uno), pero dentro de esto, la oferta está altamente concentrada en varios destinos. La Secretaría de Turismo ha identificado 70 principales destinos en México. De ellos, cinco destinos costeros representaron casi un tercio (30.9%) de la oferta de habitaciones de hotel en 2015 -Cancún, Riviera Maya, Acapulco, Los Cabos y Puerto Vallarta – con la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey representando un poco más del 22.4%.

Similarmente, los índices de ocupación son los mayores en los resorts costeros (64.8%) y ciudades principales (63.8%), comparado con 49.2% en destinos en el interior del país. Cancún (77%) y la Riviera Maya (81.3%) tienen los niveles de ocupación más altos, seguido de Nuevo Vallarta (76.5%), Los Cabos (70.4%) y Puerto Vallarta (66.1%). No obstante, en otros destinos costeros los índices de ocupación son menores, bajando hasta 24.5% en resorts integrales planeados como Loreto, mientras la ocupación también va a la baja en resorts tradicionales como Acapulco. Como México continúa desarrollando destinos costeros en base al modelo de resort integral, esto hace que uno se pregunte hasta qué grado el uso continuo de este modelo generará demanda incremental, o redirigirá la demanda existente lejos de otros destinos de resorts en el país.

Los datos de llegadas y noches en hoteles proporcionan una perspectiva del lado de la demanda para completar la imagen. En 2014, más de 99.7 millones de llegadas se registraron en establecimientos de alojamientos en México, con un promedio de estadías de 2.14 noches, o 213.8 millones de noches en total. Esto refleja la concentración del

inventario de habitaciones de hotel, y como la mayoría de llegadas se registran en la región del Sur-sureste y del Centro. Cinco estados representan más de dos quintas partes de llegadas: Quintana Roo, Guerrero, Veracruz, Jalisco y Ciudad de México.

Tabla 4.3. Capacidad hotelera y ocupación en los principales destinos, 2005, 2014-15

	Habitaciones disponibles			% ocupación		
	2005	2014	2015	2005	2014	2015
Ciudad de México	43 662	48 217	..	55.2	64.2	..
Cancún	10 525	32 129	31 711	78.7	75.3	77
Acapulco	16 518	18 544	18 603	40.8	38.9	40.1
Riviera Maya	..	36 115	36 541	..	79.5	81.3
Guadalajara	13 401	18 139	17 557	48.2	49.9	52
Veracruz-Boca del Rio	8 669	8 673	8 645	43	51.1	48
Puebla	4 751	7 049	7 947	51.9	65.7	66.4
Mazatlán	8 149	9 122	9 145	50.6	55.2	59
Monterrey	9 989	12 330	12 763	57.9	57.5	67.6
Puerto Vallarta	10 784	11 718	12 300	63.4	63.5	66

.. No disponible.
Fuente: DATATUR, Compendio, extracto, mayo de 2016

Los datos destacan en particular el rol líder de Cancún y la Riviera Maya. El turismo es la actividad económica principal en Quintana Roo, que representa el 5% de los establecimientos de alojamiento en México, 12.8% de inventario de habitaciones y 24.3% de noches, y goza de los índices de ocupación hotelera más alto en el país (75.3%). La costa del Caribe en Quintana Roo es el destino principal para los visitantes internacionales, mientrasque otros destinos son los más concurridos por los turistas nacionales. Mientras que Cancún casi ha duplicado el número de turistas internacionales, otros destinos costeros han visto una caída en el número de llegadas.

Hacia un modelo incluyente del desarrollo turístico

Una implicación inmediata para el desarrollo turístico en México es la necesidad de impulsar una agenda sólida de destinos líder en el mercado y una diversificación de productos que a su vez respalden una agenda de desarrollo regional. La necesidad de diversificar la oferta de productos en México se reconoce hoy en día como un principio medular de la política y planeación a nivel gubernamental. También refleja una industria turística que en la fase inicial de su ciclo de desarrollo se apoyó en los activos más atractivos que tenía- su línea costera y su clima. Este modelo está madurando actualmente, sus impactos económicos están muy localizados en términos geográficos, y su capacidad contribuye a la inclusividad y la distribución económica en una región limitada. Sin importar esto, los resorts costeros de México seguirán siendo un elemento clave de la base de activos turísticos.

La diversificación de productos le permite a México conectarse con nuevos consumidores y a ofrecer nuevos productos, sin subestimar su producto existente de sol y playa y su base de clientes. También funciona bien como estrategia de diversificación a largo plazo en la base de que si hay una contracción en el mercado de sol y playa, México estaría bien posicionado para perseguir un crecimiento compensatorio en el mercado de experiencias turísticas.

Al mismo tiempo, la industria tiene un rol importante en la diversificación de la cartera de productos turísticos para responder a las tendencias cambiantes entre los consumidores

y para cumplir con las expectativas de una agenda de políticas públicas que ha priorizado la inclusividad y la distribución económica regional. En paralelo con continuar con esta estrategia de diversificación, el turismo mexicano también necesita reconsiderar el modelo de resorts bien establecido para determinar cómo se pudiera refrescar y reinventar para entregar mejor al mercado y ofrecer un mayor valor a los consumidores por el dinero gastado en turismo y aislarse de campañas de mercadotecnia agresivas lanzadas por competidores emergentes en la región. Mantener la competitividad tanto en productos de turismo maduro y emergente seguirá siendo un desafío clave y una prioridad a mediano plazo.

El modelo de inversión en infraestructura familiar, por lo tanto, necesitará evolucionar. En el modelo de desarrollo de resorts para el crecimiento turístico, el enfoque central de la política y planeación del turismo han sido los desarrollos de grandes infraestructuras y la construcción de hoteles, restaurantes, bares y parques de diversión. No obstante, si México quiere alcanzar un perfil de la industria turística a largo plazo basado en una cartera de productos más diversificados de turismo para perseguir los objetivos de políticas relacionados con el crecimiento continuo de la industria, una mayor inclusividad, y una distribución geográfica más amplia de trabajos e ingresos, entonces se deberán priorizar otros aspectos del desarrollo de infraestructuras que se enfoque más en mejorar la singularidad del destino y las estrategias locales de desarrollo.

Esto incluye: preservación y conservación de activos naturales y culturales, y apoyar la capacidad de transporte físico de estos activos; tecnologías de la información y comunicación para facilitar la interpretación de estos activos; acceso a través de activos de legado natural como parques nacionales; y desarrollo de instalaciones que apoyen al turismo de aventura, al turismo de actividades y al turismo eco/rural. En paralelo con esto, las intervenciones se deberán hacer para construir capacidades firmes, para desarrollar habilidades operativas y de gestión, así como programas de apoyo a empresarios de negocios pequeños que probablemente se conviertan en un rasgo más familiar del escenario diversificado del turismo.

Además, el énfasis en la diversificación de productos en regiones no costeras de México ganará poco si no es que casi nada de movimiento en la ausencia de infraestructura de apoyo (acceso a transporte, agua y aire de calidad, servicios de drenaje público, manejo de basura y energía, planeación urbana y mejoras del sector público). El desarrollo de esta infraestructura básica es un pre-requisito para el desarrollo de alojamientos, atracciones y otras infraestructuras específicas para el turismo. La ausencia de estas instalaciones básicas de infraestructura en sitios identificados como potenciales turísticos también puede impedir el desarrollo del sector privado.

Los programas de inversión no necesitan estar totalmente centrados en el turismo para ser relevantes para los turistas. Sin embargo, sí necesitan considerar correctamente el uso que hace el turismo de la infraestructura y los requisitos indispensables para ello, para respaldar una planeación efectiva de infraestructura y permitirle al país que llegue a su potencial total turístico. Las mejoras a la infraestructura de caminos y transporte son particularmente importantes para que los turistas puedan acceder físicamente a nuevos productos turísticos y a actividades en lugares que actualmente no están consideradas como destinos turísticos principales. Los proyectos enfocados en la gestión del agua y basura, por ejemplo, también ayudarán a reducir los impactos ambientales y a soportar el desarrollo relacionado con el turismo.

Paradójicamente, es en esas áreas con capital natural donde se ofrece el potencial máximo para el turismo sustentable donde dicha infraestructura está faltando, especialmente en áreas rurales en el Sureste del país, y en las comunidades indígenas del Norte. FONATUR ha desempeñado un papel clave de coordinación al asegurar la infraestructura básica de soporte en los resorts planeados integralmente y en los proyectos turísticos, pero la

situación es más compleja cuando se aleja uno de estos destinos gestionados y planeados centralmente. Esto implica un rol más céntrico para la Secretaría de Turismo para asegurar que se tome en cuenta al turismo en la política de infraestructura y en la planeación a futuro, junto con FONATUR.

La demanda de metas basadas en experiencias y actividades está creciendo rápidamente y México indudablemente posee los recursos naturales y culturales para hacer crecer estos mercados. Sin embargo, existen brechas significativas en políticas que necesitan superarse para explotar totalmente ese potencial de desarrollo, vinculado al acceso y a la conectividad de internet, servicios para el visitante, capital humano y construcción de capacidades, capacitación y asistencia técnica de PYMES, desarrollo de productos y soporte de mercadotecnia para promover efectivamente estos destinos y penetrar más profundamente estos segmentos de mercado.

Esto inevitablemente requiere un cambio en la mentalidad y comportamientos. La diversificación de la cartera de productos turísticos significa innovar en procesos, productos y lugares. Requiere un nuevo abordaje a la forma de hacer políticas y desarrollar negocios. Requiere un sólido compromiso y liderazgo de los gerentes senior tanto en el gobierno federal como estatal, y requiere una coordinación cuidadosa en varias de las agendas transversales (infraestructura, planeación física, negocios, desarrollo y desarrollo de habilidades). Más importante aún, la implementación efectiva de esta política de diversificación es probable que se lleve a cabo solo si existe una relación estrecha de trabajo entre el sector privado y los formuladores de políticas en el gobierno.

La obtención de un modelo de desarrollo de destinos en la base de una diversificación de productos particularmente necesitará de un enfoque mejorado en el lado de la demanda y una comprensión de inversiones en mercadotecnia y en investigación de mercado. Mientras el producto de sol y playa se enfoca típicamente al mercado masivo homogéneo, el mercado para los consumidores de turismo de experiencias – aunque es alcanzable- es más de nichos y está fragmentado, y las estrategias de mercadotecnia en cambio necesitan estar más enfocadas. Esto requerirá más investigación extensiva de mercados y una inteligencia detallada en los factores que motivan que los consumidores investiguen y reserven un viaje a México. Esto se extiende al desarrollo de infraestructuras, que necesita estar informada por la inteligencia de tendencias que se dan del lado de la demanda, y por el entendimiento del mercado de las necesidades/brechas de productos.

Estos desarrollos no son completamente nuevos, ni representan un abordaje totalmente nuevo para el desarrollo turístico. Sin embargo, son un factor importante dentro de la economía del turismo global prevaleciente. Por consiguiente, son importantes para México, y deberán posicionarse como un elemento muy importante de cualquier programa de diversificación turística.

La Secretaría de Turismo, junto con FONATUR y el Consejo de Promoción Turística de México, deberá revisar el modelo de desarrollo de destinos y evaluar acciones para moverse en esta dirección. Esto a su vez, puede impactar los programas de trabajo de la Secretaría, FONATUR y el Consejo de Promoción Turística de México, y marcar una (potencialmente desafiante) reorientación arquitectónica, planes maestros y de financiamiento de los resorts turísticos de gran escala para permitir un nuevo modelo de desarrollo de turismo con una cartera de grupos de experiencias turísticas con una geografía más dispersa. Mientras se reconoce que el enfoque a nivel de gobierno federal está en las políticas y en la planeación, también se debería considerar el establecimiento de una unidad de entrega dentro de la Secretaría de Turismo para monitorear el progreso en aspectos claves de la implementación de políticas.

Uso del ambiente en el turismo sustentable

La concentración geográfica del turismo en México, bajo el modelo de desarrollo de resorts costeros con densidades poblacionales altas, genera una alta demanda de los recursos naturales en los destinos principales y tiene consecuencias para los hábitats y las especies naturales. Un mayor énfasis en la diversificación de productos también tendrá implicaciones en el uso y administración de los ambientes naturales y culturales. Los recursos turísticos ricos y diversos de México están fuertemente ligados a los recursos naturales y culturales del país y su capitalización puede crear ventajas competitivas. No obstante, algunos recursos son más frágiles que otros y requieren de gestión y protección. Los déficits de infraestructura y la planeación insuficiente basada en criterios de sustentabilidad también están contribuyendo a tener desafíos ambientales (por ejemplo, tratamiento de basura). Esto daña la imagen del destino e impacta negativamente la competitividad y el crecimiento.

Como otros países, México tiene que confrontar difíciles intercambios para alcanzar sus metas económicas, sociales y ambientales. Mientras que México ha fortalecido sus políticas e instituciones del medio ambiente y ha aumentado la inversión pública en infraestructura relacionada con el medio ambiente, la OCDE (2013) ha hecho un llamado a México para que redoble sus esfuerzos para promover el turismo sustentable. México ha tomado medidas muy activas de políticas para resolver estos problemas por más de una década. Desde que se publicó por primera vez una Política y Estrategia Nacional para Turismo Sustentable en 2000, México ha buscado promover el desarrollo sustentable del turismo, con estrategias para fortalecer destinos turísticos, promover el bienestar y apoyar la preservación cultural y ambiental.

México tiene varios programas para mejorar el equilibrio entre protección ambiental y el desarrollo turístico, como parte del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos. El líder de éstos es el Programa General para la Planeación del Turismo en el Territorio, que busca optimizar el uso de los recursos turísticos y promover el uso más adecuado y sustentable de tierras. Este programa incluye a la Secretaría de Turismo, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y FONATUR, en consulta con los gobiernos a nivel estatal. En conjunto con SEDATU se trabaja para hacer un mapa actual de áreas potenciales turísticas en todo el país.

La Secretaría de Turismo también ha preparado lineamientos para regular las actividades turísticas en destinos específicos identificados como zonas de desarrollo sustentable para el turismo con participación de los gobiernos federales y estatales. Las zonas de desarrollo de turismo sustentable son áreas geográficas claramente definidas con características naturales o culturales que constituyen una atracción turística. Bajo la Ley General de Turismo de 2009, estas zonas se promulgan por Decreto Presidencial, a solicitud de la Secretaría y los gobiernos estatales y municipales y le sigue un proceso de evaluación previamente convenido que también involucra a SEMARNAT, SEDATU y a las Secretarías de Gobernación (SEGOB), y Comunicaciones y Transporte (SCT). Dichas zonas pueden ser un instrumento útil para coordinar las acciones públicas y privadas para desarrollar el turismo en esas áreas. Sin embargo, requieren una gestión efectiva y estable a largo plazo.

Desde 2014, la Secretaría de Turismo ha estado desarrollando un marco y lineamientos para implementar estas iniciativas. Esto ha incluido la organización de talleres con participación de la comunidad público-privada (con el Fondo Mundial para la Vida Salvaje),

identificación de instrumentos viables de planeación y pruebas de incentivos y conceptos en destinos planeados de Huatulco. Se han tenido juntas de coordinación a alto nivel con la participación de la Secretaría de Turismo, SEDATU, autoridades estatales y municipales y el sector privado para tratar de identificar formas para promocionar un enfoque más amplio y sustentable para planear y desarrollar, y soportar más ordenadamente el crecimiento en destinos turísticos principales para mejorar los estándares de vida en las localidades.

Otra iniciativa ha involucrado el desarrollo de un programa de certificación ambiental para negocios turísticos, Distintivo S, que se ha desarrollado e implementado en colaboración con Rainforest Alliance and Earthcheck. Esta es una de un conjunto exhaustivo de medidas para mejorar la calidad de oferta turística en México (Cuadro 4.2) con la intención de promover un desarrollo sustentable basado en normas y estándares internacionales. No obstante, la participación puede ser desafiante para empresas micro y pequeñas de turismo, ya que los costos pueden ser altos y se puede requerir una inversión considerable para cumplir con los estándares e incorporar las eco-técnicas en sus operaciones (por ejemplo, usar materiales de la localidad, agua residual o energías solar o de otro tipo renovable).

Como parte del Programa Especial para el Cambio Climático de México 2014-2018, la Secretaría de Turismo está llevando a cabo seis líneas de acción para apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo los diagnósticos y evaluaciones de vulnerabilidad del cambio climático en destinos claves, un manual sobre adaptación al cambio climático y acciones de mitigación, evaluaciones de energía eficiente en hoteles en Boca del Río, Veracruz, eco-turismo en áreas naturales protegidas, gestión del agua en destinos y el desarrollo de un inventario de emisiones de gases invernadero para reducir las emisiones en actividades relacionadas con el turismo. La Secretaría también está trabajando para desarrollar un nuevo modelo de turismo sustentable de 5 años para asegurar la promoción de la conservación de la biodiversidad y ecosistemas, una mejor gestión del escenario productivo, eficiencia energética y resistencia al cambio climático con apoyo financiero de Global Ambiental Facility.

Cuadro 4.2. Mejorando la calidad de la oferta turística en México

Para buscar una mejora continua en los estándares de productos y servicios, la Subsecretaría de Calidad y Regulación de la Secretaría de Turismo está tomando medidas para: certificar la calidad de los productos y servicios turísticos ofrecidos por compañías, proveedores independientes de servicios y destinos; profesionalizar el servicio ofrecido en diferentes sub-sectores turísticos; promover la sustentabilidad social, económica y ambiental y la mejora continua del sector; y operar para la certificación de la evaluación y mecanismos de re-certificación en base a un sistema escalable, incremental y aspiracional. Dentro de este contexto, varios proyectos estratégicos se han establecido y en la actualidad se han mejorado. Ellos incluyen el Registro Nacional de Turismo, el Sistema de Clasificación de Hoteles, el Sistema Nacional de Certificación Turística y Acreditación de Guías de Recorridos Turísticos, y un Sistema para Normas Nacionales. En relación con esto último, la Secretaría de Turismo se unirá con el Comité Técnico de Servicios Turísticos y Afines de la Organización Internacional de Normas (ISO). En términos del avance en este trabajo, sigue siendo importante asegurar que las normas de calidad y los sistemas de regulación no se conviertan en una carga burocrática que represente gastos indebidos para la industria. Se deberá tener cuidado para asegurar que el ámbito y requerimientos de dicho sistema no sean una carga abrumadora tanto para la industria como para la autoridad regulatoria que tiene que supervisar el sistema.

Estas medidas representan las principales actividades de la Secretaría de Turismo para promover un Sistema de desarrollo sustentable para apoyar un mayor crecimiento y expansión de la industria turística mexicana y aplicarlo sin importar la escala de desarrollo.

Una de las ventajas del enfoque de resorts planeados integrados es el potencial de integrar los principios de sustentabilidad en la planeación y desarrollo de destinos. Esto se pone de manifiesto en las prácticas tales como el uso de aguas grises para el mantenimiento de campos de golf en los destinos de FONAUR, o la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, el desarrollo planeado no garantiza prácticas ambientales buenas ni de desarrollo sustentable – esto necesita considerar la adecuación y escala del desarrollo, una evaluación equilibrada de los impactos positivos y negativos, y la implementación de soluciones. En común con todos los destinos turísticos, se va a requerir que el futuro desempeño de estos resorts planeados integrados siga normas que demanden en mayor medida la sustentabilidad y la protección al medio ambiente.

Una indicación de cómo se puede progresar se ve en el caso de Huatulco que adoptó el sistema de gestión ambiental de Earthcheck y que también fue premiado con el Distintivo S por su compromiso con la sustentabilidad ambiental. En 2013, Huatulco recibió el Certificado Dorado de EarthCheck en reconocimiento por sus esfuerzos de operar y mantener altos estándares de sustentabilidad ambiental, y convertirse en el primer destino en Latinoamérica en recibir la Certificación Platino de EarthCheck en 2014. La innovación y mejoras en el modelo operativo de los resorts planeados integrados y costeros seguirá siendo una prioridad para el futuro.

Esto es también cierto para los resorts planeados integrados y para los proyectos turísticos que actualmente se están planeando y desarrollando tanto en áreas costeras como en tierra adentro. Los planes de FONATUR para desarrollar un resort de eco turismo en Presa Necaxa en el Norte de Puebla, y tener desarrollos de turismo cultural en Palenque, Teotihuacán y Chichén Itzá, por ejemplo, necesitan considerarse no solo en lo apropiado del modelo de desarrollo para distribuir el Mercado de turismo cultural y de ecoturismo desde una perspectiva del lado de la demanda, sino también para tomar en cuenta la sustentabilidad e impacto de dicho desarrollo en los recursos culturales y naturales del área. La presentación de proyectos de FONATUR para la evaluación del impacto ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el desarrollo de proyectos alineados con normas y estándares ambientales, es un desarrollo positivo, aunque sigue habiendo preguntas sobre la escala e impacto de dichos desarrollos.

Es importante tomar en cuenta en este proceso no solo el impacto del proyecto mismo, sino también el mayor impacto a la sociedad y al medio ambiente. Para minimizar los impactos ambientales indeseables causados por el turismo, se debe poner atención a llevar capacidad a los destinos, aplicar leyes ambientales, mejorar la gestión de desperdicios y fortalecer la capacidad de comunidades. La infraestructura turística también necesita adaptarse, particularmente en destinos que están en mayor riesgo de las presiones ambientales.

Más allá del ámbito de la Secretaría de Turismo, la sustentabilidad y otros retos relacionados con el desarrollo continúo del modelo de resorts turísticos, junto con oportunidades para ejecutar prioridades de políticas más amplias, esto ha impulsado a los formuladores de políticas a enfocarse en el potencial turístico de la base rica de recursos.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha tomado un abordaje proactivo hacia el turismo en México que es bastante único entre los países de la OCDE, en cuanto al diseño y desarrollo de programas ambientales, lineamientos y normas para apoyar más a desarrollos de turismo sustentable. Un ejemplo notable de esto es el trabajo

que se ha hecho por SEMARNAT y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) para apoyar el desarrollo de turismo basado en la naturaleza, en parques nacionales y en otras áreas de belleza nacional protegida, incluyendo el desarrollo de centros de ecoturismo y certificación de dichos centros de ecoturismo y negocios relacionados con el turismo. Vinculado a esto, CONANP ha lanzado un proceso continuo de capacitación en buenas prácticas en proyectos relacionados con el turismo de reservas de biósferas y de parques nacionales. Los proyectos pueden obtener certificados de cumplimiento con leyes y regulaciones ambientales. Esta iniciativa reconoce el potencial de crecimiento verde del ecoturismo.

Otras secretarías y agencias federales, como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), están activas en el desarrollo de nichos de actividades turísticas que buscan impulsar el potencial de turismo basado en la naturaleza y en la cultura de apoyo a objetivos de políticas de ámbitos más amplios. Estos proyectos reconocen el potencial del turismo para crear oportunidades de ingreso y de empleos sustentables para las comunidades rurales marginalizadas localizadas en áreas con abundantes recursos naturales. La sustentabilidad ambiental es un componente clave de estas iniciativas que también va dirigido a las mujeres y a jovencitas. Una mayor cooperación puede revitalizar estos esfuerzos, ya que la Secretaría de Turismo puede aportar su conocimiento, experiencia y redes para ayudar a atraer a varias de estas iniciativas al mercado, mientras que las otras agencias contribuyen con el conocimiento de sus respectivos dominios de políticas para apoyar al desarrollo de un turismo más sustentable en regiones alejadas de la costa.

Desarrollo de una nueva política industrial para el turismo

Fomento del desarrollo regional y local

El turismo y el potencial de los recursos culturales y naturales de México para el desarrollo regional siguen sin explotarse. México es, indiscutiblemente, el país más rico en las Américas y uno de los más ricos en el mundo en estos recursos, desde su biodiversidad y civilizaciones antiguas, hasta las tradiciones vivientes de indígenas, mestizos e hispanos. Estos recursos son únicos para México y ofrece una ventaja comparativa en un Mercado de turismo global cada vez más competitivo. Crea oportunidades a México para mostrarse más allá del mercado de sol y playa, desarrollar segmentos de alto valor ligados al ambiente cultural y natural. Esta base de activos también está distribuida en todo el territorio, y ofrece un sólido potencial para apoyar el desarrollo regional. La creación de la Reserva Mexicana de la Biósfera Caribeña, por ejemplo, creará las áreas protegidas nacionales más grandes de la región y abrirá nuevas oportunidades turísticas.

El moverse hacia un modelo más geográficamente distribuido de desarrollo turístico, requiere de reimaginación del concepto de destinos turísticos como se entienden hoy en día en México. Las imágenes convencionales de desarrollo de destinos turísticos se asocian por lo general con un único punto geográfico y con una variedad de elementos de interés para los consumidores (por ejemplo, un desarrollo de hoteles costeros con infraestructura de apoyo). Una forma alterna de entender el concepto de destino turístico se podría desarrollar alrededor de una colección de experiencias turísticas que estén frecuente y temáticamente conectadas y que se puedan explorar al propio ritmo del visitante dentro de una geografía un poco más amplia.

Este es un enfoque que ha sido exitosamente usado en otros países de la OCDE para alentar a los visitantes a dispersarse más extensamente a nivel local, nacional y transnacional (por ejemplo, Rutas Culturales Europeas). Otro enfoque favorito de políticas que ayuden

a difundir los beneficios del turismo más ampliamente es a través de medidas activas de dispersión regional, enfocadas en identificar y promover nuevos nichos de producto. Estos son enfoques de los cuales México puede también beneficiarse para tomar ventaja y utilizar mejor el rango diverso y rico de los recursos turísticos del país.

El Programa de las Rutas de la Sierra Mágica en el estado de Puebla, brinda un ejemplo de colaboración de los diferentes niveles de gobierno, capitalizando el potencial mediante el desarrollo de rutas alrededor de temas diferentes, como parte de una marca más amplia (Cuadro 4.3). Los planes para desarrollar una ruta de ecoturismo en Tuxtla, Veracruz (dirigidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte) y la ruta del vino en el Valle de Guadalupe en Baja California, junto con los planes para establecer rutas naturales y arqueológicas en el Corredor Turístico de la Riviera Maya de Cancún (dirigido por FONATUR) son otros ejemplos de cómo beneficiarse de los recursos turísticos de México y dispersar a los visitantes en un área mucho mayor.

Este tipo de desarrollo turístico depende de la cooperación entre diferentes niveles de gobierno y de diferentes actores a lo largo de la ruta, así como de proveer infraestructura de apoyo e instalaciones que incluyan transporte, señalización, brindar información y servicios turísticos para los visitantes.

Un ejemplo de cooperación y colaboración entre un gran grupo de partes actoras del turismo que comparten un recurso en común o un interés en un negocio común, lo tenemos en la ruta del Cuento de Hadas de los Hermanos Grimm en Alemania. Este ejemplo es particularmente interesante ya que está basado en el legado cutural intangible y demuestra el potencial para crear un producto atractivo y participativo que puede atraer visitantes a áreas que de lo contrario no hubieran conocido. El resultado de esta colaboración es la creación de una nueva entidad de negocios que se comercializa en una base más integrada y con un potencial más atrayente. Esto permite que el nuevo modelo de desarrollo de destinos surja por medio de la creación de un corredor turístico. La importancia particular de este ejemplo en el contexto de desarrollos de destinos turísticos en México es la oportunidad de volver a imaginar los destinos turísticos más allá de solo lugares en un punto fijo de la geografía, considerando las conexiones con el folklor mexicano, mitos y leyendas, como una plataforma para satisfacer los intereses de esos turistas que buscan una experiencia mexicana auténtica.

La región de Tequila en Jalisco, brinda un ejemplo de una región que toma medidas para aprovechar sus recursos naturales y culturales con el objetivo de fomentar el desarrollo con base en el turismo, es notable su estado como Sitio de Legado Mundial de la UNESCO y sus asociaciones con la bebida del tequila. Esto ha incluido la creación de nuevos servicios turísticos, productos y rutas que ayudan a ligar la ciudad con una región más amplia. También ha incluido la creación de un sitio web y una guía interactiva para promover la variedad de experiencias que se ofrecen en la región y ayuda a los visitantes. El Tequila busca añadir valor para los visitantes del pueblo y los invita a viajar más ampliamente en la región, por ejemplo, dirigiéndose a nichos de mercado con productos que incluyen el turismo en bicicleta de Haciendas y Aromas del Arenal por el paisaje agavero de Tequila. El sector privado y la comunidad local ha jugado un papel importante en esto, a través de la dirección de la Fundación José Cuervo y con el apoyo del gobierno municipal, estatal y federal. Programas nacionales e internacionales han proporcionado un marco para el desarrollo de destinos, apoyado por un comité local (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.3. Desarrollo de las rutas temáticas de Sierra Mágica en Puebla

El programa de la Sierra Mágica es el resultado de un esfuerzo conjunto de tres niveles de gobierno –federal, estatal y 17 municipios- para fomentar la actividad turística en la región de la Sierra Norte de Puebla. El punto medular de la idea fue desarrollar rutas turísticas que apoyaran la marca de Sierra Mágica creada para perfilar e integrar los recursos humanos, turísticos y culturales del área. Cuatro rutas les permiten a los turistas experimentar y participar del legado y costumbres regionales. El beneficio económico es capturado directamente en las comunidades locales, aumentando el número de compañías turísticas activas y el número de personas empleadas en el sector, y mejorando la calidad de la experiencia del visitante. Las rutas se desarrollaron con un enfoque en temas particulares de artesanías indígenas, bienestar y salud, gastronomía y naturaleza, e incluye:

Ruta de los monasterios: Incluye tres monasterios poblanos, considerados por la UNESCO, legado cultural de la humanidad, agrupados en un tour promocionable que contempla actividades complementarias de interés cultural y tradicional que le permite a los turistas entender y apreciar la región.

Ruta de las huellas históricas: Liga dos municipios que son parte de la reserva de la biósfera de Tehuacán-Cuicatlán compartida con el estado de Oaxaca. Pretende agrupar turismo de naturaleza y atracciones culturales con una elección de rutas ofreciendo un paquete flexible con grupo de atracciones para visitantes. Un folleto guía con información sobre las atracciones que se encontrarán en la ruta, distancias, tiempos y lugares recomendados para comer y pernoctar.

Ruta de media y alta montaña: Desarrollado conjuntamente por el estado y el Parque Nacional de La Malinche, atrae al visitante a los recursos del legado natural del parque para generar una actividad económica sustentable para la población local. Se ha realizado poniendo un énfasis deliberado en sustentabilidad ambiental y conservación del legado natural y cultural, para mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, y permitirles a los visitantes acceder y entender completamente las atracciones del parque nacional.

Ciudad Gastronómica de Puebla: Esta es una fusión de la cocina que data de siglos del reinado árabe en España y en la inspiración de ingredientes en Mesoamérica, con recetas que incluyen el Mole Poblano y Chiles en Nogada. Esta iniciativa es promovida por una marca de Calendario Gourmet que trata de alargar la temporada turística en Puebla.

Fuente: http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/12/16/presentan-ruta-sierra-magica

El aprovechamiento de activos de turismo subutilizados en México para apoyar el desarrollo regional y local, se extiende a un uso más eficiente de la infraestructura turística existente en el país y a promover nuevos mercados. Viajemos todos por México se centra en fomentar y facilitar el viaje de los mexicanos en la temporada baja, aprovechando infraestructuras subutilizadas. Su objetivo es mejorar la accesibilidad al turismo de la población local, incluidas las personas de un contexto de bajos ingresos, indígenas y otros sectores marginados de la población, así como fortalecer las economías locales, generar nuevos productos turísticos y crear nuevas oportunidades para negocios locales.

Como parte de esta iniciativa, los proveedores de servicios de turismo han comenzado a proponer ofertas y crear paquetes, rutas y circuitos, mientras que los negocios han sido invitados a introducir programas de incentivos para los empleados. Gobiernos estatales

y municipales se están motivando para apoyar activamente esta iniciativa, y trabajar con la industria local y el Consejo de Promoción Turística de México para desarrollar y promocionar la oferta. La Secretaría de Turismo desempeña un papel de coordinación entre estos actores.

Se cuenta con una iniciativa para aprovechar la infraestructura hotelera de buena calidad desarrollada para satisfacer a los viajeros de negocios vinculados con la industria petrolera en Campeche y Tabasco, asimismo se está tratando de hacer un mejor uso de la infraestructura turística existente en la región. Con el objetivo de contrarrestar el efecto de la caída de los precios del petróleo y de atraer turistas a la zona y aprovechar la capacidad de alojamiento sobrante, se están desarrollando servicios de viajes basados en la naturaleza.

Cuadro 4.4. Desarrollo del turismo basado en cultura y naturaleza en la región de Tequila

Tequila es un destino biodiverso, rico, rodeado por el Cerro Azul y el paisaje agavero, que tiene estatus de patrimonio mundial e incluye ruinas arqueológicas de las culturas Teuchitlán que datan del siglo XVI. La ciudad cuenta con destilerías artesanales e iglesias históricas, mientras que municipios cercanos producen cristales de ópalo. Tequila fue nombrado como Pueblo Mágico en 2003 en reconocimiento a las costumbres de la ciudad, tradiciones, entorno urbano y paisajes naturales envolventes. El Consejo para el Desarrollo Integral de Tequila se estableció para reunir a los actores locales y desarrollar una visión de largo plazo de la ciudad. Entre 2007 y 2015, la inversión pública en infraestructura del Pueblo Mágico de Tequila ascendió a 101.3 millones de pesos mexicanos, de una combinación de fuentes federales, estatales y municipales. El número de visitantes a la ciudad se duplicó en este periodo, con la mayoría de los visitantes provenientes del estado de Jalisco y otros lugares de México.

Tequila también se ha beneficiado de inversiones del sector privado. José Cuervo creó el Licor de Tequila Cuervo y el Banco Interamericano de Desarrollo invirtió en la Ruta de Tequila. También se ha beneficiado de la participación en el programa geográfico nacional para el Geoturismo de Tequila. Este proyecto es liderado por el sector privado y cuenta con apoyo gubernamental municipal, estatal y federal. Se centra en el concepto de autenticidad basado en el lugar, y a través de un proceso de asignación geolocaliza y compromete a toda la comunidad a identificar y promover experiencias de viaje auténtico. Los visitantes son alentados a comprar productos y servicios locales, comer en restaurantes locales y visitar los sitios históricos. Un sitio web y la guía interactiva ofrecen a turistas la información necesaria para planificar un viaje con atracciones y actividades, como festivales y eventos de Tequila. El proyecto de Tequila fue iniciado por la Fundación José Cuervo, como un componente del proyecto de desarrollo de turismo sustentable en toda la región llamado Mundo Cuervo, y es apoyado por el Consejo para el desarrollo integral del Tequila, ciudad de Tequila, Pueblos Mágicos, Secretaría de Turismo del estado de Jalisco y la Secretaría de Turismo Federal. También se ha beneficiado del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial.

Fuente: SECTUR: http://www.tequilatourism.com/guide

Promoción de nuevos bloques turísticos

Una característica clave de los destinos turísticos de éxito es su capacidad de agrupar un número de experiencias de turismo diferente en la oferta de un solo destino. Esto proporciona una experiencia más rica al visitante que solo un producto de atracción, como una playa con una oferta de alimentos y alojamiento fijo y predeterminado. Esta superposición de la oferta de turismo puede implicar el desarrollo de nuevos productos y puntos de interés que pueden complementar y combinarse con la existente oferta de sol, mar y arena en México, así como desarrollar servicios de bloques turísticos en torno a nuevos destinos de nuevos mercados. Grupos intersectoriales pueden también establecer vínculos entre el turismo y otros sectores.

Esto es algo que la Secretaría de Turismo ha intentado hacer con el Programa de Pueblos Mágicos, que reúne recursos federales, estatales y municipales para desarrollar el potencial turístico de las ciudades con importancia histórica o los bienes de patrimonio cultural (Cuadro 4.6). En efecto, la iniciativa es un ejemplo de desarrollo de bloques de destinos turísticos para municipios acreditados en México. El programa busca apoyar el desarrollo de la oferta turística de las ciudades individuales, mientras que la designación une a estos pueblos bajo una marca de paraguas común.

El programa de Pueblos Mágicos tiene algunos de los elementos del enfoque de resorts planeados e integrados (identificación y mapeo del sitio turístico, plan de destino, enfoque en el desarrollo de infraestructura) pero intenta apoyar un enfoque más incluyente, de abajo hacia arriba, para el desarrollo del turismo dentro de las ciudades designadas. Las comunidades locales pueden solicitar estatus de Pueblo Mágico, y el programa es coordinado y administrado por un Comité local que también actúa como un medio a través del cual se canaliza el financiamiento público para la actualización y el mantenimiento de la esfera pública urbana.

Estos factores ayudan a construir capital social, además de la rehabilitación física de la ciudad. La adopción de un enfoque más estratégico para el programa de Pueblos Mágicos y la aplicación de los cambios recientes a las reglas y procedimientos operativos deben ayudar a fortalecer esta iniciativa y aprovechar mejor el potencial turístico. En efecto, las nuevas normas establecidas en el proceso y la aplicación de un conjunto claro de criterios de clasificación que las ciudades aspirantes están obligadas a cumplir para obtener ese nombramiento e, igualmente importante, mantener la designación, permitirá aprovechar mejor el potencial turístico. La integración del programa en lo que hoy es el Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y el de Pueblos Mágicos, también proporciona un marco para un enfoque más coordinado e integrado de esta iniciativa, dentro de un marco más amplio de desarrollo turístico. El difícil acceso a muchos Pueblos Mágicos es un impedimento clave para desarrollar su potencial turístico, por ejemplo, mientras que la proximidad a centros existentes de turismo puede ofrecer una oportunidad para animar a los visitantes de centros turísticos costeros a visitar uno de los Pueblos Mágicos (por ejemplo, cerca de Puerto Vallarta), esto se complica cuando el Pueblo Mágico no tiene un acceso adecuado. Por otro lado, el potencial para atraer visitantes internacionales a estos pueblos todavía sigue sin ser explotado.

La promoción de nuevos centros de turismo y nichos de producto abre la posibilidad de vincularlas a través de una geografía más amplia para crear un nuevo destino de turismo distribuido. Los cinco Pueblos Mágicos en el estado de Jalisco (Tequila, Tapalpa, San Sebastián del Oeste, Lagos de Moreno y Mazamitla) promueven, por ejemplo, una experiencia de turismo integrado. La propuesta de visitante está arraigada en el patrimonio local, cultural,

gastronómico y es una oportunidad para explorar un entorno natural atractivo y accesible. Aunque las cinco localidades se extienden en todo el estado, representan un itinerario de turismo integrado y proporcionan una forma y una estructura que define al destino. Esto no es un destino en el sentido convencional que implica un punto geográfico estrecho. Es un destino de múltiples lugares, y es uno que tiene una coherencia e integridad porque ofrece al visitante la oportunidad de experimentar los aspectos auténticos de estos pueblos, sobre la base de moverse dentro de una bien definida pero aún amplia área geográfica.

Cuadro 4.5. Promoción de turismo cultural en Pueblos Mágicos

El Programa de Pueblos Mágicos fue creado por la Secretaría de Turismo en 2001 para promover el turismo en las ciudades con importancia histórica o con bienes de patrimonio cultural. El programa pretende desarrollar la infraestructura local, promover su desarrollo y preservar la cultura y la identidad, fomentar el turismo interno y complementar la oferta de sol, mar y arena. Las ciudades designadas reciben una combinación de financiamiento y apoyo federal, estatal y municipal, que involucran una amplia gama de actores. Un comité local con los actores de la comunidad coordina y administra el programa, que comienza con un diagnóstico de las necesidades locales. Para el 2012, 83 ciudades habían sido designadas y apoyadas a través del programa, cada uno debía tener una característica que los hiciera culturalmente especial, un plan de destino y un programa anual para evaluar el impacto económico (incluyendo impacto regional). El trabajo se centró en la reconstrucción de los sitios históricos, mejora de infraestructura, señalización, soterramiento de cableado eléctrico, desarrollo de instalaciones y lugares de interés turístico, reorganización del comercio turístico y capacitación. Entre los retos específicos, se incluyó el cambio periódico de gobiernos locales, falta de apoyo a la comercialización de productos y capacidad limitada para su entrega.

En 2013, un análisis del programa llegó a la conclusión de la necesidad de hacer cambios para mantener su valor. Desde entonces se ha adoptado un enfoque más estratégico. El programa fue relanzado en el año 2014, con la intención de establecer reglas claras para promover una coordinación más eficaz entre los tres niveles de gobierno, fortalecer la participación de la sociedad civil, mejorar la competitividad y la inserción productiva y promover el desarrollo comunitario sustentable. Por primera vez se asignaron recursos dedicados al programa. El proceso de incorporación implica 4 pasos: una visita técnica para verificar el informe potencial de turismo de ciudad, revisión de indicadores relacionados con el turismo compilado de datos en línea (precios, comentarios, etc.), evidencia documental de atributos únicos y apoyo local para la designación y evaluación de la oferta turística existente. De los 180 pueblos que solicitaron su registro en el año 2015, 28 municipios, con la mayor puntuación, tuvieron éxito, haciendo un total de 111 Pueblos Mágicos únicos. La implementación de reglas de permanencia sigue pendiente.

Este tipo de oferta se ajusta bien a los intereses de aquellos que buscan experiencias de turismo. El punto importante para estos visitantes es que este itinerario de viaje, temáticamente coherente, proporciona un enfoque y estructura para su visita, pero deja enteramente al consumidor en cuanto a cómo, de qué manera, y durante qué periodo desea experimentar lo que la zona tiene que ofrecer. Permite una mayor flexibilidad en lo que en efecto es un destino turístico renovado. Una narrativa sólida con atractiva información sobre las ciudades

y cómo navegar el destino es indispensable para reunir los elementos de la experiencia y transmitírsela al consumidor. Cuando el modelo es bien estructurado y tiene los recursos necesarios, tal modelo es igualmente aplicable en otras partes de México.

El potencial de innovación de destino de este tipo de desarrollo de agrupaciones es que la experiencia ofrecida a los consumidores no se limita a una sola ubicación. Hay mucho más que se agrupa en la experiencia. Mientras que cualquier atracción individual podría luchar por llamar la atención y asegurar una base de clientes, cuando se incluye dentro de un conjunto más amplio de puntos de interés y es presentado dentro de un itinerario de turismo temático, se logra un nivel más intenso de escala y se asegura un perfil más robusto en el ruidoso mundo del marketing turístico.

Sin embargo, el potencial real de bloques de destinos emergentes es su capacidad para cumplir con la agenda política del gobierno, particularmente cuando involucran la participación de la comunidad y sector privado. Las agrupaciones turísticas pueden ayudar a cumplir con la ambición de extender los beneficios económicos relacionados con la actividad turística más allá de los centros de turismo convencional. Ellos representan localizaciones reales donde la ambición de las políticas para la diversificación de productos puede realizarse en la práctica.

Al aprovechar la base de recursos de una forma más innovadora, las agrupaciones turísticas dan a los consumidores una razón para visitar la zona y extender el tiempo de permanencia, facilitan un mayor gasto del visitante y mayor beneficio económico para la economía local. Esto a su vez genera oportunidades de empleo para los trabajadores y mejora el acceso a las cadenas de suministro para las pequeñas empresas locales. Esto también es compatible con una economía local más vibrante, mejorando así las perspectivas de empleo, incluyendo mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

El desarrollo de agrupaciones turísticas ha ganado mucha atención como herramienta para la diversificación de productos y ventaja competitiva. Un destino turístico por su propia naturaleza crea una concentración geográfica de los proveedores de servicios, a su vez crea las condiciones para el desarrollo de la agrupación. Sin embargo, las agrupaciones no son necesariamente un fenómeno del turismo que natural u orgánicamente encuentran su lugar. Más bien necesitan ser cuidados, apoyados y coordinados.

Algunos importantes retos persisten en relación con segmentos de producto turístico que son relevantes en el contexto de México. La naturaleza altamente fragmentada de turismo y el gran número de Pequeñas y Medianas empresas en el sector puede frustrar el establecimiento y operación de agrupaciones turísticas, mientras que la falta de conciencia de oportunidades para agruparlas también es un desafío en el desarrollo de agrupaciones de turismo eficaz (Cuadro 4.6). Intervenir para hacer frente a estos desafíos podría surgir como un papel clave para las agencias gubernamentales locales como apoyo a un programa de diversificación del producto turístico a nivel local.

Las agrupaciones exitosas generalmente requieren alguna forma de coordinación central. Puede ser algo tan simple como un coordinador de tiempo parcial en un grupo de empresas de ecoturismo rural, o podría ser un arreglo sofisticado y estructurado como en el clúster de turismo médico mexicano (Cuadro 4.7).

El turismo médico en México ofrece un buen ejemplo, ya que la fuerte adopción de políticas y apoyo del gobierno, aliado con los actores locales dispuestos a colaborar y basado en una fuente intrínseca de ventaja competitiva, puede combinarse para formar un subsector de turismo que esté construido sobre una base que no sea de activos de sol, mar y arena. El desarrollo de agrupaciones de turismo médico en México es un ejemplo de agrupamiento intersectorial, que pretende aprovechar los vínculos entre el turismo y

otro sector para generar valor. Basándose en el progreso, hasta la fecha, del desarrollo de agrupaciones de turismo médico en Baja California y otros lugares, los esfuerzos de coordinación han sido puestos en el grupo de trabajo del Gabinete de Turismo para tratar temas de innovación, competitividad y desarrollo de producto turístico en un intento de reforzar la propuesta de valor.

Las lecciones de la experiencia en Baja California son que incluso en un ambiente de negocios sofisticados y maduros como el sector médico en Baja California, capturar los beneficios potenciales relacionados con el turismo médico requiere de voluntad para aunar los recursos y tener un mecanismo de coordinación central sólido para asegurar que el grupo siga siendo activo, comprometido y alineado con sus objetivos de negocio. El desarrollo de una oferta en la prestación de servicios médicos para los visitantes internacionales implica un conjunto de organismos públicos, instituciones y proveedores de servicios médicos y de turismo y también plantea desafíos prácticos, incluyendo seguros, accesibilidad e integración de la cadena del servicio.

Cuadro 4.6. Retos del desarrollo del segmento turístico

Un destino es una amalgama de servicios turísticos y experiencias (alojamiento y servicios de comida, atracciones, actividades, etc.), que compiten y se complementan a la vez. El agrupamiento eficaz de estos servicios y experiencias permite a los destinos proporcionar una experiencia transparente y de alta calidad a los visitantes. También ayuda a construir una masa crítica para permitir que los proveedores turísticos aprovechen las sinergias operacionales, generen economías de escala, aumenten la productividad y la innovación y sean más competitivos. Una agrupación representa así un grupo de proveedores de turismo que sirve ampliamente al mismo mercado y crea un grupo físicamente cercano de compañías que pueden competir o cooperar con otros (OCDE, 2008).

Entre los desafíos se encuentran:

- Los negocios turísticos grandes que generalmente poseen los recursos para ser autónomos y autosuficientes. Rara vez tienen mucho incentivo para agruparse con otras empresas.
- Por lo tanto, por definición, las agrupaciones turísticas tienden a ser más apropiadas para las , Medianas, pequeñas y microempresas. Se benefician más del volumen para construir un tipo de escala económica. Alternativamente, podría formarse una agrupación de turismo para servir como el proveedor de servicios integrados más sólido en la cadena de suministro que el de una gran empresa de turismo.
- Sin embargo, las empresas más pequeñas tienden a tener cuidado de compartir o mancomunar recursos con otras empresas. Por lo general temen un juego de suma cero donde algunas compañías dentro de la agrupación prosperarán a costa directa de otro miembro.
- Los negocios más pequeños también tienden a ser reacios a compartir datos de rendimiento de negocios o información financiera, por lo general se muestran temerosos de llamar la atención de organismos oficiales, autoridades fiscales u otros organismos reguladores del gobierno.
- Igualmente, empresas más pequeñas están generalmente preocupados por las operaciones del día a día (asuntos comerciales)– simplemente les preocupa mantener la tienda abierta para los negocios. Tiene poco tiempo para explorar oportunidades de agrupamiento con otros negocios relacionados en el área.

Un ejercicio de mapeo ha identificado claramente los componentes y actores de una agrupación de turismo médico, y cómo se relacionan entre sí. En total, se han identificado diez agrupaciones de turismo regional, incluyendo áreas donde el turismo está menos desarrollado y con activos de turismo natural limitado (por ejemplo, Chihuahua). La Secretaría de Turismo también está considerando establecer un Consejo Consultivo de turismo médico que reúna a actores públicos y privados, para promover más el desarrollo de agrupaciones.

La experiencia en la coordinación a través de una amplia gama de actores e intereses puede servir como una útil plantilla de desarrollo para otros clústeres intersectoriales, tales como el clúster de turismo de la industria de alimentos en la península de Yucatán. Los alimentos conectan a los turistas a la cultura y patrimonio y se está convirtiendo en uno de los ejemplos más notables de la experiencia de turismo.

Cuadro 4.7. Desarrollo del bloque médico turístico y su oferta en Baja California

El Grupo Médico, Dental y Hospitalario de Baja California se estableció en 2011. Antes de la crisis económica mundial, Baja California dio la bienvenida a alrededor de 1 millón de pacientes cada año, pero esto había caído a 350 000 en 2010. Dos factores habían apoyado el desarrollo del turismo médico en Baja California hasta ese punto: la proximidad de un gran mercado de consumidores en los Estados Unidos y Canadá, atraídos por la disponibilidad de atención sanitaria de alta calidad y precio competitivo; y la reputación de la región de tener dispositivos médicos fabricados con alta tecnología. Esto facilitó la aparición de una industria de servicios médicos para los visitantes, que a su vez facilitó el surgimiento de un grupo aliado de servicios en los sectores de hotelería y turismo. Sin embargo, para salir adelante en el sector de turismo médico, los proveedores han tenido que unir esfuerzos, consolidar sus operaciones, obtener la certificación, promocionarse como un grupo y ganar la confianza de sus clientes potenciales. La Agrupación de Baja California permite que los servicios del hospital en la región brinden una oferta amplia y diversificada para satisfacer las necesidades de los turistas médicos. También, optimiza el ecosistema de servicios complementarios como alojamiento, comida y entretenimiento, entre otros. En el año 2015, el número de turistas que viajaron a Baja California para recibir tratamiento médico había aumentado a un estimado de 800 000. La mayoría de los turistas que asistieron fueron para procedimientos menores, por lo que hay una gran posibilidad de que puedan extender su estadía como unas mini vacaciones y visitar lugares de interés.

México está tratando de posicionarse como un proveedor líder de calidad, seguridad y precios competitivos en servicios médicos a visitantes. Ahora se han identificado diez grupos de turismo médico para desarrollarse en México: Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Guanajuato, Puebla, Quintana Roo y Ciudad de México. Las acciones incluyen el fortalecimiento de la cadena de servicio de turismo médico, reuniones regionales para sensibilizar sobre la importancia y potencial, fomentar la certificación y acreditación de servicios y productos e implementación de las certificaciones de higiene; Distintivo H y Punto Limpo, y atraer inversión y fomentar el financiamiento a través de los bancos de desarrollo, así como promover activamente a México como destino de turismo médico. Los ingresos de turismo en México se estima que excedieron los 3,1 mil millones de dólares estadounidenses en 2014.

Fuente: ProMéxico.

Los alimentos también juegan un papel importante en el desarrollo local. Como parte de la política nacional de promoción de gastronomía, México busca aprovechar los vínculos entre la cadena de suministro y la agricultura, la alimentación y el turismo. La cocina tradicional mexicana es un modelo cultural completo que comprende la agricultura, prácticas rituales, conocimientos antiguos, técnicas culinarias y costumbres ancestrales de la comunidad y modales. Esto es posible por la participación colectiva en toda la cadena alimentaria tradicional: desde la siembra y cosecha, hasta cocinar y comer (UNESCO, 2010).

Integración de PYMEs en las cadenas de suministro turísticas

Facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en cadenas de suministro del turismo es una forma de avanzar hacia una política de gobierno para asegurar una mayor inclusión en el turismo. Esto puede seguir siendo un área de reto particular en las zonas rurales y en áreas que no son puntos de turismo tradicional, donde modelos de negocio pueden no estar bien definidos y entendidos. También puede ser un desafío en el desarrollo de recursos integrados, ya que grandes empresas de turismo pueden tener bien establecidas las cadenas de abastecimiento y puede ser difícil para las empresas locales acceder a estas cadenas de suministro. En este caso, ciertas barreras –ya sean intencionales o no– pueden frustrar a pequeñas y microempresas para acceder a las cadenas de suministro del turismo.

Las cadenas de suministro turístico comprenden a los proveedores de todos los bienes y servicios que entregan los productos turísticos a los consumidores. Incluye a todos los proveedores de bienes y servicios independientemente que estén directamente contratados por los operadores turísticos o por sus agentes o proveedores. Las cadenas de suministro del turismo implican muchos componentes, no solo alojamiento, transporte y excursiones, sino también bares y restaurantes, artesanías, producción de alimentos, eliminación de residuos y la infraestructura que apoya al turismo en destinos (Tapper y Font, 2004, Fundación de viaje).

La OCDE ha identificado a la colaboración más estrecha a través de cadenas de valor del turismo como un componente clave para aumentar el valor económico de la actividad turística, facilitando el acceso más fácil para las pequeñas y medianas empresas en particular. Puede ayudar a superar el alto nivel de fragmentación en el sector, brindar una experiencia de turismo total y un mejor aprovechamiento de la infraestructura, personal y recursos de apoyo. Incrementar el valor económico del turismo es una importante preocupación para las economías avanzadas turísticas que buscan seguir siendo competitivos en el mercado global de turismo y frente a otras industrias.

En México, las empresas pequeñas de turismo en sectores como gastronomía, artesanía indígena, ecoturismo, deporte de aventura y recorridos turísticos de legado patrimonial, pueden encontrar difícil acceso a los puntos turísticos de novedad con un volumen alto de visitantes, Actualmente, solo el 5% de las entradas del mercado turístico provienen de empresas locales, según el programa de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de la región realizado en 2014-2018 que, entre otras cosas, busca desarrollar proveedores locales en el mercado del turismo para generar mayor beneficio local.

El ejemplo del turismo médico muestra que una mayor colaboración en la cadena de valor fue esencialmente incitada por el sector médico que rápidamente reconoció que necesitaba la colaboración del sector hotelero para maximizar la oportunidad de negocio que había identificado. La economía médica, por tanto, fue el catalizador que identificó una oportunidad que a su vez condujo a una expansión relacionada con la economía del turismo. Esto fue logrado por la introducción del sector de hospitalidad como un componente dentro de la cadena de suministro más amplia del turismo médico.

Esto conlleva una implicación para las iniciativas de agrupamiento turístico referidas anteriormente. Mientras que el sector médico integró al turismo en su cadena de valor, los grupos turísticos que se creen y cuenten con apoyo, representan esencialmente una entrada de un conjunto diverso de proveedores de servicios turísticos pequeños y fragmentados a una sola cadena de valor coherente. Los grupos de turismo no solo representan mejores resultados para los turistas y las experiencias que encuentran (efectos secundarios de la demanda), sino que también tienen el potencial de las pequeñas empresas en la cadena de valor del turismo y así capturan mayor colaboración de la OCDE (efectos secundarios de la oferta).

Capacidad de construcción

La capacidad de las organizaciones e individuos para desarrollar e implementar una política de turismo es un importante desafío que continúa existiendo en México. Esto incluye la capacidad de los formuladores de políticas en cada nivel de gobierno para diseñar e implementar efectivamente políticas de bloques turísticos para volver a energizar la oferta en las costas y apoyar un modelo más diversificado de turismo en México. El desarrollo de este tipo de modelos en México también suscita diferentes polémicas políticas y requiere respuestas de políticas específicas, comparadas con el desarrollo de turismo a gran escala. Un reto en particular en México es crear un puente para acortar la brecha entre el nivel central, que es responsable del diseño de programas, y el nivel local, que juega un papel clave en la implementación de programas y en el desarrollo de ofertas de productos.

Un paradigma emergente de desarrollo turístico basado en un nivel creciente de diversificación de productos necesitará de nuevas habilidades en las áreas de planeación estratégica, implementación de políticas y de una integración horizontal y vertical de planes de acción. A nivel local, el gobierno también necesitará de un modelo fortalecido de colaboración entre gobierno local, grupos de negocios y sociedad civil. La participación de éstos últimos es importante para asegurar que el potencial completo de generación de empleos se dé en un sector turístico local expandido. Es importante advertir también que, mientras la planeación de desarrollo turístico y de destinos continúa necesitando el liderazgo y apoyo a nivel central, la experiencia turística que tiene el consumidor siempre se deberá entregar a nivel local por personas y compañías.

La capacidad de las empresas de turismo para capitalizar activos de turismo del país y desarrollar una oferta turística competitiva es otro desafío. El modelo de desarrollo de recurso convencional se lleva a cabo con frecuencia por corporaciones grandes y sofisticadas, que generalmente poseen un conjunto completo de competencias empresariales a través de funciones, tales como gestión financiera, tecnologías de la información, marketing, estrategia empresarial y planeación futura.

Un modelo más diversificado de turismo y desarrollo de productos funciona de forma diferente y requiere apoyo de una política diferente. Abre nuevas oportunidades de emprendimiento para las mujeres y las poblaciones indígenas. Una industria más diversificada se caracteriza por un mayor número de pequeñas empresas que operan en una coalición libremente afiliada. Esta afiliación pequeña y libre es el mecanismo que permite una mayor inclusión y empleo y así debe ser valorado. Ofrece una alternativa al turismo, entregando por un lado, en escala localizada concentrada en un solo lugar, y por el otro lado, ofrece una oportunidad para las pequeñas empresas a prosperar dentro de un grupo más amplio. Sin embargo, podría perpetuarse un sistema pequeño de muchos proveedores de servicios fragmentados persistiendo con prácticas empresariales menos eficientes.

A diferencia de las grandes empresas, estas pequeñas empresas pueden carecer de los medios, experiencia y conocimiento técnico necesario para iniciar y ejecutar un negocio de turismo. Pueden también necesitar asistencia para conectarse con otros negocios de turismo en sus zonas y con las cadenas de valor del turismo. Por lo tanto, los soportes de política serán importantes y deberán ser fácilmente accesibles a nivel local para promover el espíritu empresarial y ayudar a los propietarios de pequeñas y micro empresas a administrar y hacer crecer sus negocios. Este es, por ejemplo, el caso particular de iniciativas de turismo rural basadas en el entorno natural, gastronómico y artesanal. Éstos se componen en gran parte de las familias o comunidades enteras y ejidos, que necesitan ser acompañados, en las primeras etapas de la iniciativa, con capacitación y apoyo para implementar una planeación eficaz y sistemas de gestión (incluyendo la creación de un fondo colectivo de turismo y desarrollo de estrategias de resolución de conflictos), aprender nuevos hábitos culturales, comunicarse con las costumbres locales y entregar servicios turísticos de calidad a los visitantes.

Contar con programa de capacitación y tutoría podría ayudar a pequeñas empresas a desarrollar las habilidades de gestión que necesitan y también para identificar oportunidades para formalizar redes de negocios y tal vez considerar oportunidades para fusiones locales. Este entrenamiento sería mejor entregado a través de grupos de empresas (y no a las empresas individuales) y es más probable que sea eficaz si se entrega sobre la base de aprender por medio de acciones y principios de dirección sobre el conocimiento existente y puntos de vista de los participantes, en lugar de en los módulos de educación formal de aprendizaje entre iguales. Los estudiantes adultos, particularmente los que ejecutan sus propias pequeñas empresas, a menudo aprenden mejor al intercambiar conocimientos entre pares (más provechosamente facilitada por un entrenador calificado o mentor) en lugar de a través de modelos académicos tradicionales de aprendizaje.

Un ejemplo en México de una formación local en acción es el Programa Mujeres Emprendedoras patrocinado por FONATUR. El programa está diseñado para apoyar a mujeres empresarias en temas de turismo y aborda problemas relacionados con emprendimiento, creatividad, planeación estratégica, posicionamiento competitivo, planeación de negocios, comunicaciones y atributos del líder. Formación como ésta representa una intervención temprana en capacitación para las pequeñas empresas en el turismo. Siempre debe dársele seguimiento y ser reforzado. Después de un exitoso programa piloto de capacitación de dos días en Huatulco, Oaxaca, Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero y Los Cabos, Baja California Sur en el año 2015, el objetivo es que este programa funcione en todos los resorts planificados integrados, así como en todos los proyectos de turismo en 2018. Este puede también servir de modelo en otros destinos. También puede apoyar el trabajo de la Unidad de Igualdad de género en la Secretaría de Turismo que se estableció en el año 2014, y cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de contratar mujeres, promover capacitación del trabajo y empoderar a mujeres para que trabajen en empleos que requieren poca destreza a través de mentoría y asesoría técnica.

Una iniciativa para fortalecer el turismo rural en la región andina puede también servir como un modelo para apoyar el turismo comunitario y empoderamiento femenino en México. La iniciativa RUTAS se basa en tres dimensiones: competitividad turística, incluyendo el asegurar que la calidad de la oferta cumpla con las expectativas de la demanda; marketing sustentable, gestionados por las comunidades rurales; y alianzas público-privadas-comunidad, generando beneficios mutuos y oportunidades de negocio. Ha sido implementado en Ecuador, Perú y Bolivia y aparte de su función de mitigación de la pobreza, tiene el objetivo específico de empoderar a las mujeres en esas comunidades. Para ser aplicado con éxito en otros contextos, allí debe haber un sólido compromiso de las comunidades rurales debe existir un potencial de ingresos turísticos y un acceso adecuado a infraestructura básica implementada antes de desarrollar el programa.

En términos más generales, el programa de asistencia técnica a estados y municipios operado por FONATUR, puede ser un instrumento eficaz para apoyar a las PYMES y para crear capacidad en el sector turístico. FONATUR ha llevado a cabo evaluaciones en más de 183 proyectos y ha identificado más de 500 posibles proyectos de turismo a través de este programa. Sin embargo, la aplicación e implementación de estos proyectos cae bajo la responsabilidad de los estados y municipios, más allá del alcance de FONATUR. Se debe considerar hasta qué punto, además de los programas de apoyo existentes para la identificación, evaluación y financiamiento de proyectos, FONATUR podría ampliar su capacidad realizando operaciones con el fin de apoyar los proyectos emergentes en la diversificación del producto turístico.

Evolución del apoyo público e intervenciones políticas

En el contexto de un nuevo modelo de desarrollo turístico, el papel y la experiencia acumulada por FONATUR en las últimas cuatro décadas sigue siendo relevante y significativo en cuanto a la agenda de desarrollo de turismo de México. Desde su creación, ha sido la función principal de FONATUR identificar posibles proyectos de desarrollo de turismo a gran escala, ayudar y apoyar al gobierno del estado en la planeación de los proyectos locales, participar en la construcción de infraestructura básica en los destinos turísticos y atraer la inversión privada.

El modelo base de negocios de FONATUR se sustenta en la planeación a largo plazo del destino y desarrollo de Complejos Integralmente Planeados (CIPs), además de Proyectos de Turismo Integrales (PTIs) que tienen un horizonte de planeación más corta. Esto ha implicado la identificación de áreas con potencial turístico, realización de estudios (ambientales, técnicos y financieros), desarrollo de planes maestros de destinos, construcción y desarrollo de infraestructura de oferta turística básica necesaria, gestión de proyectos, planificación y ofrecimiento de terreno de descarga, atracción de inversión de capital privado y administración del financiamiento. También proporciona mantenimiento de espacios públicos y opera unidades de negocios.

La implementación de un modelo de desarrollo turístico basado en la creación de un producto y oferta de destinos más diversificados requerirá una adaptación de esta función, con FONATUR interviniendo en menor medida, pero conservando su protagonismo. Por el contrario, esto se convertiría en un papel de apoyo para orientar e informar sobre el desarrollo de la oferta de destinos y productos, dirigido por la inversión del sector privado, incluso a pequeña escala o en segmentos de nicho. Al disponer de más tendencias de turismo se requiere de un examen más detallado de planes maestros integrados de FONATUR para el desarrollo de servicios que se ofrezcan a visitantes tradicionales, tales como grandes hoteles o campos de golf, especialmente aquellos que se desarrollarán cerca de algunos de los sitios arqueológicos más importantes del país, no solo en términos de si este tipo de resorts responde a la nueva demanda del mercado, sino que sean sustentable económica y ambientalmente.

En los últimos años, FONATUR ha experimentado una reestructuración organizacional y una redefinición de su misión de apoyar el desarrollo del turismo, en cercanía del mercado, en coordinación con el sector privado y con los tres niveles de gobierno, en el plan institucional 2013-2018. Bajo este nuevo modelo de negocio, FONATUR ha establecido una agenda para implementar estrategias alineadas con las necesidades del mercado y apoyo turístico a grandes y pequeñas empresas, para fortalecer y diversificar la oferta turística, fomentar la creación de empleos y promoción de los beneficios económicos y sociales del turismo. Esto incluye estrategias para actualizar los desarrollos planificados integrados a través de: la creación de una cartera de proyectos turísticos; identificación de requerimientos de equipos

de infraestructura y turismo; definición de un programa para aumentar el conocimiento de los destinos turísticos; fomento y apoyo a las inversiones de las PYMEs, en particular facilitando el acceso al financiamiento; fomento del desarrollo urbano para aumentar valor agregado para el turismo; consejos sobre desarrollo o realineación de proyectos turísticos; y medidas para asegurar la sustentabilidad de proyectos.

Las iniciativas recientes de FONATUR también señalan un movimiento en esta dirección y esto debe ser apoyado y fortalecido, para asegurar el éxito de la misión institucional y la inclusión de una multiplicidad de socios de PYMES locales. Esto incluye un aumento en asistencia técnica en actividades turísticas relacionadas siempre a las PYMES y los grupos vulnerables, así como asistencia técnica a estados y municipios, evaluación y valoración de proyectos de pequeñas y micro empresas y la formación empresarial para las mujeres, mencionadas anteriormente.

Moviéndose hacia un nuevo modelo de desarrollo turístico basado en productos y diversificación de mercados también tendrá consecuencias para el Consejo de Promoción Turística de México y será necesaria una reorientación de sus actividades. El objetivo del Consejo de Turismo de México es fortalecer la imagen de México como destino turístico mediante la promoción de la calidad, diversidad y autenticidad de la oferta; promover productos, segmentos y nichos de mercado con mayor potencial para promover beneficios económicos; fomentar el mercado interno; aumentar la promoción de México en los mercados tradicionales; fomentar la diversificación del mercado de origen; y promover la mejor conectividad aérea para abrir mercados y destinos.

Como una organización orientada al consumidor, el Consejo de Promoción Turística de México tiene un papel importante que desempeñar en la promoción de desarrollo turístico impulsado por la demanda, así como el de informar sobre el desarrollo de las políticas que están en las inmediaciones del mercado. Este papel requiere fortalecerse, mientras que el paso a un modelo más diversificado, basado en la experiencia de turismo también requiere nuevas estrategias de marketing. Aunque esto no era el objetivo del presente análisis, se tendrán que revisar los recursos y mensajes de marketing de turismo de México y en su caso, reposicionarlos para reflejar este cambio de enfoque. El Consejo de Promoción Turística de México podrá quizá también ajustarse a los tipos de apoyos y recursos que están disponibles para los negocios turísticos, para ayudarlos a responder a las tendencias de la demanda, particularmente micro y pequeñas empresas.

Referencias

Dupeyras, A. and N. MacCallum (2013), Indicators for Measuring Competitiveness in Tourism: A Guidance Document, OECD Tourism Papers, 2013/02, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k47t9q2t923-en

OECD (2015a), OECD Economic Surveys: Mexico, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en

OECD (2015b), Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-en

OECD (2015c), Fostering Investment in Infrastructure,
https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Fostering-Investment-in-Infrastructure.pdf
OECD (2013), OECD Environmental Performance Reviews: Mexico 2013, OECD Publishing, Paris. DOI : http://dx.doi.org/10.1787/9789264180109-en

OECD (2012), Food and the Tourism Experience: The OECD-Korea Workshop, OECD Studies on Tourism, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264171923-en

PWC (2014), Analysis and Summary of the National Infrastructure Programme 2014-2018, https://www.pwc.com/mx/es/industrias/archivo/2014-05-analysis-pni.pdf

Tapper and Font (2004), Tourism Supply Chains – A report from Leeds Metropolitan University for the Travel Foundation.
http://icrtourism.com.au/wpcontent/uploads/2012/09/TourismSupplyChains.pdf

UNESCO (2014), Sustainable Tourism and location communities in the Agave Landscape of Tequila, World Heritage No.71,
http://whc.unesco.org/en/review/71/

Warwick, K. (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 2, OECD Publishing, París.
http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en

Capítulo 5
Financiamiento del desarrollo del turismo en México

El acceso al financiamiento es una de las claves que subyacen a las condiciones que se requieren si el Turismo en México ha de materializar su potencial económico y ha de ofrecer empleos especializados, aumentar la productividad y contribuir al crecimiento inclusivo. Existen oportunidades para dirigir el financiamiento de grandes proyectos turísticos viables de todas las escalas y movilizar fondos del sector privado para apoyar más el modelo diversificado del desarrollo turístico. El presente capítulo presenta un análisis sistemático de la inversión en el sector turístico y de las políticas de financiamiento, describe también las condiciones del contexto actual, así como los principales actores públicos que tienen influencia en el financiamiento del sector. Se analiza la efectividad de los mecanismos existentes de movilización de inversión privada en proyectos de infraestructura a gran escala y para mejorar el acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas en particular.

Introducción

El acceso al financiamiento es una de las condiciones subyacentes esenciales para que el turismo pueda cumplir su potencial económico y proporcionar empleos calificados, aumentar la productividad y contribuir al crecimiento incluyente. México cuenta con un marco público integral para financiar proyectos relacionados con el turismo bajo el modelo existente de desarrollo turístico. Sin embargo, este marco ha tenido menos éxito en promover la innovación de la oferta y los instrumentos financieros necesitarán evolucionar para movilizar fondos del sector privado para apoyar una mayor diversificación de productos y destinos bajo un nuevo modelo de desarrollo turístico. El financiamiento del desarrollo turístico y de la infraestructura en este contexto implicará la inversión y el mantenimiento de complejos turísticos de gran escala, así como el desarrollo de empresas locales, en particular pequeñas y microempresas, con necesidades financieras diferentes que requieran enfoques diferentes.

La acción de proporcionar financiamiento implica emparejar prestatarios y prestamistas, quienes suelen tener diferentes vencimientos deseados para sus productos financieros, y conlleva costos de transacción no lineales. Esto es particularmente importante en el sector del turismo. Los grandes proyectos de inversión suelen necesitar un largo periodo de vencimiento de cerca de cinco años en México, mientras que las pequeñas empresas de turismo que buscan financiamiento suelen exigir cantidades de financiamiento más bajas que las que harían rentable el proyecto para el sector privado. La búsqueda de financiamiento para las actividades turísticas implica por lo tanto resolver los problemas de oferta y demanda.

Desde el lado de la oferta, el sistema bancario puede proporcionar instrumentos directos e indirectos, los instrumentos más comunes son los préstamos y las garantías, respectivamente. Las opciones de financiamiento no bancario incluyen mercados de capitales, capital de riesgo, financiamiento colectivo y otros instrumentos con diferentes grados de riesgo-rendimiento (por ejemplo, financiamiento basado en activos, deuda subordinada o instrumentos de capital). Todos estos instrumentos financieros están disponibles para las PYMEs de turismo en México, donde debido al subdesarrollo del sistema bancario y otras razones estructurales, los proyectos de inversión, grandes y pequeños tienen un sólido componente de financiamiento público. El turismo también depende en gran medida de los bienes públicos y la infraestructura que implica el apoyo público. Desde el lado de la demanda, la educación financiera y la capacidad de los prestatarios, junto con las habilidades de gestión necesitan ser evaluados, para que el financiamiento se utilice de manera rentable y eficiente.

Este capítulo ofrece un análisis sistemático de las políticas y estrategias de inversión y financiamiento para apoyar el desarrollo del turismo en México. Se describen las condiciones del marco actual que influyen en las decisiones de inversión y financiamiento y se identifican los principales actores públicos. El capítulo examina la eficacia de los mecanismos existentes para movilizar la inversión privada para apoyar proyectos de infraestructura a gran escala y mejorar el acceso al financiamiento para las PYMEs y, en particular, las pequeñas y microempresas.

Alineación de inversiones, financiamiento de PYMEs y de políticas de turismo

La necesidad de hacer disponible el financiamiento para impulsar el desarrollo económico se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incluido el turismo que se identifica como un sector importante y estratégico. El plan tiene como objetivo desarrollar el mercado de capitales y otorgar préstamos a PYMEs viables y a proyectos de infraestructura a través del sistema de bancos de desarrollo de México, que también está encargado de desarrollar productos que promuevan la igualdad de género y fomenten un crecimiento incluyente. También tiene como objetivo reducir la informalidad, la cual es una barrera para muchas empresas cuando buscan acceder a financiamiento externo. El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 reconoce

a su vez la necesidad de atraer financiamiento público y privado para impulsar la inversión para apoyar el desarrollo turístico, mientras que el Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 especifica una serie de proyectos relacionados con el sector turístico. Las acciones previstas en estos planes beneficiarán al turismo, directa e indirectamente.

México tiene un sistema bancario subdesarrollado con alta concentración bancaria para quienes tienen una cuenta y con una gran proporción de personas ajenas al sistema financiero, en particular las mujeres. La proporción del crédito interno como porcentaje del PIB en México fue inferior al 30% en 2013, comparado con el 70% en Colombia, el 110% en Chile y el 115% en Brasil y el 246% en Estados Unidos (OCDE, 2015a). Las cifras preliminares para el año 2015 muestran que el indicador está en el rango de 35-36%, con la meta de alcanzar el objetivo del 40% para 2018. Alrededor de dos tercios de esta cartera crediticia está concentrada en cinco bancos. Solo el 30% de las mujeres en México contaban con una cuenta bancaria en 2012, comparado con el 42% de los hombres. En este contexto, los bancos públicos de desarrollo desempeñan un papel importante, medido tanto por el tamaño de los activos como por la cobertura geográfica.

Desde el año 2014, se está llevando a cabo una reforma financiera estructural para aumentar el crédito disponible para las actividades productivas y promover la inclusión financiera, además de medidas temporales para aumentar el flujo de crédito para las PYMEs a través de los bancos de desarrollo. El sector turístico se beneficiará de la disminución anticipada del costo de los préstamos como resultado de la reforma financiera y las propuestas para aumentar el crédito para las PYMEs y el desarrollo de productos específicos de género beneficiarán a toda la población (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Cuatro pilares principales de la reforma financiera de México

La agenda de reforma estructural de México tiene como objetivo generar mejores condiciones y oportunidades de desarrollo en el país para impulsar la inversión y el crecimiento económico sustentable. Estas reformas también pueden ayudar a explotar el potencial turístico de México al generar mayores beneficios económicos a través de flujos de divisas extranjeras, oportunidades de empleo, desarrollo regional y consolidación de la cadena de suministro. Una reforma financiera que refuerza la regulación aumenta la competencia financiera y disminuye el costo de los préstamos se encuentra operando desde el 9 de enero de 2014. Teniendo un impacto en más de 30 leyes y regulaciones, la Reforma Financiera tiene como objetivo aumentar la competencia en el sector financiero y ampliar la oferta de crédito, facilitar la movilidad de las garantías y las operaciones, promover condiciones económicas transparentes que beneficien a los usuarios de los servicios financieros y fomentar la confianza de los inversores. La economía nacional requiere una mayor penetración del sector financiero, especialmente del sector turístico. De acuerdo con el Banco Mexicano de Comercio Exterior Bancomext, la Reforma Financiera ha potenciado el papel de los bancos de desarrollo para impulsar motores de crecimiento en sectores estratégicos, incluido el turístico. Bancomext apoya al sector turístico a través del financiamiento para el desarrollo de infraestructuras y es un actor estratégico en el financiamiento de la infraestructura hotelera, y adoptó una estrategia contra cíclica para inyectar fluidez en el sector en respuesta a la contratación de flujos internacionales en los últimos años.

Los cuatro pilares principales de la reforma financiera son:

- **Aumentar la competencia bancaria**: prohíbe la toma forzada de otros productos bancarios cuando se realizan préstamos.
- **Aumentar el crédito a los bancos de desarrollo (1 mil millones de pesos):** para desarrollar infraestructuras y PYMEs, productos específicos de defensa, innovación y patentes.
- **Aumentar el crédito al sector privado:** para promover actividades productivas.
- **Aumentar la solvencia e incorporar regulaciones prudenciales (Basilea III).**

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Estas reformas y medidas dirigidas a toda la población beneficiarán a las empresas de turismo y apoyarán la diversificación de destinos y productos mediante la mejora de la oferta de crédito a los empresarios turísticos, incluidas las zonas rurales y las comunidades alejadas de los destinos de sol y playa. Sin embargo, es importante que se realice una evaluación previa para verificar la viabilidad de los proyectos y su costo fiscal implícito. Estas medidas no tienen costo alguno y una evaluación de los usos alternativos de los fondos públicos para evaluar la óptima decisión es una buena práctica habitual en los países de la OCDE.

El turismo en México se ha beneficiado de una inversión pública considerable. A nivel federal, por ejemplo, la Secretaría de Turismo canaliza los subsidios federales para los desarrollos de infraestructura a nivel local a través del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO). El monto de las subvenciones bajo este programa ha aumentado de 12.9 millones USD en 2002 a 91.5 millones USD en 2015, y representa aproximadamente una tercera parte del presupuesto anual total de la Secretaría de Turismo (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Uso de subsidios para financiar la infraestructura turística

El turismo en México se beneficia de una inversión pública considerable. El Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO) proporciona subsidios para modernizar la infraestructura y el equipo en los destinos turísticos, contribuir a la conservación y preservación de los sitios del patrimonio natural y cultural y promover la innovación en el sector turístico. A través de esta iniciativa, la Secretaría de Turismo trabaja directamente con los gobiernos estatales proporcionando recursos económicos para mejorar los destinos. Una característica de este programa es que el sector privado no participa - solo los fondos públicos están involucrados en forma de subsidios. El financiamiento solo puede utilizarse para invertir en infraestructura y equipo y se asigna siguiendo una base de proyecto por proyecto. Los gobiernos estatales presentan una propuesta de proyecto y una solicitud de financiamiento que luego es evaluada por la Secretaría de Turismo de conformidad con las nuevas normas de funcionamiento establecidas en 2014 para apoyar un trabajo más transparente y eficiente. Una vez que se ha aprobado el financiamiento, los gobiernos estatales son responsables de transferir los recursos económicos e implementar los proyectos.

En 2014, la Secretaría otorgó 1 494 millones de pesos para financiar este programa, y los gobiernos estatales aportaron 1 164 millones de pesos más. Una de las principales preocupaciones de este programa es el limitado presupuesto disponible para llevar a cabo e implementar los proyectos, aunque es posible llenar esta brecha con financiamiento alternativo. Sin embargo, las ineficiencias también han dado lugar a que en algunos casos no se hayan gastado cantidades presupuestarias. La implementación del financiamiento es responsabilidad de los gobiernos locales, con implicaciones para el impacto y el retorno de la inversión de estos fondos públicos. La capacidad técnica de los gobiernos locales es variable, mientras que la falta de una visión a largo plazo y las cuestiones políticas también tienen un impacto. Una parte significativa del financiamiento disponible se centra en el mantenimiento y conservación de los proyectos turísticos integrales y de los centros integralmente planeados. Además, el diagnóstico de las necesidades de modernización de las infraestructuras no está sistemáticamente disponible a nivel de destino y se necesita una mayor coordinación con la Secretaría de Turismo.

México ha tenido también un éxito considerable en la atracción de inversión privada y financiamiento para apoyar el modelo de desarrollo turístico existente en las últimas cuatro décadas, especialmente a través de las actividades del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), la cual es la agencia líder responsable de atraer inversiones para el desarrollo turístico en México, incluyendo los centros y proyectos integralmente planeados. Coordina al grupo de trabajo del Gabinete Turístico para la Planeación y Facilitación de Inversiones y colabora con otros organismos públicos para hacer coincidir proyectos de turismo con financiamiento.

La Secretaría de Economía también participa en las decisiones de inversión y finanzas y tiene dos instituciones que identifican y en algunos casos financian actividades relacionadas con el turismo: ProMéxico, la Agencia Nacional de Promoción del Comercio y las Inversiones, y el INADEM, Instituto Nacional del Emprendedor. Sin embargo, el principal financiador es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de cuatro de sus ocho bancos públicos de desarrollo, el Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext), el mayor banco de México por tamaño de activos; El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que financia importantes proyectos de infraestructura pública; Nacional Financiera (NAFIN), que se dirige a nuevos empresarios y PYMEs; y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), que prevé pequeñas necesidades de capital de trabajo en las zonas rurales.

Los bancos públicos de desarrollo desempeñan un papel central en el sistema bancario de México, junto con el banco central, los bancos comerciales y los fideicomisos públicos. Son una herramienta clave para promover el desarrollo, resolver el problema del acceso al financiamiento y mejorar las condiciones de los sectores que se destacan por su contribución al crecimiento económico y al empleo. El financiamiento público a través de los bancos de desarrollo para el turismo aumentó de 3.2 mil millones de pesos en 2004 a 7.5 mil millones de pesos en 2014. Como parte de la reforma financiera, los bancos de desarrollo han dado más alcance y fondos para prestar a las PYMEs y a los empresarios y fueron obligados a alinear sus mandatos para promover el crédito a sectores prioritarios, incluido el turismo. Esto ya se refleja en un aumento del crédito, ya que para el año 2015, el financiamiento de los bancos de desarrollo para las PYMEs había aumentado en un 19% y el financiamiento de los bancos privados en un 13% en términos reales (Gráfica 5.1). Específicamente para las actividades relacionadas con el turismo, Bancomext incrementó el crédito a las empresas turísticas en alrededor del 30% entre 2013 y 2015.

Gráfica 5.1. Desarrollo de financiamiento de bancos, 1995-2014

Fuente: OCDE (2015a).

FONATUR, INADEM y ProMéxico no son instituciones financieras, sino que identifican proyectos viables y los vinculan con el banco público de desarrollo apropiado para acceder al financiamiento. Dependiendo del tamaño de la contraparte privada y del proyecto relacionado con el turismo, FONATUR (para proyectos a gran escala) o INADEM (para proyectos dirigidos por PYMEs) canalizan fondos a través del sistema de bancos de desarrollo, que a su vez presta directamente (para proyectos mayores a 3 millones USD) o emite garantías de los créditos para promover préstamos al sector privado (para proyectos de menos de 3 millones USD). FONATUR e INADEM tienen una amplia autonomía para coordinar el financiamiento de proyectos a través del sistema de bancos de desarrollo y también para proporcionar asistencia técnica.

Este modelo de financiamiento del turismo ha sido funcional para apoyar el modelo existente de desarrollo del turismo, en particular la infraestructura básica y los desarrollos hoteleros en las zonas costeras. Sin embargo, no incorpora suficientemente el financiamiento del tipo de proyectos de desarrollo turístico innovadores y diversificados que podrían apoyar al desarrollo regional y al crecimiento incluyente. Este modelo también ha sufrido los reveses externos e internos, incluyendo los recortes presupuestarios y las reestructuraciones organizacionales que han llevado a la suspensión o retraso en la implementación y entrega de resultados.

Pasar a un nuevo modelo de desarrollo turístico también plantea preguntas sobre cómo las agencias gubernamentales señalan las oportunidades de desarrollo turístico al sector privado. En el modelo bien desarrollado de agrupación de alta densidad de desarrollo de resorts, este problema de señalización es menos difícil. En este caso, el modelo es familiar y tanto el gobierno como el sector privado han tenido muchas oportunidades de desarrollar experiencia en su exitosa ejecución. Dentro de la estrategia menos familiar de intentar diversificar el producto turístico y dispersarlo en múltiples lugares de todo el país, el impacto de señalización del desarrollo de infraestructuras relacionadas con el turismo servirá como un instrumento importante para alertar al sector privado de las oportunidades de turismo emergente.

Otro desafío para alinear la inversión, el financiamiento de las PYMEs y la política turística es la coordinación vertical de las actividades la cual no se garantiza siempre, dado que las actividades de infraestructura como la construcción de carreteras se deciden y se financian a nivel subnacional. También hay problemas bien reconocidos con la implementación del conjunto de reformas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incluyendo la capacidad a nivel de estados y municipios, y también en la colaboración con el sector privado. Las PYMEs que han logrado garantizar el financiamiento a través de los diversos instrumentos, no siempre tienen la capacidad de llevar el proyecto al éxito, disminuyendo el impacto potencial.

Además, el proceso continuo de reestructuración o reorganización dentro de la Secretaría de Turismo (dos veces en dos años) puede debilitar los beneficios potenciales implícitos al detener la continuidad y el proceso de implementación de los programas. Otro desafío importante para financiar el desarrollo del turismo depende de la sustentabilidad fiscal de las actividades propuestas. El presupuesto de las instituciones dedicadas, incluyendo a la Secretaría de Turismo, INADEM, se decide una vez al año, lo que dificulta el desarrollo de una visión a largo plazo y la planeación para el sector.

Dinámica de la inversión en apoyo a la infraestructura para el desarrollo del turismo

La inversión es un factor clave del crecimiento del PIB, ya que estimula la creación de empleo y contribuye a la generación de ingresos. En la última década, la inversión en infraestructura impulsada por el sector público en México ha aumentado del 3.1% al

4.5% del PIB. Si bien esto ha satisfecho algunos de los requisitos de infraestructura para el turismo, aún quedan oportunidades para tener un mejor alcance y tener más en cuenta a las pequeñas y microempresas en el diseño y planeación de infraestructuras, que son un componente clave de las actividades relacionadas con el turismo.

La inversión pública depende de las decisiones estratégicas del gobierno y de la disponibilidad de recursos, incluida la capacidad fiscal y el acceso a los mercados internos para las finanzas. Las decisiones de inversión privada dependen de las ventas esperadas, las tasas de interés y el entorno macroeconómico general. Garantizar un entorno macroeconómico estable es, por tanto, una condición previa para atraer flujos de inversión, incluido el turismo. Desde 2013, el Banco de México ha asegurado consistentemente una baja tasa de inflación anual (menos del 3% desde 2015).

Esto ha impulsado la confianza entre los inversionistas y los consumidores, que ahora son capaces de pedir préstamos a tasas de largo plazo por debajo del 10%, algo impensable un par de décadas antes.

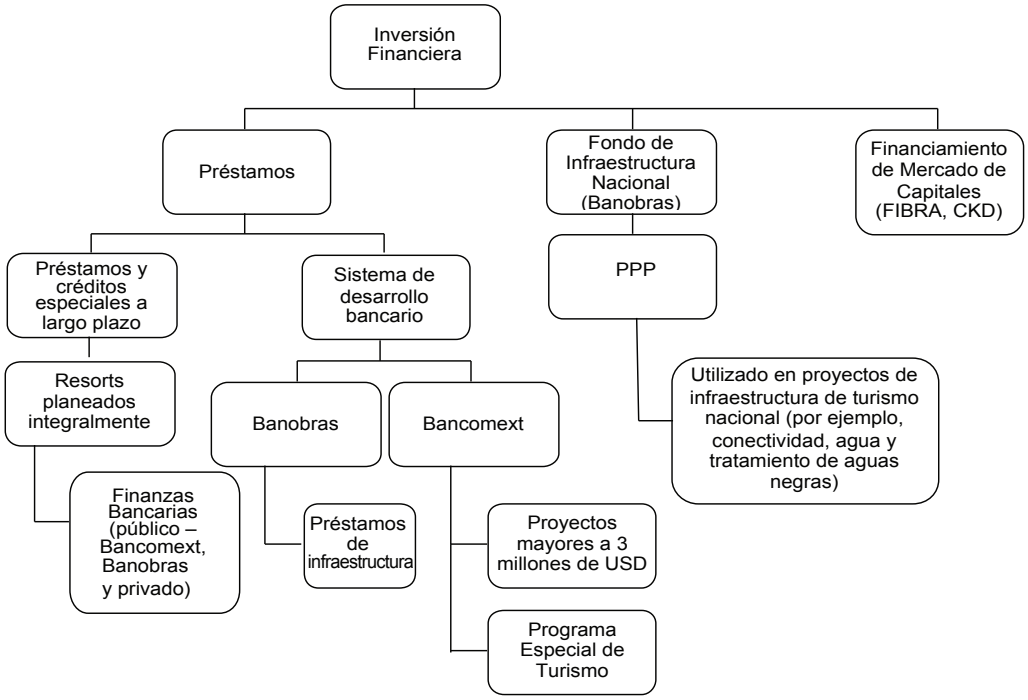
La inversión turística es un problema para los países de todo el mundo con el fin de mantenerse competitivos. Los destinos compiten no solo para atraer a los visitantes, sino también a los inversionistas. En México, la mayor parte de la inversión en turismo es de origen nacional, que representó 74% en promedio en el periodo 2004-2014 (CNET, 2014). Sin embargo, atraer la inversión internacional puede proporcionar un beneficio indirecto adicional, ya que puede mejorar la imagen de un país como destino turístico. Se ha descubierto que la inversión en actividades relacionadas con el turismo genera aumentos de bienestar para México a nivel local y agregado (Faber y Gaubert, 2016). Las inversiones en infraestructura también ayudan a diversificar y abrir nuevos destinos. Sin embargo, son muy intensivos en capital y a menudo implican un sólido componente de financiamiento público.

El Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 propone una inversión total en la cartera de inversión de infraestructura relacionada con el turismo por 181.2 mil millones de pesos para el periodo 2014-2018 proveniente de fuentes públicas y privadas. Alrededor del 80% de esta inversión corresponde a nuevas inversiones en infraestructura relacionadas con el turismo, con el objetivo de diversificar la oferta. Esto incluye la revitalización de los destinos de sol y playa (6 mil millones de pesos), la diversificación de centros históricos y de ciudades coloniales (780 millones de pesos) y el apoyo de infraestructura en Pueblos Mágicos (4 mil millones de pesos). Se prevé que alrededor de 112.2 mil millones de pesos sean inversiones del sector privado. El 20% restante del presupuesto previsto está destinado a mejorar la infraestructura turística existente en los principales destinos. Las opciones de financiamiento incluyen presupuesto federal (17.5 mil millones de pesos); subsidios ($ 12 mil millones de pesos); y el presupuesto del estado de PRODERMAGICO (4.1 mil millones de pesos). Para 2015, la inversión total en turismo ascendió a 16.6 mil millones de pesos, representando el 3.5% del total de inversiones en la economía.

México cuenta con un amplio conjunto de opciones financieras para atraer inversiones del sector privado y apoyar proyectos de inversión a gran escala relacionados con el turismo. Estos incluyen créditos especiales a largo plazo, principalmente gestionados por FONATUR, pero también a través de programas independientes relacionados con el turismo, gestionados por Bancomext y Banobras y vehículos de inversión específicos para el desarrollo inmobiliario en el mercado de capitales. México también tiene un historial de largo plazo en el uso de asociaciones público-privadas para las actividades relacionadas con la infraestructura de redes (transporte, energía, desarrollo urbano) a nivel subnacional para beneficiarse de la experiencia del sector privado en inversiones en infraestructura que

pueden ser catalizadas para inversiones relacionadas con el turismo (Gráfica 5.2). Estos instrumentos financieros respaldan el modelo existente de desarrollo turístico, centrándose en los desarrollos hoteleros y otros desarrollos inmobiliarios, pero apoyan menos a una gama más diversificada de actividades turísticas.

Gráfica 5.2. Financiamiento de inversiones relacionadas con el turismo



Evolución del modelo para atraer inversión privada

El modelo FONATUR ha tenido éxito en atraer la inversión privada al desarrollo integrado de centros y de proyectos turísticos en las zonas costeras, especialmente en Cancún, en donde el valor de la tierra ha aumentado un 6,363% desde 1974. Sin embargo, desarrollos más recientes como el centro integralmente planeado en Loreto no cumplió con las expectativas y se esforzó por atraer la atención de inversionistas y turistas, lo cual es demostrado por las tasas de ocupación observadas. Este modelo también desdibuja la línea entre los componentes públicos y privados de la inversión turística, ya que conlleva un sólido papel público en la planeación y financiamiento del desarrollo turístico.

El enfoque de FONATUR para movilizar la inversión privada se basa en un concepto del lado de la oferta, con dos modelos diferentes. El modelo original involucra a FONATUR planeando y desarrollando un destino planeado centralmente en una zona costera, incluyendo la construcción de la infraestructura necesaria usando las finanzas públicas, antes de venderla al sector privado. Un modelo alternativo, que se está utilizando en Costa Canuva/Capomo en Nayarit, por ejemplo, involucra a FONATUR, la cual proporciona la planeación global y la adquisición y venta de tierras (gubernamentales o de propiedad privada) al sector privado, que entonces es responsable del desarrollo de la infraestructura de acuerdo con un plan maestro FONATUR previamente aprobado. Ambos enfoques implican un importante componente de financiamiento público (Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Inversión histórica de FONATUR en el desarrollo integralmente planeado, 1974-2015

	Periodo	MXN, precios constantes
CIP Cancún	1974-2015	13 929 436 417
CIP Ixtapa	1974-2015	5 622 016 352
CIP Los Cabos CIP	1976-2015	3 666 730 369
Loreto	1976-2015	5 488 646 824
CIP Huatulco	1984-2015	9 993 082 764
CIP Nayarit	2004-2013	1 993 629 479
PTI Litibú		
PTI Costacapomo		
PTI Marina Cozumel	2005-2015	629 685 650
CIP Playa Espíritu	2008-2015	6 823 113 533
Total		48 146 341 388

Año base 2016.
CIP: Centro Integralmente Planeado.
PTI: Proyecto Turístico Integral.
Fuente: FONATUR.

En los últimos años, FONATUR ha tenido que lidiar con inventarios poco atractivos para los inversionistas como consecuencia de haber agotado su reserva estratégica de tierras, con rigurosos esquemas de comercialización, estrategias de ventas ineficaces y modelos de inversión inadecuados (PIT, 2013). Existen condiciones del lado de la demanda que también explican la disminución en la absorción por parte de los inversionistas privados en centros integralmente planeados, como el aumento de la demanda de servicios y experiencias más individualizados para los visitantes, y la disminución del golf. Además, la crisis financiera de 2008-09 afectó a las finanzas de FONATUR, que se sumó a la caída de las ventas de terrenos ya la generación de ingresos de las inversiones turísticas. FONATUR tenía una deuda pendiente de 4 464.6 millones de pesos a noviembre de 2012.

En 2014, FONATUR se sometió a una reestructuración financiera y organizativa que redujo las condiciones de la tasa de interés para la deuda pendiente de FONATUR de 276 a 151 puntos base y extendió los plazos de amortización a 20 años, con un periodo de gracia de dos años. FONATUR ha logrado reducir la deuda pendiente en un 30% en 2016, de 4 465 millones de pesos en 2013 a 3 156 millones de pesos. La reestructuración financiera dio espacio a FONATUR para diversificar la oferta incluyendo proyectos de rehabilitación urbana.

La reforma organizativa ha permitido a FONATUR facilitar los procedimientos de promoción, facilitación y procesos ambientales, y aumentar el apoyo técnico en actividades relacionadas con el turismo para las PYMEs y los grupos vulnerables, incluidas las comunidades indígenas y las mujeres. FONATUR también ha tomado medidas para mejorar las sinergias con los bancos de desarrollo y el sector privado para fortalecer y diversificar la oferta turística. En 2015, FONATUR brindó asesoría técnica a 105 proyectos de desarrollo turístico dirigidos por PYMEs, representando alrededor de 728.9 millones de pesos de inversiones potenciales de PYMEs. A partir de julio de 2016, el objetivo anual de 52 proyectos está en camino de ser evaluado, de los cuales ya se realizaron 30 evaluaciones en junio de 2016, lo que representa 323.7 millones de pesos.

Sin embargo, FONATUR aún tiene que demostrar cómo aprovechar el modelo existente para revitalizar los proyectos actuales y desarrollar nuevos productos de destino que sean capaces de apoyar el desarrollo regional y estén de acuerdo con las nuevas tendencias

del mercado. Las opciones financieras podrían ser adecuadas para aprovechar el modelo existente de desarrollo turístico, pero no han evolucionado para apoyar el desarrollo turístico más allá de la construcción de hoteles y de resorts. Una complejidad adicional es que las empresas de turismo y las autoridades estatales responsables de implementar los proyectos aprobados pueden carecer de la capacidad para llevar el proyecto al éxito, subrayando la necesidad de que los apoyos financieros sean complementados por apoyos no financieros.

A partir de 2016, FONATUR ha tomado medidas para mejorar la coordinación con otras agencias para el seguimiento y apoyo a la implementación de proyectos viables de PYMEs, firmando varios acuerdos de asesoría técnica sobre proyectos PYME relacionados con el turismo con otras instituciones gubernamentales como INADEM, NAFIN y La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el sector privado (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio - Servicios y Turismo, CONCANACO-SERVYTUR, Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos, AMDETUR) con el fin de incrementar la concienciación y aceptar los apoyos de FONATUR. Se necesitan tanto los apoyos financieros y los no financieros para cumplir con estas nuevas iniciativas.

Si FONATUR tiene que desempeñar un papel en la ampliación de las opciones para diseñar y financiar desarrollos turísticos más allá de los destinos sol y playa e implementar un nuevo modelo de desarrollo turístico, es necesario dar más apoyo a esta reorientación de su modelo de negocio y actividades. Si bien FONATUR se ha comprometido a ser el facilitador de las inversiones privadas impulsadas por la demanda, aún no ha demostrado una clara evolución de su función y actividades para impulsar nuevos productos o nuevos tipos de desarrollo. Para solidificar y asegurar una visión a largo plazo para FONATUR, se puede brindar más apoyo institucional, reforzado por el lado de FONATUR mediante mejores evaluaciones basadas en pruebas de los desarrollos de sus proyectos.

Expansión del crédito para proyectos de inversión turística a través del desarrollo de bancos

Los préstamos de crédito son el instrumento estándar para financiar el turismo, y la principal opción financiera disponible para FONATUR para aprovechar las inversiones privadas para desarrollos de resorts integrados. Tanto el sistema de bancos de desarrollo como los bancos privados participan en estas actividades de financiamiento. Además, Bancomext y Banobras cuentan con programas especiales para el desarrollo de proyectos relacionados con el turismo. Estos incluyen el desarrollo de infraestructura básica, a través de Banobras, y un programa especial de desarrollo turístico que ofrece instrumentos híbridos, a través de Bancomext.

FONATUR ofrece préstamos de crédito a largo plazo con un vencimiento de hasta ocho años a tasas de interés de mercado. Cerca de una cuarta parte de la cartera crediticia turística de FONATUR está cubierta por Bancomext, siendo el resto repartido entre los bancos comerciales, incluyendo BBVA Bancomer (20%), Banorte (14%) y Santander (11%) y el mercado de capitales, con menos del 10%.

Bancomext es el mayor banco público de desarrollo en México y tiene una cartera de préstamos mayor que todos los bancos comerciales de México combinados. Es un actor estratégico en el financiamiento de la infraestructura hotelera en particular. Bancomext adoptó una estrategia contra cíclica para inyectar fluidez en el sector, en respuesta a la contratación de flujos internacionales y la caída del financiamiento de los bancos comerciales para proyectos turísticos, luego de un declive en la industria de alojamiento en México entre

2006-2009. Aumentó su participación en el mercado crediticio de proyectos inmobiliarios turísticos y proporcionó ayuda financiera para satisfacer las necesidades de los inversionistas.

Bancomext es un socio clave y catalizador para la promoción de la inversión en desarrollos de resorts integrados patrocinados por FONATUR. Bancomext facilita el acceso al crédito a través de una variedad de instrumentos, incluyendo préstamos directos, sindicación de préstamos, garantías y cartas de crédito. Durante el periodo 2010-14, Bancomext incrementó tanto el crédito otorgado como el número de empresas financiadas en el sector turístico. Esto ha apoyado el modelo existente de desarrollo del turismo a gran escala.

Más allá de su papel de socio de FONATUR, Bancomext también ofrece otras dos modalidades de financiamiento para proyectos relacionados con el turismo: financiamiento directo para proyectos de inversión superiores a 3 millones USD y financiamiento indirecto incluyendo garantías de créditos y préstamos de segundo piso para proyectos de hasta 3 millones USD. Bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Bancomext cuenta con un programa específico para el turismo, el cual cubre préstamos con vencimiento a largo plazo de hasta 17 años e instrumentos financieros alternativos, incluyendo deuda sindicada y acuerdos con clubes. Los segmentos objetivo dentro del turismo son: sol y playa , negocios, lujo, megaproyectos, deporte y turismo médico.

Entre 2007 y 2014, Bancomext incrementó su saldo de cartera turística en más del 400%, inyectando 32.8 mil millones de pesos en préstamos. En 2014, Bancomext llegó a más de 1 000 empresas de turismo, proporcionando 17.7 mil millones de pesos a través de préstamos directos y 1.9 mil millones de pesos a través de garantías mediante los bancos comerciales. El saldo de 2015 de la cartera Bancomext para el sector turístico fue de 22.5 mil millones de pesos. Medido en las habitaciones del hotel, las actividades financieras de Bancomext se han traducido en un estimado de 12 000 nuevas habitaciones de hotel por año desde 2013. Además, Bancomext puso en marcha una línea de crédito contingente y prestó MXN 3.5 mil millones de pesos en los seis meses siguientes al paso del huracán Odile en septiembre de 2014. Esto fue parte de una estrategia de respuesta más amplia del sistema de bancos de desarrollo para ayudar a reactivar el área y apoyar a las empresas turísticas en Baja California Sur.

Banobras es el banco público encargado de potenciar las inversiones privadas en infraestructura básica a través de asociaciones público-privadas, la mayoría de ellas a nivel subnacional. Es un socio importante de FONATUR en la prestación de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura básica requerida para el desarrollo resorts integrados a gran escala, incluyendo carreteras, aeropuertos e instalaciones de tratamiento de desechos. Banobras brinda acceso al crédito para proyectos turísticos tanto públicos como privados a través de una variedad de servicios financieros y no financieros, incluyendo financiamiento de proyectos, reestructuración financiera, garantías, administración de fideicomisos y servicios técnicos especializados. Apoya particularmente a los gobiernos subnacionales.

Entre diciembre de 2012 y mayo de 2015, Banobras amplió el crédito para proyectos de desarrollo turístico por más de 9 mil millones USD, en tres modalidades: asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos de conectividad para promover el turismo (2.9 mil millones USD); créditos al sector privado para el desarrollo de proyectos turísticos (240 millones USD); y financiamiento gubernamental nacional y subnacional para desarrollar infraestructura básica y obras públicas por 5.8 mil millones USD.

Bancomext y Banobras también financian proyectos de desarrollo turístico a nivel subnacional con fondos propios y canalizan fondos federales a proyectos asignados con el objetivo de impactar de manera transversal el crecimiento económico. Los préstamos de

crédito directo a las empresas, independientemente de su tamaño, se ofrecen a los estados y municipios. La asimilación varía según el estado, dependiendo de las dimensiones interrelacionadas. Bancomext ha canalizado fondos federales destinados a la recuperación económica del sureste de México, por ejemplo. Este programa apoya la sustentabilidad operativa y financiera de la infraestructura turística de Chiapas, Guerrero y Oaxaca mediante el financiamiento de empresas de turismo y actividades relacionadas. El programa ofrece préstamos a largo plazo que oscilan entre 5 y 60 millones de pesos por hasta cinco años a tasas preferenciales de capital de trabajo, maquinaria y equipo y hasta diez años para adquisición, reconstrucción o renovación de edificios. Hasta el 80% de los préstamos están garantizados por el Gobierno Federal.

Los préstamos de segundo piso de Bancomext para proyectos relacionados con el turismo a nivel subnacional tienen como objetivos: capital de trabajo y adquisición de activos fijos para empresas vinculadas al turismo; adquisición de hoteles, ampliación, remodelación y equipamiento; reestructuración y mejora sustentable de los hoteles (tecnológica, medioambiental, ahorro de energía, combustible y agua); actualizaciones de marca; y el turismo médico, incluyendo la construcción y el equipo de hospitales y clínicas. Quintana Roo (22%) recibe la mayor proporción de crédito asignado a los estados, seguido por Sonora (14%), Hidalgo (7%), Querétaro y Michoacán (6% respectivamente). De las contrapartes privadas, el banco más activo es Banorte (48%), seguido por Santander (31%) y Banamex (10%). Tenga en cuenta, sin embargo, que una llave hotelera en Cancún es más costosa que en otras áreas, como Guanajuato en el corredor automotriz en el centro de México. Los hoteles en Cancún también tienden a ser más grandes en tamaño que los hoteles de otras regiones, debido a razones de demanda.

Aparte de financiar las necesidades tradicionales de capital de trabajo, Bancomext es el socio implementador de un programa piloto innovador para financiar la calefacción solar sustentable de agua en hoteles turísticos, por ejemplo. Este programa piloto se está implementando en Yucatán, Quintana Roo y Campeche desde 2015, con Bancomext aportando 16 mil millones de pesos a través de un fondo de garantía. El programa proporciona asesoría financiero y técnico para la adquisición e instalaciones de paneles solares y es una iniciativa del Gobierno Federal, la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión Nacional

Cuadro 5.3. Financiamiento del turismo para apoyar el desarrollo regional en Canadá

En Canadá, el apoyo financiero al sector turístico se proporciona en coordinación con otros niveles de gobierno, con la participación de comunidades indígenas y otros actores privados. En 2008-2009, el apoyo federal directo para el sector turístico ascendió a 530 millones de CAD para el desarrollo de productos e infraestructura turística como centros de convenciones y 113 millones CAD para la comercialización del turismo. Además, se destinaron 782 millones CAD a actividades artísticas, culturales y deportivas que tienen un impacto indirecto en el turismo. El Banco de Desarrollo de Canadá ha invertido 1.97 mil millones CAD en el sector turístico. Se proporciona también apoyo adicional mediante el control y operación directos de programas y atractivos turísticos icónicos para comercializar a Canadá como destino (Industry Canada, 2011). En particular, para las PYMEs, que representan el 98% de las empresas turísticas, Canadá ofrece actividades de promoción estratégica, capacitación, preparación para el mercado, garantía de calidad y programas de tutoría de manera coordinada en los tres niveles de gobierno.

Fuente: Canadá (2013), Industry Canada (2011).

para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este es un ejemplo de cómo Bancomext puede expandir y diversificar su oferta de crédito para atender nuevas necesidades financieras, más allá de la construcción de hoteles.

Un ejemplo potencial de buena práctica del apoyo público al desarrollo del turismo en México es el de otro país federal de la OCDE. Canadá ofrece apoyo financiero público en coordinación con los gobiernos subnacionales y el sector privado para promover el desarrollo del turismo regional, incluida la integración de las PYMEs en la cadena de valor del turismo. Los principales aportes de esta experiencia son las condiciones del marco para la participación pública y la interacción con otros actores clave, así como en el papel de la intervención pública en el apoyo a los desarrollos impulsados por la demanda. Canadá ha establecido una estrategia que incorpora a todos los niveles del gobierno y del sector privado para impulsar la productividad en el turismo, ofreciendo el apoyo de los bancos públicos para las actividades directas e indirectas relacionadas con el turismo, en particular las PYMEs que podrían servir como un buen ejemplo de coordinación horizontal y vertical (Cuadro 5.3).

Apalancamiento de sociedades público-privadas para financiar infraestructura en apoyo al turismo

Las asociaciones público-privadas (APP) pueden ser aprovechadas para financiar proyectos de infraestructura pública necesarios para apoyar el turismo. Las APP son acuerdos contractuales a largo plazo entre el gobierno y un socio privado por el cual el sector privado entrega y financia los servicios públicos utilizando un activo de capital, compartiendo los riesgos relacionados. La OCDE apoya el uso de las APP siempre que aporten valor por su dinero y hayan desarrollado un conjunto de principios para su gobernabilidad (OCDE, 2012). Las razones principales para fomentar el uso de las APP son para aprovechar la experiencia del sector privado en el área específica para el desarrollo y reducir el gasto público (OCDE/BID, 2014). Las APP también pueden ayudar a asegurar que los desarrollos turísticos estén alineados con las demandas del mercado.

Las APP se utilizan generalmente para financiar infraestructura pública básica (por ejemplo, construcción de carreteras, instalaciones de tratamiento de agua). Pueden ser menos adecuadas para otros tipos de desarrollo de infraestructuras de naturaleza más comercial (como los desarrollos hoteleros) y en donde la lógica de la intervención pública pueda ser difusa. Una excepción aquí puede ser la construcción y la operación de centros de conferencias y de convenciones, las cuales requieren una inversión inicial significativa, o en donde el desarrollo de instalaciones para el ocio también pueda atender a la población local. Dado el enfoque de la oferta en el desarrollo del turismo en México, una mayor participación del sector privado puede ayudar a aumentar el conocimiento de los objetivos e intereses de la demanda y contribuir a asegurar la sustentabilidad y eficiencia de los proyectos.

En México, la Ley de Asociaciones Público-Privadas de 2012 regula los proyectos de APP a nivel federal, y a nivel estatal cuando el estado federal financia más de la mitad del proyecto. La ley simplifica el marco regulador, facilita el ajuste del contrato, refuerza los derechos de los acreedores y asegura que los proyectos se estructuren de acuerdo con el principio de asignación razonable de riesgo de proyecto. El uso eficiente de las APP requiere de una sólida gobernabilidad y unas regulaciones sólidas.

Financiar el desarrollo de la infraestructura a través de las APP es un enfoque clave adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, especialmente para proyectos relacionados con el turismo. México tiene experiencia en el uso de APP para promover la participación privada a largo plazo en la inversión en infraestructura tanto a nivel federal como subnacional, incluyendo el desarrollo de infraestructura básica de apoyo al turismo en Yucatán. El banco público que canaliza las inversiones de APP es Banobras (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. APP para el desarrollo de infraestructuras a nivel subnacional

El Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) es una iniciativa del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo. Su objetivo es proporcionar apoyo técnico y financiero para crear el marco técnico, legal e institucional para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas a nivel estatal a través de mecanismos alternativos a la inversión pública tradicional en infraestructura y servicios. Las APP pueden ayudar a los gobiernos a reducir el presupuesto necesario para el desarrollo de proyectos a gran escala, aprovechando al mismo tiempo la experiencia del sector privado en el sector específico (por ejemplo, infraestructura de transporte, construcción). En años recientes en México, el Gobierno Federal ha desarrollado proyectos de APP bajo diferentes modalidades (por ejemplo, concesiones, proyectos de prestación de servicios, proyectos de infraestructura productiva a largo plazo). Asimismo, a nivel estatal, Oaxaca, Zacatecas y Ciudad de México han desarrollado proyectos de inversión pública con la participación del sector privado bajo contratos de concesión, contratos de servicios y obras públicas y, más recientemente, bajo el modelo de Proyectos de prestación de Servicios. El programa PIAPPEM ha trabajado con 13 de 32 estados mexicanos. El informe Infrascopio 2014 de la Unidad e Inteligencia Economista (EIU, por sus siglas en inglés) evalúa el desempeño de las APP en México a nivel subnacional. Sitúa a México en el grupo superior de países latinoamericanos y lo ubica como "desarrollado" para implementar APP. Sin embargo, la EIU encuentra que las instituciones mexicanas están muy fragmentadas y cada sector del gobierno es responsable de la planeación, implementación y supervisión de los proyectos de APP. Otros desafíos identificados se relacionan con la capacidad institucional, el marco legal y normativo, el diseño del contrato y las cuestiones de financiamiento.

Fuente: http://www.piappem.org/index.html y EIU (2014).

La experiencia de Francia en la dinámica de la inversión público-privada para el desarrollo turístico destaca la importancia de una estrategia de inversión a largo plazo y de diferentes enfoques. Se apoyan tres distintos tipos de proyectos, cada uno con su propia modalidad de financiamiento. Para financiar el desarrollo del turismo comercial, un fondo inmobiliario inicialmente invertirá en alojamiento de calidad en áreas con potencial de desarrollo, buscando inversionistas institucionales para desarrollar el proyecto. Para financiar la infraestructura turística básica, las inversiones públicas se alinearán con los coinversionistas privados. Por último, para financiar el desarrollo y la diversificación de actividades relacionadas con el turismo por parte de las PYME, la participación pública de Bpifrance tratará de aprovechar la participación privada (Cuadro 5.5).

El financiamiento de inversiones en infraestructura con APP plantea desafíos significativos y muchos países han optado por esta opción, incluyendo varios estados en Alemania, porque una vez que las APP han sido firmadas, el gobierno pierde poder de negociación en la renegociación de las condiciones contractuales. Sin embargo, para darse

Cuadro 5.5. Movilización de inversiones para el desarrollo del turismo en Francia

En octubre de 2015, Francia puso en marcha una nueva iniciativa integrada liderada por el grupo Caisse des Dépôts (la agencia nacional de inversiones a largo plazo), cuya ambición es movilizar cerca de 1 mil millones EUR en los próximos cinco años para apoyar la economía del turismo, con tres principales objetivos: 1) alojamiento; 2) equipo e infraestructuras; y 3) negocios. Esta nueva plataforma de inversión dedicada al desarrollo del sector turístico en Francia se compone de tres acciones principales, con fines y objetivos de inversión distintos:

1. Inversión en alojamiento - La creación de este fondo inmobiliario (Foncière de Paris), abierto a inversionistas, tiene como objetivo apoyar la mejora de la capacidad y el alojamiento de calidad en los destinos turísticos. El fondo invertirá principalmente en infraestructura física para la construcción o renovación de hoteles y residencias de turismo en destinos con un sólido potencial de desarrollo. Se lanzará una estrategia de recaudación de fondos dirigida a inversionistas institucionales con un objetivo de 500 millones EUR, con la participación de la Caisse des Dépôts en la inversión inicial.
2. Inversión en equipo e infraestructuras – El capital de Caisse des Dépôts se movilizará para invertir en infraestructuras turísticas (puertos deportivos, centros de exposiciones, spas, atracciones de turismo cultural, etc.) en todo tipo de territorios/destinos, incluyendo en alojamiento que no se tenga como objetivo en su fondo específico (ver arriba). El financiamiento será de cerca de 400 millones EUR y la inversión involucrará a los coinversionistas privados en cada caso.
3. Inversión para las PYMEs turísticas - El Banco Público de Inversión (Bpifrance) ha creado un fondo de desarrollo de capital (Inversión Turística en Francia) para las PYMEs turísticas, con una proporción de inversiones destinadas a financiar la innovación y el turismo electrónico. Este fondo estará abierto a terceros contribuyentes y se espera una recaudación de fondos de entre 80 y 100 millones EUR con un compromiso de Bpifrance por millones EUR.

Fuente: OCDE (2016c) basado en información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Desarrollo Internacional, Bpifrance, Caisse des Dépôts.

el lujo de no usar ese instrumento, un gobierno necesita tener una fuente alternativa de financiamiento para permitir la construcción del proyecto de infraestructura requerido.

Facilitación del desarrollo del turismo con inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) es un facilitador del desarrollo económico y es buscada para los beneficios previstos. Esto no solo incluye la contribución directa al crecimiento del PIB, sino también la difusión de tecnología y conocimientos especializados, y la creación de vínculos con las empresas nacionales, en particular las PYMEs. Por lo tanto, si bien la IED es un enfoque de financiamiento adecuado para el desarrollo de nuevos proyectos comerciales de turismo a gran escala, también tiene el potencial de beneficiar indirectamente a las PYMEs turísticas. ProMéxico trabaja con la Secretaría de Turismo y FONATUR para identificar y promover la inversión extranjera en turismo en proyectos relacionados con este. ProMéxico cuenta con una importante experiencia en el campo del turismo y tiene el mandato de promover la inversión en proyectos de gran escala, incluyendo grandes desarrollos comerciales de hoteles y resorts.

Desde 1999, las entradas totales de IED en México representaron en promedio el 2.7% del PIB, llegando a 28 mil millones USD en 2015. Sin embargo, los ingresos de IED están sujetos a las condiciones macroeconómicas de la fuente y el país anfitrión, como lo demuestra la disminución de ingresos de IED de los dos países fuente más importantes, Estados Unidos y España, a raíz de la crisis financiera mundial. De acuerdo con el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, las inversiones de la IED en proyectos relacionados con el turismo disminuyeron de 435 millones USD en 2004 a 106 millones USD en 2012.

La IED en actividades relacionadas con el turismo puede tener un impacto en una serie de dimensiones: sobre los patrones de demanda, ya que se dice que las empresas multinacionales relacionadas con el turismo mejoran las imágenes de los países como destinos turísticos; en el capital, la tecnología y las habilidades, tales como la difusión de la tecnología a través del movimiento del personal hacia las empresas locales; sobre los recursos humanos, ya que se dice que las empresas multinacionales relacionadas con el turismo generan más empleo que las empresas locales; sobre las empresas locales, estableciendo vínculos locales con proveedores y distribuidores; y sobre los efectos de la balanza de pagos a través de los ingresos gastados por los turistas (UNCTAD, 2007).

Sin embargo, las oportunidades para establecer vínculos comerciales productivos dependen del tipo de IED atraída. Existen algunas opciones políticas que pueden mejorar la creación de valor de las inversiones en IED: por ejemplo, aumentar las perspectivas de vinculación con las empresas locales, estipulando el uso de insumos locales, transferir habilidades y técnicas de gestión y apoyar a las empresas locales con productos financieros y no financieros para poder alcanzar las normas internacionales (UNCTAD, 2007).

El Marco de Acción OCDE para Políticas de Inversión (PFI, por sus siglas en inglés) (2015b) señala que las políticas de promoción y de facilitación de inversiones deben centrarse en las actividades emprendidas en la cadena de valor, en lugar de en las industrias individuales. El desarrollo del turismo implica un conjunto de actividades e industrias diferentes, y puede ser especialmente beneficioso para las transferencias de conocimientos, incluso para las PYMEs. El PFI desincentiva el uso de políticas tributarias para la inversión en infraestructura en turismo, dado que la característica de ubicación específica de la inversión puede hacerla rentable incluso con una tasa tributaria superior a la media.

Para la mayoría de los países, la participación de la IED en el turismo es baja comparada con la penetración de la IED en otros sectores, o con la inversión nacional en turismo (UNCTAD, 2007). Este es también el caso en México. Existen oportunidades para desarrollar vínculos (principalmente atrasados) con las inversiones de IED en actividades relacionadas con el turismo, por ejemplo, mediante el establecimiento de una red fiable de proveedores locales, la creación de vínculos con las guías turísticas locales; o el desarrollo potencial de la gastronomía local. Esto contribuiría al desarrollo regional, fomentaría la creación de empleo mediante el desarrollo de las PYMEs y promovería un crecimiento más incluyente.

La OCDE (2013b) ha identificado que las inversiones en IED en México representan un mercado potencial para los proveedores de PYMEs de México, aprovechando las nuevas tecnologías y técnicas de gestión, siempre y cuando se construyan vínculos. Además, estos vínculos locales pueden ayudar a diversificar la oferta de productos, incluso dentro de los tradicionales destinos de sol y playa. Por ejemplo, una certificación de calidad de los proveedores puede respaldar su integración en cadenas de valor. FONATUR podría desempeñar un papel en la facilitación y promoción de las inversiones en IED que consideren una dimensión de desarrollo y aprovechen el desarrollo local, mediante la inclusión de las PYMEs en la cadena de valor. También existe la posibilidad de que

el INADEM proporcione apoyo no financiero a los proveedores locales de empresas de turismo multinacionales y que las vincule con instrumentos financieros adecuados. Cumplir con esto exigirá la coordinación entre estas dos instituciones.

En comparación con el papel de interventor desempeñado por FONATUR en la inversión turística, el papel del gobierno australiano ha sido más el de un facilitador de inversiones. La estrategia de turismo nacional a largo plazo de Australia, Turismo 2020, contempla la integración de financiamiento público y privado, junto con asistencia técnica, mejoras en las calificaciones y simplificación normativa para aumentar la productividad y la capacidad de beneficiarse de la creciente demanda de Asia. La estrategia de turismo ha establecido un plan de acción para cada una de estas áreas, con resultados clave e instrumentos medibles para evaluar la implementación del plan (Gobierno de Australia, 2009). Después de la fase inicial de la facilitación turística de las entradas de IED, Australia ha empezado a analizar la distribución regional de la IED (Cuadro 5.6). A través del ejemplo australiano, FONATUR puede evaluar y considerar el paso a un papel menos intervencionista en la facilitación del turismo.

Cuadro 5.6. Programa de Inversión Turística en Australia

Tourism Australia y Austrade están trabajando como asociación para ofrecer un programa de atracción de inversión turística. La asociación cumple con su objetivo de generar un sólido interés de inversión internacional en activos turísticos. El Gobierno de Australia ofrece una gama de servicios para ayudar a los inversionistas extranjeros a identificar nuevas oportunidades de inversión en el sector turístico de Australia (www.tourisminvestment.com.au/), incluyendo: la coordinación inicial de todas las consultas y asistencia de inversión; la identificación de ubicaciones y socios de inversión adecuados en Australia; la inteligencia del mercado y de la industria y oportunidades de inversión; la asesoría sobre los programas y procesos de aprobación del gobierno australiano; y la información sobre el entorno empresarial y normativo australiano.

A través del servicio de Facilitación del Proyecto Turístico Principal (TMPF, por sus siglas en inglés), establecido en 2012, se asignan proyectos importantes de turismo a un trabajador social para ayudar a navegar por el proceso de aprobación del gobierno australiano. Los trabajadores sociales del TMPF pueden proporcionar a los inversionistas potenciales orientación sobre: identificar el rango de aprobaciones federales requeridas y facilitar las presentaciones y reuniones con los organismos aprobadores pertinentes; brindar apoyo y experiencia en programas y procesos gubernamentales; ayudar a los inversionistas a acceder a los programas pertinentes de apoyo del Gobierno australiano; y brindar soluciones de intermediario a los problemas que surgen durante el curso de la obtención de aprobaciones. Una vez que un inversionista tiene interés en un sitio, ubicación u oportunidad específico, los gobiernos del Estado y del Territorio pueden ayudar proporcionando a los inversionistas: información detallada sobre sitios específicos dentro del estado; asesoría y asistencia en planeación de aprobaciones y zonificación preferencial; e información sobre programas de asistencia a la industria, incentivos para el empleo y la capacitación. El gobierno y la industria continúan trabajando juntos para reducir las barreras de inversión y agilizar la regulación a fin de fomentar el interés de las inversiones y el compromiso con el mercado australiano.

Fuente: OCDE (2016a).

Otras experiencias internacionales también muestran cómo se están utilizando a el financiamiento público para movilizar la inversión del sector privado y apoyar grandes proyectos de inversión. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) pretende desbloquear 315 mil millones EUR en inversiones adicionales durante un periodo de tres años, con un importe inicial de 16 mil millones EUR de la Unión Europea y 5 mil millones EUR del Banco Europeo de Inversiones. Si bien el turismo no está específicamente identificado en el plan, los proyectos turísticos elegibles incluyen la infraestructura de transporte, la eficiencia energética de los hoteles y resorts turísticos, la revitalización de los terrenos baldíos con fines recreativos, el apoyo a las PYMEs turísticas, y la creación de plataformas de inversión dedicadas al turismo. Los fondos públicos se utilizan para financiar el turismo y para movilizar la inversión del sector privado en la Unión Europea, por ejemplo, cuando existe una iniciativa para fomentar la inversión en infraestructuras e innovación y apoyar a las PYMEs con instrumentos indirectos (garantías de créditos). La iniciativa incorpora a las TIC para impulsar la productividad y ofrece apoyo público para financiar el desarrollo del turismo.

Creación de instrumentos de mercados de capital para desarrollos inmobiliarios turísticos

El mercado de capitales ofrece otro instrumento para atraer a la inversión privada en el turismo. Similar al mercado de crédito, el mercado de capitales en México se encuentra igualmente subdesarrollado en comparación con otras economías de PIB per cápita similar. Dicho esto, el financiamiento del mercado de capitales ha crecido en los últimos años debido a razones internas y externas, incluidas las condiciones macroeconómicas, la reforma financiera y las modificaciones reglamentarias anteriores. Las condiciones subyacentes para el desarrollo de financiamiento del mercado de capitales han sido creadas por el sector público, pero su asimilación es dirigida por el sector privado y buscada por su tasa esperada, no por su objetivo de desarrollo.

Como parte de las iniciativas para consolidar instrumentos financieros flexibles para proyectos de infraestructura, la Bolsa Mexicana de Valores ha creado dos instrumentos financieros dirigidos principalmente a inversionistas institucionales. Aunque no sean específicos para el turismo, estos nuevos instrumentos han impulsado la participación de inversionistas nacionales y extranjeros en el mercado inmobiliario turístico.

Los Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces (FIBRA) se ajustan a los fideicomisos de bienes raíces de Estados Unidos y facilitan la inversión en bienes raíces por parte de los fondos para el retiro, las compañías de seguros y el público en general. Los FIBRA tienen una capitalización de mercado de 10 millones USD y se han utilizado para invertir en hoteles de negocios a lo largo de los corredores industriales y agroindustriales del centro de México. Estas inversiones son dirigidas por el sector privado y proporcionan un rendimiento mensual. El sector público ha contribuido a facilitar las condiciones subyacentes que apoyan a estos instrumentos, incluyendo la reforma del mercado de capitales, la garantía de igualdad de trato en materia fiscal y la aportación de seguridad jurídica.

Los Certificados de Capital de Desarrollo (CCD) son un instrumento de seguridad financiera destinado a financiar proyectos de desarrollo de infraestructura, o a la adquisición de empresas. Los inversionistas de corto plazo buscan los CCD. La Bolsa Mexicana de Valores administra los CCD, y como con cualquier valor, su desempeño está vinculado al del activo subyacente. A partir de 2015, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) habían invertido 80.9 millones de pesos en 40 CKD y 42.5 mil millones de pesos en FIBRA (Hinojosa, 2015; BMV, 2016).

Una mayor asimilación de estos instrumentos se informa en la revitalización de los hoteles, en lugar de desarrollar nuevos nichos de mercado. Con los instrumentos de deuda, el banco puede absorber el riesgo mediante garantías, pero estos instrumentos del mercado de capitales trasladan el riesgo al inversionista. Como resultado, el uso de CCD para financiar la construcción de infraestructura (en contraposición con el mantenimiento de infraestructura) no se encuentra muy extendido (Hinojosa, 2015). Otros desafíos incluyen la posibilidad de que las fluctuaciones monetarias afecten los rendimientos, dado que las transacciones de los hoteles de negocios generalmente se realizan en pesos mexicanos mientras los inversionistas realizan sus transacciones en dólares estadounidenses. Por último, los instrumentos por sí solos no apoyarán la diversificación de los productos turísticos.

En un contexto de crecimiento consistente de las primeras líneas, el clima de inversión hotelera ha resurgido en los últimos años, con un flujo de capital en el sector y los volúmenes de transacciones hoteleras han superado los 600 millones USD en 2013, frente a un mínimo de 100 millones USD en 2009. Para 2014, los volúmenes son de 700 millones USD en adquisición hotelera de inversionistas extranjeros, con FIBRA y CCD representando el 25% y el 50% del volumen de adquisición de hoteles de negocios en 2012 y 2013 respectivamente.

Nótese, sin embargo, que las FIBRA y CCD se dirigen a inversiones en las que existe un producto homogéneo y casi ninguna segmentación de las actividades empresariales (por ejemplo, en hoteles de negocios). Serían inadecuados para financiar hoteles con todo incluido, en donde el alojamiento, la gastronomía y otras actividades se combinan con el precio de la habitación. Por otra parte, la alta fragmentación de la propiedad hotelera mexicana, donde alrededor del 60-70% de los hoteles no pertenecen a una cadena internacional, impide la coordinación de actividades, políticas y procedimientos y la captación de su cartera por instrumentos secundarios como los FIBRA.

Apoyo al acceso al financiamiento de PYMEs turísticas

Las PYMEs tienen un potencial único en el sector turístico, ya que el consumidor llega al productor permitiendo que las PYMEs formen parte de la economía global. Según el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, las pequeñas y microempresas representan el 99.8% de todas las empresas en actividades relacionadas con el turismo en México y generan 1.5 millones de empleos, o el 86.3% del empleo total en estos sectores. Los datos de la TSA muestran que las PYMEs contribuyen con el 69% de los ingresos totales en el sector turístico en México, mientras que la gran mayoría (87.4%) de las empresas turísticas en México emplean a cinco trabajadores o menos (Gráfica 5.3).

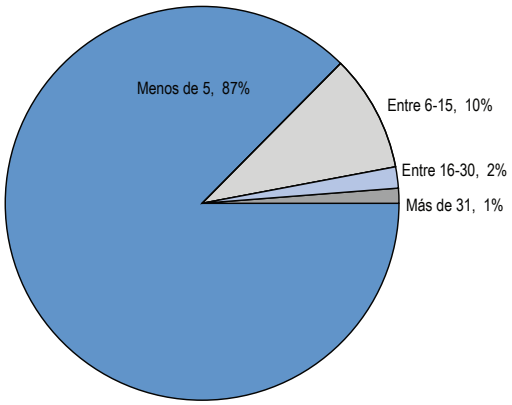
La proporción de autoempleo es del 64%, lo que indica que, para muchos, el espíritu empresarial del turismo puede ser una necesidad económica más que una oportunidad de negocio. Esto sugiere que hay un margen para mejorar la productividad en el sector. Además, más de la mitad de estas empresas operan en el sector informal y, por lo tanto, no pueden acceder a las fuentes de financiamiento disponibles. Si bien las PYMEs turísticas son en general menos intensivas en capital (excluyendo las infraestructuras de conectividad), la heterogeneidad del sector hace que diferentes PYMEs se enfrenten a diferentes desafíos financieros, desde empresas jóvenes e innovadoras, como desarrolladores de aplicaciones para guías de ciudades, hasta resorts hoteleros más tradicionales, restaurantes o servicios recreativos.

Las PYMEs de turismo en México enfrentan así las limitaciones de ser extremadamente pequeñas, con una porción significativa operando en la economía sumergida, lejos de las oportunidades de crédito existentes, incluyendo las del sector público. Otras limitaciones en el acceso a financiamiento externo incluyen la falta de una cultura financiera y las dificultades que justifican los flujos de ingresos, ya que las empresas generalmente realizan

transacciones en efectivo y no registran los flujos empresariales, así como la alta proporción de empresas familiares con habilidades de gestión limitadas. La falta de conocimiento para saber cuál sería el instrumento financiero más adecuado también puede ser una barrera. Los empresarios de turismo a menudo carecen de avales para garantizar sus necesidades de préstamo, debido a la naturaleza intangible de sus productos, mientras que la pequeña escala de financiamiento normalmente exigida puede ser insuficiente para igualar los costos de transacción bancaria debido al análisis y monitoreo. Por lo tanto, los factores de oferta y demanda explican las limitaciones financieras de las PYMEs y de los empresarios del turismo (Bas-OCDE, 2014).

Las características de las PYMEs turísticas en México hacen poco probable que sean financiadas por el sector privado. Por lo tanto, el papel de los bancos públicos de desarrollo recupera importancia en este contexto, siempre y cuando los proyectos viables de PYMEs de turismo se financien a tasas de interés de mercado. El uso de tarifas subvencionadas conlleva, por un lado, el riesgo de que el sector privado sea desplazado y, por el otro, el de ser una carga fiscal por ejemplo, si no hay estudios disponibles que demuestren que dicho financiamiento es óptimo para otras alternativas. Hasta la fecha, los programas de subvenciones existentes para las PYMEs carecían de un sistema de evaluación institucionalizado basado en pruebas que permitiera una mejora gradual de la focalización y la selección de proyectos. El término "viable" también es importante, señalando que la única razón para que el proyecto no sea financiado por el sector privado es los altos costos de transacción.

Gráfica 5.3. Tamaño de empresas turísticas por número de empleados



Fuente: Cuenta Satélite del Turismo (2016).

Financiamiento de instrumentos que apoyan a las PYMEs turísticas

Los instrumentos de financiamiento externo más comunes para las PYMEs y los empresarios son los préstamos y garantías de los créditos. Para resolver las limitaciones financieras de las pequeñas empresas, la mayoría de los países de la OCDE tienen una institución pública dedicada a financiar o canalizar fondos para las PYMEs y los empresarios formales, aportando un adicional financiero o económico. La intervención pública puede ser directa (por ejemplo, préstamos) o indirecta (por ejemplo, garantías de los créditos) y la forma de la institución puede variar dependiendo del contexto. Para que esta intervención pública sea sustentable y no desplace al sector privado, los proyectos a financiar tienen que ser viables a tasas de mercado (OCDE, 2013b). La OCDE está trabajando para racionalizar y promover buenas prácticas institucionales en este sentido (Cuadro 5.7). Dentro de este marco, generalmente las PYMEs turísticas tienen acceso a los mismos instrumentos financieros disponibles para todas las PYMEs, independientemente de su sector, a veces complementadas por iniciativas concretas específicas.

Cuadro 5.7. Características institucionales y financieras de los bancos públicos de desarrollo

Un estudio de la OCDE sobre el papel de las instituciones financieras públicas (bancos públicos de desarrollo y organismos de inversión) en el financiamiento de las PYMEs y de los empresarios identificó un conjunto de buenas prácticas en dos dimensiones principales:

Institucional

- La Institución debe tener un mandato claro, con relevancia local, para reducir la incertidumbre del sector privado, que puede ampliar las actividades sin verse afectada por la competencia desleal (provisiones de fondos a tasas inferiores al mercado).
- La Junta de Gobernadores debe tener experiencia y conocimientos. Debe haber una gestión de rendimiento transparente. Una junta nombrada por el gobierno presenta el riesgo de interferencia política y plantea un conjunto de conflictos para el gobierno, el cual debe navegar entre su función de supervisión y el papel empresarial de la institución, y entre los incentivos de gestión y la realización de actividades de desarrollo.

Financiera

- En cuanto a la dimensión financiera, la Institución debe identificar el fallo vinculante del mercado que impide a las PYMEs y a los empresarios acceder al financiamiento en el mercado y decidir sobre la prestación (directa o indirecta).
- La institución debe contar con un equipo de capacidad de gestión de riesgos, capaz de identificar el proyecto viable al cual otorgar un préstamo.
- Debería haber límites en el apoyo fiscal para el papel de desarrollo de la Institución, con una divulgación transparente de la fuente de financiamiento (al subsidiar actividades) y considerar la posibilidad de cobrar tarifas en lugar de tasas de interés más altas para las PYMEs más arriesgadas.
- La función de esa institución debe ser complementaria de la del sector privado.

Fuente: ADB-OECD (2014).

Los principales actores de las finanzas públicas para las PYMEs de turismo en México son Bancomext, NAFIN y FND. Como parte de la reforma financiera, se les ha dado a los bancos de desarrollo en México más alcance y fondos para realizar préstamos a las PYMEs y a empresarios, incluidas las empresas de turismo. Sin embargo, dado que el 97% de las PYMEs turísticas en México son de tamaño micro con necesidades financieras muy por debajo de los instrumentos ofrecidos por Bancomext y NAFIN, sus necesidades de financiamiento no están suficientemente respaldadas en el marco actual.

Técnicamente, Bancomext tiene el mandato de apoyar a las PYMEs de turismo, las cuales en teoría pueden acceder al crédito utilizando las modalidades Bancomext mencionadas previamente a través del sistema comercial bajo las modalidades mencionadas anteriormente (préstamos de segundo piso por hasta 3 millones USD a través del sistema comercial, y préstamos directos para proyectos que requieren más de 3 millones USD). Sin embargo, las necesidades de financiamiento de las PYMEs de turismo, y las microempresas en particular, son más pequeñas que las ofrecidas por Bancomext, que en efecto continúa apoyando a las inversiones turísticas a gran escala y a la oferta tradicional de productos.

Una iniciativa que contribuye de alguna manera a abordar esta limitación es el programa Mejora tu hotel introducido en 2016. Este programa ofrece préstamos a largo plazo de hasta 10 años a tasas competitivas, canalizados a través del sistema de bancos comerciales, con la garantía de Bancomext. Ha sido codiseñado por la Secretaría de Turismo, Bancomext y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y tiene como objetivo aumentar la productividad del sector. Al momento de la redacción del presente documento, once bancos comerciales participan en este programa.

NAFIN ofrece préstamos de crédito para las PYMEs de turismo que han participado en el programa de asistencia técnica de FONATUR y cuentan con un plan de inversión validado por el mismo. Al igual que el programa Mejora tu hotel, NAFIN prevé el lanzamiento de un programa dirigido a las PYMEs del sector gastronómico.

Incluso cuando estos instrumentos financieros llegan a las PYMEs turísticas, siguen centrándose en el modelo existente de apoyo financiero relacionado con los hoteles. Es necesario promover y fomentar de manera activa los instrumentos y apoyos que sean adecuados para nuevos destinos, o apoyar un enfoque más estratégico dirigido a productos turísticos diversificados.

La prestación de microcréditos para apoyar a iniciativas de turismo rural es un ejemplo interesante de cómo los préstamos a pequeña escala se encuentran apoyando al turismo basado en la naturaleza en áreas regionales. FND proporciona financiamiento directo e indirecto a través de instituciones no bancarias a pequeñas empresas para pequeños proyectos de desarrollo de infraestructura y otras actividades generadoras de ingresos tales como de servicios y de comercio. De 2009 a 2014, FND otorgó 26.7 millones USD en créditos al desarrollo del turismo rural en México. En 2013-2014, el 71% de los desembolsos totales se han dirigido a este sector.

Las cuentas de préstamos directos representan el 65% de los recursos, y el resto se canaliza a través de intermediarios financieros. FND ofrece pequeños préstamos de hasta 45 000 USD para los empresarios de las comunidades rurales de menos de 50 000 habitantes. La estrategia ha mostrado altas tasas de reembolso y un préstamo promedio de 40 565 USD. Estos resultados indican que las poblaciones objetivo reciben préstamos que están de acuerdo con su capacidad financiera y que los préstamos se utilizan para financiar necesidades operacionales a corto plazo.

Estos préstamos proporcionan un adicional económico y financiero y permiten a las pequeñas empresas entrar en cadenas de valor como proveedores de productos locales. La entrada de cadenas de valor refuerza el valor institucional de las PYMEs y refuerza los vínculos con el sector formal. El Programa Regional de Desarrollo 2014-2018 para la región Sur-Sureste ha identificado la necesidad de desarrollar proveedores locales en el mercado turístico, que en general contribuyen a solo el 5% de los insumos del mercado turístico.

Más allá del crédito bancario, el financiamiento basado en activos es una técnica alternativa y más flexible que se utiliza ampliamente en las actividades relacionadas con el turismo para las necesidades de capital de trabajo. El factoraje, el arrendamiento y el descuento de órdenes de compra también se utilizan ampliamente en México, resolviendo parcialmente la falta de acceso al crédito bancario de muchas PYMEs de turismo y permitiéndoles ser parte de una cadena de valor donde la empresa más grande es la garante de la PYME crédito. La OCDE (2013b) señala que las PYMEs mexicanas dependen excesivamente del crédito comercial, con 7 de cada 10 pesos mexicanos procedentes de esa fuente; 1.7 de los bancos comerciales y 1.6 de los bancos de desarrollo. Las PYMEs jóvenes e innovadoras pueden beneficiarse de instrumentos

de capital, aunque algunos empresarios son reacios a ceder el control de la empresa o de la propiedad (Tabla 5.2).

Tabla 5.2. Técnicas alternativas de financiamiento externo para PYMEs y emprendedores

Bajo Riesgo-Rendimiento		Medio Riesgo-Rendimiento	Alto Riesgo-Rendimiento
Financiamiento Basado en Activos	Deuda alternativa	Instrumentos "Híbridos"	Instrumentos de Capital
Préstamos basados en activos	Bonos Corporativos	Préstamos/Bonos Subordinados	Capital Privado
Factoraje	Deuda Titulizada	Participaciones sin votos	Capital Emprendedor
Financiamiento de Órdenes de Compra	Bonos Cubiertos	Préstamos Participativos	Inversionistas Ángeles
Recibos de Almacén	Colocaciones Privadas	Derechos de Disfrute	Plataformas Especializadas para Listados Públicos de PYMEs
Arrendamiento	Financiamiento colectivo (Deuda)	Bonos Convertibles	Financiamiento colectivo (Capital)
		Bonos con Warrants	
		Financiamiento Intermedia	

Fuente: OCDE (2014a).

En México, la mayoría de estos instrumentos se encuentran disponibles para las PYMEs de turismo, las cuales se enfrentan a desafíos especiales debido a la naturaleza del turismo basada en el servicio, la estacionalidad del flujo de efectivo potencial y la falta de avales. NAFIN ofrece instrumentos financieros alternativos como parte del Programa Cadenas Productivas, para firmas pertenecientes a una cadena de valor y con facturación anual superior a 250 millones de pesos. Bancomext ofrece servicios de factoraje para empresas exportadoras, junto con créditos documentarios y seguros de crédito a la exportación para todas las empresas, incluidas las PYMEs de turismo. Bancomext también ofrece instrumentos híbridos incluyendo préstamos sindicados, copréstamos y de modalidad "club deal" para hasta el 50% del total, para financiar proyectos de desarrollo turístico, pero estos son más apropiados para las grandes empresas.

Por lo tanto, México ofrece PYMEs turísticas con la misma gama de instrumentos financieros disponibles en los países de la OCDE. Sin embargo, las características de las PYMEs turísticas hacen poco probable que sean financiadas por el sector privado, mientras que los altos niveles de informalidad significan que una parte significativa de las empresas turísticas no pueden acceder a los apoyos financieros disponibles. La relevancia de estos instrumentos para las PYMEs turísticas depende de las condiciones de la demanda, como la educación financiera del gerente de la empresa, así como del tamaño de la empresa. También se ha observado que los límites de préstamos de Bancomext no satisfacen en la práctica las necesidades del segmento más pequeño de las PYMEs turísticas, cuyas necesidades financieras son mucho menores.

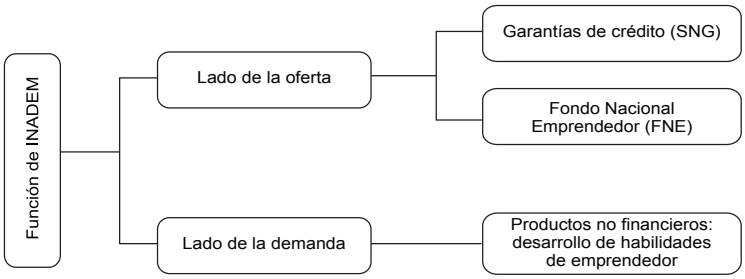
Los apoyos disponibles también apuntan en gran medida al modelo de desarrollo turístico establecido para financiar proyectos relacionados con hoteles. Se debe hacer más para promover la innovación y el espíritu empresarial para apoyar la diversificación de productos y destinos. Para las PYMEs turísticas, el acceso al financiamiento es solo una parte de la historia - los apoyos no financieros también son importantes para facilitar la asimilación y para apoyar el uso eficiente del financiamiento disponible. La evaluación de la OCDE (2013b) de las políticas de PYMEs en México identificó la necesidad de aumentar la concienciación, el acceso y la efectividad de las oportunidades de financiamiento de las PYMEs mexicanas.

Promoción de iniciativas empresariales turísticas

Establecido en 2012, el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) tiene el mandato de apoyar y facilitar el desarrollo de las PYMEs, incluidas las microempresas. Esto se logra mediante la sensibilización, vinculando a las empresas para financiar oportunidades en el sistema bancario y canalizando los fondos federales a través de una amplia gama de instrumentos financieros, incluyendo subsidios, deuda, garantías de los créditos y capital. El INADEM proporciona un apoyo integral a las PYMEs en todos los sectores, incluido el turismo, y también ofrece asistencia técnica y conocimientos especializados para subsectores específicos.

Aunque el INADEM no se dirige específicamente a las PYMEs de turismo, el objetivo de la institución es impulsar la productividad y el espíritu emprendedor en todos los sectores estratégicos, incluidas las actividades relacionadas con el turismo, si el proyecto incluye habilidades empresariales, incorporación en cadenas de valor o mejora de la productividad (Gráfica 5.4). El INADEM trabaja con varios estados para apoyar proyectos estratégicos de PYMEs identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los Programas Regionales de Desarrollo 2014-2018. Estos incluyen proyectos turísticos como la promoción del turismo de aventura en Chiapas.

Gráfica 5.4. Opciones de financiamiento del INADEM para proyectos empresariales turísticos



El INADEM ha ampliado con éxito el acceso a oportunidades de emprendimiento para la población mexicana. Sin embargo, la asignación presupuestaria anual del INADEM es insuficiente para atender el volumen de proyectos viables que buscan financiamiento. En 2015, el INADEM tenía un presupuesto previsto de 8 mil millones de pesos, que luego se redujo a 6.5 mil millones de pesos. Las cuatro modalidades de financiamiento pública ofrecidas por el INADEM incluyen: concursos de financiamiento, en los que las PYMEs solicitan fondos de coparticipación mediante subvenciones; asociaciones estratégicas entre los gobiernos federal y estatal para promover programas de desarrollo regional; actividades de cofinanciamiento a petición de los estados, siempre y cuando el proyecto regional sea adecuado y en concordancia con el programa nacional estratégico; e iniciativas presidenciales específicas, o iniciativas de la Secretaría de Economía.

Garantías de los créditos

Uno de los instrumentos más importantes en México para financiar a PYMEs y empresarios, incluyendo en actividades relacionadas con el turismo, son las garantías de los créditos. El INADEM opera el Sistema Nacional de Garantías (SNG) a través de cinco bancos de desarrollo, ofreciendo garantías públicas de hasta el 70% del préstamo a nuevos empresarios que no acceden a financiamiento a través del sistema privado. De esta manera,

el INADEM vincula proyectos en sectores prioritarios identificados, incluido el turismo, con instituciones financieras públicas como Bancomext, FND y NAFIN, las cuales se encargan de administrar y aprovechar los recursos y de ejecutar programas. El sistema de bancos de desarrollo opera como un segundo piso, sin realizar préstamos directamente a las empresas, sino que canaliza proyectos a instituciones financieras privadas que utilizan sus propios fondos y reciben la garantía del Sistema Nacional de Garantías. El sistema de bancos privados está a cargo de la investigación, el préstamo y la supervisión de las PYMEs y los empresarios.

A través de este instrumento, desde 2007 la Secretaría de Economía ha asignado recursos en garantías por 1.1 mil millones de pesos para facilitar el acceso a financiamiento para PYMEs en el sector turístico, apoyando a 6 387 empresas turísticas. Más de la mitad (56%) de las empresas a las que se llega a través del Sistema Nacional de Garantías son las microempresas, el 35% son pequeñas y el 9% son medianas. En particular, el instrumento satisface las necesidades de las microempresas (formales), que a menudo carecen de avales cuando solicitan crédito.

El INADEM trabaja con Bancomext, ofreciendo el Sistema Nacional de Garantías a las empresas turísticas, independientemente de su tamaño. Durante el periodo 2013-2015, el programa benefició a 3 416 PYMEs del sector turístico por un monto de 718 millones USD. Los préstamos de hasta 40 millones de pesos pueden ser utilizados para financiar a capital de trabajo, activos, adquisición, expansión y remodelación de hoteles turísticos, mejoras tecnológicas sustentables, campañas de mercado y a construcción y equipamiento de hospitales y clínicas en áreas turísticas. Las tasas de interés del programa para las empresas de turismo son del 10.8%, en promedio tres puntos porcentuales inferior a las observadas en los préstamos fuera del programa. La cantidad de crédito en el programa se adapta a las necesidades de cada empresa. El objetivo para 2015 era beneficiar a las PYMEs ubicadas en Pueblos Mágicos y en resorts turísticos estratégicos (ver Capítulo 4 para un análisis sobre el desarrollo de grupos de turismo de PYME y promoción del desarrollo cultural en Pueblos Mágicos).

Fondo Nacional Emprendedor y apoyos no financieros para aumentar la productividad de las PYMEs

El INADEM también gestiona el Fondo Nacional Emprendedor, impulsando el desarrollo de la industria del capital emprendedor a través de recursos de coinversión que han contribuido a más de 30 nuevos fondos, que invierten en proyectos de alto impacto en muchas industrias, incluido el turismo, por cantidades de 3.2 mil millones de pesos en 2014.

El INADEM ha asignado 165 millones de pesos a través de este fondo para desarrollar junto con el gobierno del estado de Oaxaca la llamada Ruta del Mezcal, promoviendo la integración regional de las PYMEs en la cadena de valor del mezcal y su transformación en ruta turística. Este programa resalta que un enfoque adecuado para las PYMEs de turismo en México podría ser el suministro de financiamiento no solo a nivel de empresa, sino también a nivel de destino, para permitir una visión estratégica y favorecer el desarrollo de bloques que pueden ayudar a superar las economías de escala.

Además del acceso al financiamiento y al crédito, el desarrollo de productos turísticos y los servicios a los visitantes también requieren el desarrollo de habilidades de emprendedor, capacitación, sensibilización y nuevas formas de comercialización. El INADEM proporciona capacitación y tutoría no financiera. Un ejemplo relacionado con el turismo es el aprovechamiento de fondos para la renovación de hoteles en Ixtapa-

Cuadro 5.8. Fomento de iniciativa empresarial e innovación en Portugal

Los destinos se enfrentan a un entorno cada vez más competitivo. Hay tres ingredientes clave para seguir siendo exitoso en esta industria: la creatividad, un uso inteligente de la tecnología y la resiliencia. En este contexto, Turismo de Portugal ha definido un marco de apoyo a los startups de viajes, mediante el fomento a la iniciativa empresarial y a la innovación en el sector turístico, y creando un ecosistema de emprendimiento dinámico en el país. Este marco incluye metas para: desarrollar una cultura más innovadora y emprendedora en el sector de los viajes; crear y apoyar activamente iniciativas que aceleren y fomenten startups que puedan tener un impacto en el turismo; apoyar a los startups de viajes en la fase crítica del desarrollo del mercado mediante la movilización de recursos de comercialización específicamente para sus necesidades; proporcionar financiamiento público adecuado y atraer inversiones privadas a las nuevas empresas de viajes que surjan de este movimiento; atraer el conocimiento a Portugal, fomentar el ecosistema de viajes y convertir al país en un centro de referencia de startups de viajes. Dentro de este marco, la Oficina de Turismo de Portugal estableció varias asociaciones e iniciativas centradas en el espíritu empresarial y la innovación, que han podido potenciar un ecosistema de turismo empresarial muy activo. Esto incluye:

- Alentar a los empresarios turísticos a participar en programas de aceleración horizontal, en particular el Desafío de Lisboa (www.lisbon-challenge.com), en asociación con i-Beta. De casi 100 startups que se aceleraron en los últimos dos años, cerca de 30 son del sector turístico.
- Creación de un programa de aceleración vertical dedicado al turismo, el Discoveries Travel and Tourism Start-up Accelerator (www.startupdiscoveries.com), en asociación con Fábrica de Startups.
- Dirigirse a proyectos que utilicen o contribuyan con datos abiertos, en particular Smart Open Lisboa (www.smartopenlisboa.com), asociación con la Cámara Municipal de Lisboa, Portugal Telecom, Cisco y Beta-i.
- Incluir programas dedicados al emprendimiento en el programa de las Escuelas de Hotelería de Turismo de Portugal con un programa específico – Tourism Creative Factory.
- Atraer a inversionistas nacionales e internacionales para apoyar a estas iniciativas, a través de la Cumbre de Inversiones de Lisboa y de Tech Tour.

Fuente: Turismo de Portugal.

Zihuatanejo en Guerrero por un monto de 45 millones de pesos. El apoyo consistió en un diagnóstico de la viabilidad del proyecto para las empresas, y una atención personalizada a los emprendedores. En particular, desde 2015 existe un proyecto para aumentar la productividad en las pequeñas empresas tradicionales mediante el uso de las TIC. Dicho programa podría ser pertinente para las PYMEs turísticas (por ejemplo, vendedores artesanales o pequeños proveedores minoristas de alimentos en las zonas turísticas).

México también puede aprovechar la experiencia de otros países de la OCDE para fomentar el espíritu empresarial y la innovación en el turismo. Portugal, por ejemplo, busca promover el espíritu empresarial y mitigar las barreras que las PYMEs enfrentan para acceder al crédito. Portugal ha desarrollado un conjunto diversificado de medidas dirigidas al turismo, incluyendo la participación en el programa de incubación del Desafío de Lisboa, ofreciendo a las startup tecnológicas relacionadas con el turismo, la oportunidad de conocer a mentores e inversores y participar en talleres, sesiones de pitching y eventos de networking. Portugal también ha introducido instrumentos de ingeniería financiera basados en el capital de riesgo, una línea de crédito para el crecimiento de las PYMEs y protocolos con varias entidades de

crédito para facilitar a las empresas turísticas el acceso a financiamiento de manera oportuna y rentable. Portugal también organiza sesiones de sensibilización y de información sobre la gama de instrumentos para PYMEs y emprendedores (Cuadro 5.8).

Enfoques alternativos de financiamiento para empresas turísticas

Internet y los medios de comunicación social se encuentran impulsando a la innovación rápida, incluso en el espacio de financiamiento de las PYMEs. El financiamiento colectivo (crowdfunding) es una técnica de finanzas que utiliza Internet para hacer coincidir a inversionistas y a prestatarios, para proyectos de interés común con un motivo social subyacente. El financiamiento colectivo es un complemento a las finanzas bancarias y requiere que el sistema bancario opere: cuentas bancarias, tarjetas de crédito, un sistema de pago en línea y registros de crédito, que son necesarios para que el sistema funcione. El financiamiento colectivo no solo puede cerrar la brecha financiera que las empresas observan, también puede hacerlo en un lapso de tiempo más corto que las aplicaciones de crédito estándar. Además, aporta beneficios no financieros, como la validación de los productos de I + D, una estimación de la demanda potencial de un producto y permite al prestatario beneficiarse del conocimiento, la red y la experiencia de los financiadores. El financiamiento colectivo presenta algunos riesgos, incluyendo el fracaso del proyecto, el fraude y la falta de una opción de salida, ya que no hay un mercado secundario para el comercio de las inversiones (Robano, 2014).

Cuadro 5.9. Financiamiento y apoyo a empresas turísticas registradas

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) es responsable de promover e implementar políticas de mejoramiento normativo a nivel federal, y en entidades federales y municipios. En 2014, COFEMER y la Secretaría de Turismo firmaron un convenio para coordinar la implantación de Centros de Atención a Empresas Turísticas (CAET) en municipios prioritarios de turismo para fomentar el turismo a nivel local. En virtud del acuerdo, se está utilizando el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) de COFEMER para promover el emprendimiento turístico y fomentar la formalización de empresas turísticas, así como para brindar asesoría y apoyo con los procedimientos reglamentarios federales, estatales y locales. SARE permite a las empresas de bajo riesgo que no representan una amenaza ambiental o de salud obtener una licencia de operación en menos de 72 horas desde una ventanilla única o centro único. Aparte de las actividades de simplificación normativa, el CAET ofrecerá servicios de difusión de la Secretaría de Turismo sobre las áreas de tutoría, capacitación, estadísticas de turismo e innovación y aumentará la concienciación sobre la disponibilidad de fondos para el desarrollo.

Esta iniciativa opera a través de una red preexistente de municipios que han sido certificados en el marco del Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE). Las empresas que pasan por el sistema de apertura rápida de empresas están incluidas en el Registro Nacional de Turismo. Los Centros de Atención a Empresas Turísticas se establecen tras el análisis de las regulaciones locales que restringen la competencia turística y la instalación de un Punto para Mover a México del Sector Público promovido por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). COFEMER y la Secretaría de Turismo se encuentran desarrollando indicadores de monitoreo para analizar el progreso en los municipios donde se han implantado Centros de Atención a Empresas Turísticas, con el fin de encontrar oportunidades para mejorar la oferta de servicios turísticos y fomentar la inversión y el empleo en turismo.

Fuente: SECTUR (2015).

El financiamiento colectivo se puede clasificar como no financiero (donaciones, recompensas) y financiera (préstamos entre particulares, o inversiones relacionadas con capital). En el financiamiento colectivo no financiero, los inversores se sienten atraídos por alguna característica del proyecto, como el compromiso local o la posible creación de empleo, y donan dinero sin una compensación, a veces a cambio de una pre-orden de un producto. Es el caso, por ejemplo, de TravelStarter, una plataforma global de financiamiento colectivo para empresarios del sector turístico, la cual recibió sus fondos iniciales del Fondo Empresarial Esloveno y que ahora opera en países como Francia, Portugal, España y Estados Unidos. La plataforma ayuda a las personas y a las empresas locales a recaudar fondos para sus proyectos relacionados con el turismo y los viajes. Los viajeros seleccionan un destino y buscan un proyecto para financiar, y reclaman una recompensa en especie a cambio de financiar un proyecto (por ejemplo, una estancia de una noche en una casa de huéspedes, alquiler de bicicletas).

En el financiamiento colectivo financiero, se espera un rendimiento monetario. El financiamiento colectivo financiero puede clasificarse en préstamos entre particulares y en inversión colectivo (análogo a deuda y financiamiento de capital, respectivamente). A partir de 2014, hubo dos plataformas de inversión colectiva en México, Vakita Capital (que ofrece financiamiento colectiva basada en acciones nacionales) y Crowdfunder (prestatarios locales que recaudaban dinero de inversionistas internacionales, bajo la regulación de Valores de Estados Unidos) (FOMIN, 2014), y varias plataformas de préstamos colectivos (Kiva, de Estados Unidos, Kubo Financiero y Prestadero, ambos mexicanos), junto con dos plataformas no financieras de financiamiento colectivo: Fondeadora e Idea.

Se ha argumentado que el financiamiento colectivo sirve para monetizar a las redes sociales, ya que las personas invierten en proyectos que les interesan, debido a sus conexiones sociales o locales (Agrawal, Catalini y Goldfarb, 2011). En este sentido, el financiamiento colectivo puede servir como un instrumento para canalizar las remesas para financiar proyectos de desarrollo local, en particular los relacionados con el turismo. México ocupa el segundo lugar después de India como el país con más ingresos de recepción de remesas (PWC, 2014). De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco de datos del Banco Mundial, las remesas a México ascendieron en 2014 a 1 mil millones USD, o 1.9% del PIB.

También existe una serie de otros modelos de préstamos y desarrollo de PYME y microempresas creados por gobiernos, donantes internacionales e instituciones financieras, así como inversionistas de impacto social cuyo uso potencial en el contexto de México podría ser evaluado al diseñar políticas para financiar a PYMEs. Éstos incluyen:

- Acciones de la comunidad: En las comunidades que tienen capital invertible, los miembros compran acciones en empresas de turismo de propiedad comunitaria y reciben un porcentaje de ganancias basadas en su participación en la propiedad, por ejemplo, una propiedad ecológica de propiedad comunitaria. Es similar en concepto a financiamiento colectivo basada en equidad. Normalmente, este tipo de capital social solo puede ser emitido por sociedades cooperativas, sociedades de beneficios comunitarios y organizaciones comunitarias de caridad.

- Cooperativas: No es una idea nueva, particularmente en México en donde la tierra y, a veces, las actividades económicas comunitarias, son de propiedad comunal particularmente en el sector agropecuario. Sin embargo, no es una práctica ampliamente adoptada en el sector turístico de México y parece ser que existe un potencial significativo que puede explorarse, quizás a través de proyectos piloto en los que se puedan formar cooperativas de turismo y potencialmente aperturas de acceso o capital de trabajo a través de uno de los enfoques de financiamiento alternativo mencionados anteriormente, o programas

más tradicionales respaldados por el gobierno que podrían ser expandidos o creados para aumentar el apoyo a las empresas de turismo de propiedad comunal. Este modelo tiene el potencial más obvio en comunidades remotas, como las que se encuentran en o cerca de áreas protegidas, donde la tierra ya es de propiedad comunal por medio del sistema ejidal.

- Fondos de inversión de impacto: La inversión de impacto, o inversión social, es una tendencia creciente centrada en la asistencia internacional al desarrollo sin fines de lucro y cada vez más en el sector con fines de lucro. Las inversiones de impacto se definen como inversiones que generan beneficios sociales y ambientales significativos.
- Redes empresariales de turismo comunitario: La creación de redes de pequeñas empresas y microempresas relacionadas con el turismo que proporcionan servicios a los visitantes a lo largo de la cadena de valor a nivel local, regional y nacional. Estas redes no solo tienen el potencial de crear una fuente combinada de financiamiento de deuda o de capital, sino que también pueden organizarse en cooperativas de comercialización y en plataformas de comercialización en línea que ayuden a promover a las empresas de turismo comunitario a visitantes que de otra manera no estarían al tanto de ellas. Un ejemplo es el programa Perlas de Uganda, el cual recibió financiamiento inicial, subvenciones y asistencia técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).
- Microfinanciamiento: Al igual que las acciones de la comunidad, las cooperativas y las redes empresariales de turismo comunitario, el microfinanciamiento puede proporcionar una fuente viable de financiamiento para pequeños proyectos. La microfinanciamiento es una técnica de préstamos grupales para préstamos a pequeña escala (el tamaño específico varía dependiendo del contexto) que transfiere los costos de la evaluación de préstamos y el monitoreo del prestamista al grupo de prestatarios. La técnica se ha aplicado como una estrategia de mitigación de la pobreza y, aunque no existe un consenso sobre los beneficios netos que aporta a la población, ha servido para aumentar la inclusión financiera y el empoderamiento de las mujeres, en particular en las zonas rurales (Emran, Robano y Smith, 2014). El microfinanciamiento puede ser una opción financiera para el turismo rural comunitario y para el desarrollo de Pueblos Mágicos.

En México, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) cuenta con un programa específico para impulsar la productividad en las comunidades indígenas a través del financiamiento, capacitación y construcción de capital social, lo cual refleja algunas características del microfinanciamiento.

Por otra parte, debe considerarse la prestación de servicios no financieros. Por ejemplo, la expansión del uso de las agencias privadas de crédito o de los registros públicos de crédito para construir un historial financiero que permita más adelante el financiamiento privada. En relación con esto, la iniciativa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas a Centros de Atención a Empresas Turísticas (SARE-CAET) es un punto de partida para financiar a las PYMEs del turismo mexicano. Esta iniciativa está contribuyendo a abordar la cuestión de la informalidad (Cuadro 5.9). Se puede prever la construcción de un instrumento financiero para acompañar a la iniciativa SARE-CAET, análoga al microfinanciamiento (por ejemplo, con las características de préstamos grupales, compartir los costos de monitoreo y selección, pequeñas cantidades) como política pública para apoyar a las PYMEs turísticas en aquellos destinos ya identificados como potenciales turísticos, incluso para las comunidades indígenas.

Referencias

ADB-OECD (2014), ADB-OECD Study on Enhancing Financial Accessibility for SMEs: Lessons from Recent Crises, Capítulo 2.5 disponible en: http://www.oecd.org/cfe/smes/adb-oecd-study-enhancing-financial-accessibility¬smes.pdf

Agrawal A., C. Catalini y A. Goldfarb (2011), The Geography of Crowdfunding, NBER working paper 16820 disponible en: http://www.nber.org/papers/w16820

Australia Government (2009), « Tourism 2020 », Department of Resources, Energy and Tourism, disponible en:
http://www.tourism.australia.com/documents/Tourism 2020 overview.pdf

Consejo Nacional Empresarial Turístico (2014), Actividad Turística en México2014, número 12, disponible en:http://www.cnet.org.mx

Economist Intelligence Unit (2014), Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascope. EIU, New York, NY, disponible en:
http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39560897

Emran, S., V. Robano y S. Smith (2014), Assessing the Frontiers of Ultra-Poverty Reduction: Evidence from CFPR/TUP I, an Innovative Programme in Bangladesh, Economic Development and Cultural Change, vol. 62 N. 2, enero de 2014, pp 339-380

European Commission (2016), Guide on EU Funding for the Tourism Sector. Abril de 2016, disponible en: http://ec.europa.eu/growth/tourism-funding-guide

Faber B. y C. Gaubert (2016), Tourism and Economic Development: Evidence from Mexico's Coastline. NBER Working Paper No. 22300, disponible en: http://www.nber.org/papers/w22300

Fernández C. y L. Villar (2016), Heterogeneidad de la informalidad laboral y políticas para enfrentarla. Disponible en:http://focoeconomico.org/2016/06/07/heterogeneidad-de¬la-informalidad-laboral-y-politicas-para-enfrentarla/

Fundación CODESPA (2013), Programa rutas: la apuesta por un turismo inclusivo en Latinoamérica. Caracas: Fundación CODESPA. Extraido de: http://scioteca.caf.com/handle/123456789/564

Hinojosa, S. (2015), "Financiamiento de Infraestructura Pública con Mercado de Capitales en América Latina" Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos, disponible en: http://www.piappem.org/file.php?id=485

Industry Canada (2011), Canada's Federal Tourism Strategy: Welcoming the World, ISBN 978-1-100-16807-4 disponible en: www.tourism.gc.ca

Multilateral Investment Fund (2014), Crowdfunding in Mexico: The Power of Digital Technologies to Transform Innovation, Entrepreneurship and Economic Inclusion, MIF/FOMIN Access to markets and Skills, Washington, DC: Inter-American Development Bank

Nassr, I.K., V. Robano y G. Wehinger (2016), Unleashing the Export Potential of SMEs in Greece, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 41, OECD Publishing, París.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qgt464f6-en

Nassr, I.K. y G. Wehinger (2015), Unlocking SME finance through market-based debt: Securitisation, private placements and bonds. OECD Journal: Financial Market Trends, http://dx.doi.org/10.1787/fmt-2014-5js3bg1g53ln

OECD (2016a), Innovative Financing Approaches for Tourism SMEs [CFE/TOU(2015)9/REV1]

OECD (2016b), Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: an OECD Scoreboard. Chapter on Mexico. DOI:10.1787/fin sme ent-2016-28-en

OECD (2016c), *OECD Tourism Trends and Policies 2016*. OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en

OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, disponible es: DOI: 10.1787/eco surveys-mex-2015-en

OECD (2015b), Policy Framework for Investment, 2015 Edition. OECD Publishing, París DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en

OECD (2015c), New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264240957-en

OECD (2014a), "Alternative financing instruments: The case of mezzanine finance", en *Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/fin sme ent-2014-6-en

OECD (2014), "Tourism trends and policy priorities", en *OECD Tourism Trends and Policies 2014*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-4-en

OECD/IDB (2014), "Public-private partnerships", in Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-32-en

OECD (2013a), OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264203952-en

OECD (2013b), Mexico: Key Issues and Policies, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en

OECD (2012), The Governance of Public-Private partnerships, OECD Publishing PND 2013-2018. National Development Plan 2013-2018. Mexican Government PricewaterhouseCoopers S.C. (2014). Doing Business in Mexico: Tourism. Febrero PROSECTUR 2013-2018. Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. Gobierno de México

PIT 2013-2018, Programa Institucional de FONATUR 2013-2018, Gobierno de México Responsible Finance. (2015). Responsible Finance Industry Report,disponible en: http://responsiblefinance.org.uk

Robano V. (2014), New Approaches to SME Finance: Broadening the range of instruments. Case study of crowdfunding, OECD Publishing, París.
DOI: 10.1787/9789264240957-en
http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME(2013)7/ANN1/FINAL&docLanguage=En

Secretaria de Economía (2016), Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México Enero-Diciembre 2015, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58415/Informe Congreso-2015- 4T.pdf

Skidelsky, R., F. Martin, y C. Wigstrom. (2012), Blueprint for a British Investment Bank. London: Center for Global Studies,disponible en: http://globalstudies.org.uk/publications/blueprint-for-a-british-investment-bank/

UNCTAD (2007), FDI in Tourism: The Development Dimension. Nueva York y Ginebra, disponible en: http://unctad.org/en/Docs/iteiia20075 en.pdf

World Bank (2016), World Development Indicators, Consultado el 17 de junio de 2016. http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único donde los gobiernos trabajan juntos para abordar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE se encuentra también en la primera línea de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a nuevos desarrollos y problemáticas, tales como gobernanza corporativa, la economía de la información y los retos de una población que envejece. La Organización proporciona un espacio donde los gobiernos pueden comparar las experiencias de las políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Luxemburgo, México, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y Estados Unidos. La Unión Europea participa en los trabajos de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de las estadísticas obtenidas por la Organización y de la investigación sobre temas económicos, sociales y ambientales, así como las convenciones, directrices y estándares acordados por sus miembros.

Estudios de la OCDE sobre Turismo

Estudio de la Política Turística de México

El Estudio de la Política Turística de México constituye una evaluación de las políticas, programas y planes relacionados con el turismo para apoyar el desarrollo sustentable del turismo en México. Las recomendaciones de política se enfocan en áreas prioritarias para ayudar a fortalecer el sector turístico de México y aprovechar oportunidades con sólido potencial de crecimiento económico, inversión y desarrollo, notablemente en las siguientes áreas: ambiente de elaboración de políticas y convenios de gobernanza; transporte, movilidad y conectividad para los viajes de los visitantes; crecimiento regional inclusivo, desarrollo de destinos, diversificación de productos; e inversión y financiamiento de PYMEs.

Contenidos

Capítulo 1. Perfil y rendimiento del turismo en México

Capítulo 2. Hacia un enfoque integral de la política de turismo en México

Capítulo 3. Conectando a los turistas con destinos en México

Capítulo 4. Desarrollo turístico incluyente en México

Capítulo 5. Financiamiento del desarrollo del turismo en México

La versión original de este libro fue publicada con el título: *OECD Tourism Policy Review of Mexico* (ISBN 9789264266568/ DOI: http//dx.doi.org/10.1787/9789264266575-en), © 2017, Organización para la cooperación y el desarrollo económicos (OCDE), País.
Esta traducción es publicada por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecdbookshop.org – Librería en línea
www.oecd-ilibrary.org – Biblioteca digital
www.oecd.org/oecddirect - Notificaciones de nuevas publicaciones

SECTUR
SECRETARÍA DE TURISMO