

LA COORDINACIÓN TURÍSTICA INTERGUBERNAMENTAL: UNA PERSPECTIVA DESDE EL MUNICIPIO

José René OLIVOS CAMPOS¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto turístico*. III. *Turismo y derecho turístico*. IV. *Restricciones de los atributos municipales en materia turística*. V. *Hacia una política de cooperación turística desde la visión municipal*. VI. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización hacia los municipios que tiende a realizar el Estado mexicano actualmente son insuficientes para conseguir el federalismo efectivo, lo que todavía parece una utopía, ante el centralismo que persiste en funcionar con el paradigma que concentra atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal, que es productor de graves desequilibrios municipales; entre ellos destacamos en el presente trabajo, el turismo, como una facultad que no se otorga constitucionalmente de manera exclusiva a los municipios, para impulsar iniciativas trascendentales para prestar este servicio, a pesar de que representa una actividad económica relevante para muchos municipios, y en consecuencia para México.

Dicho servicio turístico se rige fundamentalmente por el gobierno federal y de los estados, quienes formulan las políticas turísticas, con lo que algunos municipios que han sido considerados dentro de las mismas han

¹ Doctor en derecho por la UNAM; profesor investigador titular en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

permanecido como receptores de los programas que se diseñan desde el gobierno federal y de los estados.

En tanto la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, en materia turística, presenta un comportamiento dinámico, asimétrico y desigual. Mientras los gobiernos federal y estatales tienen responsabilidades definidas en el sistema jurídico nacional en materia turística, y las entidades federativas se han convertido en actores con capacidad de influir, en cierta medida, en la toma de decisiones de las políticas públicas turísticas nacionales, los gobiernos municipales no cuentan con la misma capacidad de actuación en esta materia. De tal forma que estos últimos mantienen su situación de dependencia programática y financiera en materia turística con respecto al gobierno federal y los gobiernos estatales.

Las iniciativas en materia turística municipal llevadas a efecto por algunos gobiernos municipales, como instrumentos de promoción del desarrollo de esta actividad en el ámbito municipal, han resultado ser insuficientes para que culminen en el logro de la calidad y expansión turística de los municipios, ante la problemática estructural que viven éstos, con situaciones económicas y sociales contrastantes y rezagadas, así como por las carencias en las capacidades normativas, financieras y administrativas ante la centralización dada en el gobierno federal.

En este contexto, es indispensable identificar estrategias que permitan el fortalecimiento de los gobiernos municipales en materia turística, que impliquen el desarrollo de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales más equilibradas, en el que el gobierno municipal tenga la posibilidad de constituirse en interlocutor de áreas de acción turística bien definidas y se considere la visión municipal para gobernar e impulsar el desarrollo turístico.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo tiene por objetivo tratar una estrategia que puede contribuir al desarrollo de un modelo de relaciones intergubernamentales más vinculado con un sistema federal efectivo, a fin de que los municipios estén en condiciones de constituirse en un ámbito de gobierno capaz de responder a las necesidades de su población en materia turística y de promoción del desarrollo.

II. CONTEXTO TURÍSTICO

1. *El ámbito mundial*

En los tiempos presentes, el turismo adquiere una dimensión relevante a escala mundial que incide en los distintos órdenes de la vida de la sociedad contemporánea. El turismo es una de las principales actividades de servicios que se realiza en el planeta Tierra, con una expansión impresionante, lo cual, en términos generales, se puede caracterizar del siguiente modo:

- a) El gasto generado por el turismo internacional fue del orden de 800 mil millones de dólares en el año 2002;
- b) El turismo es un factor que permite crear millones de puestos de trabajo en empresas transnacionales y negocios locales, generando empleos directos en transportes, restaurantes, alojamiento, empresas de viajes, así como ocupación en puestos indirectos en la agricultura, comercio y manufactura; y produce actividades inducidas, como la construcción de carreteras e instalaciones básicas de infraestructura;
- c) El turismo mundial comprendió el 40% del comercio mundial de servicios y el 6% del comercio mundial en el año 2005;
- d) El turismo internacional, en el año 2002, registró 715 millones de llegadas internacionales en todo el mundo, lo que significó un incremento del 3.1 por ciento con relación al año 2001, cifra considerable, si se tiene en cuenta que no se toman en cuenta los desplazamientos internos en un país;²
- e) El turismo mundial, en 1999, representó el 8% de los ingresos mundiales totales por exportaciones, y el 37% de las exportaciones del sector servicios, con lo que el turismo internacional es el primer sector de exportaciones del mundo y un factor importante en la balanza de pagos de muchos países;
- f) El turismo destaca entre las cinco categorías superiores de las exportaciones para el 83% de los países y es la fuente más importante para al menos el 38% de ellos;

² Los datos de los incisos a, b, c y d se obtienen de la Organización Mundial de Turismo, página web: [<http://www.world-tourism.org/español/newsroom/campaign/enriches.htm>]. Consultada en septiembre de 2007.

- g) La participación del turismo en el PIB mundial se estima conservadoramente en el 5%. El Consejo Mundial de Viajes y Turismo considera que para 1999 el total de empleos generados por la economía de los viajes y el turismo fue de 192.3 millones, equivalentes al 8.2% del total mundial;
- h) El informe que emite: Turismo: Panorama 2020 de la Organización Mundial de Turismo, las perspectivas para la actividad turística en las próximas dos décadas son muy favorables, estimándose que para el año 2020 las llegadas de turistas internacionales se ubicarán por encima de 1,560 millones, en tanto que los ingresos turísticos alcanzarán los dos billones de dólares, e
- i) En la tendencia de crecimientos para el año 2020 se estima que América ocupará el tercer lugar regional con más llegadas, superada por Europa, Asia oriental y el Pacífico, perdiendo con ello el segundo lugar que ocupa en la actualidad y disminuyendo en un punto porcentual su cuota en el total.³

Estas cifras sobre el turismo internacional resultan elocuentes sobre la relevancia que tiene esta actividad para contribuir al crecimiento económico y en la generación de fuentes de empleo.

2. *El ámbito nacional*

México se inscribe en el contexto del turismo internacional con una importante participación, cuya actividad a su vez constituye un papel destacado en la economía nacional, pero con tendencias que se manifiestan no siempre al alza. Algunos índices económicos ponen de manifiesto este escenario:⁴

- a) Los ingresos por visitantes internacionales en el año 2000 alcanzaron la cifra de 8,295 millones de dólares, 14.8% más que en 1999, y equivalentes a la mitad del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (17,690 millones de dólares), colocándose como la tercera

³ Los datos de los incisos e, f, g, h e i se toman de Secretaría de Turismo, *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*, México, 2005, capítulo II.

⁴ La situación nacional turística se considera lo más destacado de lo consignado en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006. *Ídem*.

- actividad económica del país en captación de divisas, sólo después del petróleo y las manufacturas;
- b) El saldo de la balanza turística alcanzó en el año 2000, los 2,796 millones de dólares, lo que significó el 4.3% más que en el año de 1999;
 - c) La actividad turística ha significado la generación de empleos. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en los últimos años alcanzó 1.9 millones de ocupaciones;
 - d) Informes del Consejo Nacional Empresarial Turístico refieren que la inversión privada acumulada en el sector turístico alcanzó en el año de 1999, los 35 mil millones de dólares;
 - e) En la integración de la Cuenta Satélite de Turismo se considera una amplia gama de bienes y servicios entre los elementos componentes del consumo en actividades turísticas, destacando los transportes, los restaurantes y bares, el comercio y el alojamiento como los principales;
 - f) La Cuenta Satélite de Turismo señala que la participación del Producto Interno Bruto turístico con relación al Producto Interno Bruto total nacional representó para el año 2000, el 8.9%;
 - g) El volumen de llegadas de turistas internacionales al país en el año 2000 fue de 20.641 millones, lo que equivale a un 8.4% superior a lo alcanzado el año anterior, de las cuales 10.591 millones correspondieron a turismo receptivo al interior y 10.050 millones al turismo fronterizo. Adicionalmente, se registraron 81.565 millones de excursionistas fronterizos, y se recibieron 3.467 millones de pasajeros en cruceros;
 - h) La comparación en tasas de crecimiento por llegadas de turistas internacionales a México, frente a la media mundial y a la experimentada en Norteamérica, revela que en el periodo 1999-2000 existe recuperación al sobrepasar con el 8.4% la media mundial, del 7.4% y la norteamericana situada en un 6.9%. Sin embargo, en la década de los noventa, México creció por debajo de la media mundial;
 - i) La actividad turística ha crecido en forma sostenida. Por ejemplo, la oferta hotelera prácticamente se duplicó en veinte años, pasando de 237,000 cuartos de hotel en 1980 a 421,850 en el año 2000, y la demanda pasó de 13 millones en 1980 a 20.6 millones de turistas internacionales en el año 2000.

En suma, se advierte la importancia del turismo a nivel nacional que impacta la económica y el crecimiento de manera sostenida; sin embargo, enfrenta pérdida de competitividad en el escenario mundial, con lo que afecta su expansión económica de este sector a nivel nacional. Esto último se expresa fundamentalmente por los aspectos siguientes:

- a) México pasó del lugar 10 en ingresos por visitantes a escala mundial en el año de 1990, al lugar 12 en el año 2000;
- b) En el renglón de llegadas de turistas internacionales en el ámbito mundial, nuestro país ha mantenido un lugar protagónico, ubicándose en el lugar 10 en 1990, el 7 en 1996 y el 8 en el año 2000; existe pérdida en participación del mercado, pasando del 3.75% en 1990 al 3.0% en 2000; una reducción de poco más del 1.9 por ciento;
- c) La participación de mercado con relación al total de ingresos por visitantes a escala mundial, se pasó del 2.05% en el año de 1990 al 1.7% en el año 2000, lo que representa una pérdida de casi 1.8 por ciento;
- d) El turismo receptivo internacional creció en la década de los noventa al 4.2% como tasa media anual, pero su gasto promedio se redujo sensiblemente, pasando de 608.9 dólares americanos en el año de 1992 a 549.2 en el año 2000;
- e) Por lo que toca al gasto medio del turismo internacional que arriba por vía aérea, ha decrecido de 718.4 dólares en 1991 a 655.6 en 2000. Actualmente, en el rubro del gasto medio por turista, México ocupa el lugar 40 en el ámbito mundial;
- g) Del total de llegadas de pasajeros en vuelos internacionales regulares al país en el año 2000, el 83.7% lo hicieron únicamente en cinco aeropuertos: el Distrito Federal, Cancún, Guadalajara, Los Cabos y Puerto Vallarta, lo cual muestra una alta concentración de los flujos;
- h) El desarrollo turístico de México presenta, entre otras características, una alta dependencia de la demanda proveniente de los Estados Unidos, pero también una marcada concentración de la oferta en pocos destinos, lo cual provoca fragilidad y dependencia.⁵

⁵ *Idem.*

3. *El ámbito municipal*

En México, los municipios no son ajenos a la actividad turística que se produce en los escenarios internacional y nacional. Son actores fundamentales para regir su desarrollo, pues es ahí donde se asientan los centros turísticos, aunque esto pareciera más utópico que real, ante la poca o nula capacidad que tienen los gobiernos municipales para atender dicha actividad, que ha quedado prácticamente a cargo de los gobiernos federal y estatal, con una participación municipal que resulta más receptora de las decisiones políticas de dichos órdenes de gobierno.

En los 2,436⁶ municipios no se tienen las mismas variables de crecimiento de la actividad turística aludidas anteriormente, tanto en ingreso, producto, generación de empleo, inversión, infraestructura, gasto turístico, oferta de servicios, entre otros, debido a los desequilibrios municipales generados por el centralismo del Estado mexicano en materia turística.

Lo anteriormente expuesto se puede ilustrar del modo siguiente:

- a) Al considerar la oferta hotelera de 55 centros turísticos seleccionados, el 71.1% de ellos se concentra en sólo 15 ciudades. Esto significa que el 27.3% de las localidades con vocación turística concentra siete décimas partes de la oferta hotelera. El 58% de las habitaciones de los centros turísticos seleccionados se localizan en playas;
- b) El 52% de las habitaciones ubicadas en playas concentran los destinos tradicionales;
- c) Cinco grandes ciudades concentran el 56% del total de habitaciones en centros urbanos, las del Distrito Federal, Quintana Roo, Jalisco, Veracruz y Guerrero;
- d) El 67% de la oferta de cuartos se concentra en los centros turísticos integralmente planeados, que son centros tradicionales de playa y en grandes ciudades;
- e) En tanto los municipios con destinos turísticos al contar con ciudades coloniales, zonas arqueológicas y centros de playa, enfrentan los problemas del crecimiento del comercio informal, que afecta el turismo al producir la sensación de inseguridad, mala imagen y hostilidad sobre los visitantes nacionales y extranjeros.⁷

⁶ <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC/> Los últimos municipios creados.

⁷ Secretaría de Turismo, *op. cit.*, nota 3, capítulo II.

En suma, la política turística centralista responde parcialmente a la realidad de todos los municipios del país, al no considerar las necesidades y potencialidades de la actividad de la diversidad y heterogeneidad local. El enfoque turístico orientado al desarrollo físico y territorial de algunas localidades ha conducido a un desarrollo limitado, que se expresa por los rendimientos decrecientes del modelo centralista adoptado para la promoción turística, como se puede advertir por la falta de competitividad a escala internacional que tiende a presentarse. La complejidad creciente y la globalidad de dicha actividad exigen la definición de políticas turísticas desde una nueva percepción centrada en los desafíos del desarrollo turístico municipal.

III. TURISMO Y DERECHO TURÍSTICO

La noción de turismo la podemos considerar como los servicios que se prestan a las personas que se organizan normalmente en función de llevar efecto una residencia en el lugar distinto al de su entorno habitual, que deciden acudir para realizar actividades recreativas, culturales o de negocios.

Actualmente, el turismo se vincula al desarrollo de cada país, al contribuir de manera importante a la económica nacional, subnacional y local, la cual se manifiesta de manera dinámica y cambiante por los movimientos diferentes de personas que realizan dicha actividad a escala mundial, nacional, subnacional y local.

En la actividad turística intervienen diversos actores, estableciendo múltiples relaciones e intercambios de bienes y servicios que requieren seguridad para los distintos actos que llevan a efecto, para lo cual cada Estado nacional se encuentra obligado a garantizar en su respectivo ámbito territorial los servicios turísticos, apegado a las normas jurídicas que para el efecto emite, a fin de proporcionar la certidumbre legal e institucional que requiera el turista y los prestadores de servicios turísticos. Esto ha implicado la animación del derecho turístico.

Adolfo Auriolos Martín define al derecho turístico como "... derecho objetivo cuyas normas regulan las relaciones jurídicas nacidas de la actividad turística".⁸

⁸ Auriolos Martín, Adolfo, *Introducción al derecho turístico. Derecho privado del turismo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 29.

A mi entender, se puede comprender por derecho turístico el conjunto de normas jurídicas cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas y garantizar los derechos que inciden en la actividad turística, para su adecuado funcionamiento, organización y correcta operación, con el fin de dar la seguridad jurídica e institucional a quienes participan en ella.

En la normatividad turística destacan como materias fundamentales, a saber: la ordenación, organización, promoción y fomento del turismo, así como la regulación de las relaciones entre empresas y usuarios turísticos.

IV. RESTRICCIONES DE LOS ATRIBUTOS MUNICIPALES EN MATERIA TURÍSTICA

El paradigma turístico centralista conducido por el gobierno federal ha dado por resultado un modelo ambivalente, que tiene por base el desarrollo de proyectos turísticos en municipios con grandes urbanizaciones de playa, inversiones hoteleras y obras de infraestructura; en tanto la gran mayoría de los municipios carecen de crecimiento turístico, al no impulsar esquemas integrales de turismo, a pesar de contar con amplias posibilidades de aprovechar los recursos naturales y culturales de que disponen con vocación turística.

En el modelo turístico ambivalente nacional, la gran mayoría de los municipios en México presentan determinados factores que retrasan el desarrollo turístico, dentro de los cuales se pueden establecer fundamentalmente la insuficiencia de normatividad legislativa que otorgue atribuciones en materia turística, las debilidades municipales para las relaciones intergubernamentales, las deficiencias de servicios e infraestructura turística, insuficiente información para el crecimiento turístico, falta de personal apto para el desempeño de los servicios turísticos y bajos niveles de conservación patrimonial con vocación turística. Estos aspectos se explican en términos generales en seguida.

1. Normatividad legislativa insuficiente

Los municipios no disponen de la facultad exclusiva en materia turística. Al no preverlo el artículo 115 constitucional, se deja a las legislaturas de los estados en última instancia para determinar otros servicios, en el que se puede considerar al turismo, que conforme a la fracción III de dicho

artículo, los Congresos locales lo determinarán conforme a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como por su capacidad administrativa y financiera.

Las legislaturas estatales han hecho poco para ampliar las competencias de los municipios en México, que se traduzcan en una legislación y políticas que propicien más autonomía y ámbito de acción de los ayuntamientos. Los Congresos locales en su mayoría sólo se han concretado a adaptarse a las disposiciones constitucionales del artículo 115, “sin ir más allá en la promoción de una autentica reforma municipal”.⁹

Las legislaturas estatales no han determinado los términos legales de “condiciones de territorialidad y socioeconómicas” y las “capacidades administrativas y financieras” que sirvan de criterio para que las legislaturas estatales desarrollen el sistema competencial municipal;¹⁰ y no existen criterios jurídicos que consideren la diversidad municipal en términos del tamaño de las ciudades; si son metropolitanas, urbanas, semiurbanas, rurales e indígenas, que permita determinar las competencias que mejoren sus capacidades normativas municipales para regular sus entornos de acuerdo con sus condiciones de vida específicas. Esto tampoco se ha dado en materia turística.

2. *Débiles relaciones intergubernamentales*

El escenario de constituir las relaciones intergubernamentales de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno está dado por las facultades constitucionales coincidentes en materia turística que se prescribe en el inciso K de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia turística, señalando las bases generales de coordinación entre la federación, estados y municipios y Distrito Federal, así como de la participación de los sectores social y privado. Esto plantea que el desarrollo turístico del país se realice por los distintos órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal y el Distrito Federal, así como los actores que intervengan en dicha actividad económica, como lo establece la propia Constitución.

⁹ Valencia Carmona, Salvador, “Derecho municipal”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 146.

¹⁰ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998, pp. 164 y 165.

Sin embargo, esta normativa cooperativa constitucionalmente prevista dista mucho de constituirse en factible desde la perspectiva municipal; es decir, los municipios no se encuentran en condiciones de decidir el rumbo de las políticas públicas con los órdenes de gobierno federal y estatal, y con los actores involucrados en la actividad turística. La interlocución de los ayuntamientos que pueda darse con los órdenes de gobierno federal y estatal se encuentra predeterminada por las leyes, los programas o los procedimientos administrativos en los cuales no interviene para su diseño y definición de políticas.¹¹

Así, en la Ley Federal de Turismo¹² se consigna, en el artículo 17, que la Secretaría de Turismo, dependiente del Ejecutivo Federal, puede celebrar los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para formular y ejecutar los programas de desarrollo turístico locales, pero deberán estar acordes al programa sectorial turístico del gobierno federal, y en general promoverá la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo en forma armónica conforme a las disposiciones emanadas de dicha Ley. La forma de coordinación se hará por la Secretaría de Turismo federal y por los conductos de los órganos turísticos que creen los estados y los municipios.

En los términos de dicha Ley Federal de Turismo, para que existan acuerdos de coordinación con los municipios se les sujeta a lo establecido por las políticas federales que se fijan en el programa sectorial turístico, a los dispositivos que la propia Ley determina y a través de un órgano de gobierno municipal *ex profeso* que atienda el turismo.

La gran mayoría de los municipios no cuentan con una dependencia de turismo; sólo los municipios en donde se asientan las capitales de los estados y de los grandes centros turísticos cuentan con una secretaría de turismo municipal o a nivel de dirección turística. Por ejemplo, los casos de los gobiernos del municipio de Morelia, del estado de Michoacán, que cuenta con una Secretaría de Turismo,¹³ y en el municipio de Acapulco, del

¹¹ Guillén López, Tonatiuh, “La reforma del artículo 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”, en Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén López, Tonatiuh (coord.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 252.

¹² Ley Federal de Turismo, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1992.

¹³ Esto se consigna en el artículo 63 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia. Véase http://www.mimorelia.com/anuncios/reglamentos_municipales/bando/Bando%20de%20Gobierno.pdf. Consulta realizada en septiembre de 2007.

estado de Guerrero, la administración municipal dispone de una Dirección General de Turismo.¹⁴ En general, se puede establecer que la mayoría de los municipios carecen de una estructura orgánica de sus administraciones públicas para que realice la gestión de establecer los vínculos de la coordinación intergubernamental con la Federación y los estados para concretar y ejecutar programas en materia turística.

El condicionamiento legal federal que establece la necesidad de que los municipios cuenten con un órgano administrativo en materia turística para la coordinación intergubernamental es una limitante que presentan los municipios por carecer de órganos administrativos en esta materia. En tanto en los municipios donde existen dichas estructuras administrativas que desempeñan la función turística, se constituye en una instancia subordinada en los acuerdos de coordinación intergubernamentales, al estar obligados a observar las políticas y líneas estratégicas turísticas que fija el programa turístico de la Federación.

La mayoría de los municipios en México tienen deterioros económicos y sociales, y los gobiernos municipales carecen de capacidad gubernamental (recursos públicos, infraestructura administrativa, etcétera) con la que puedan constituirse en un centro de poder en igualdad de condiciones jurídicas y administrativas para tratar los problemas del desarrollo turístico con los órdenes federal y estatal, en un esquema intergubernamental que pueda partir de relaciones justas y de cooperación.

De este modo, la coordinación que resulta desigual entre la Federación y los municipios, al contar el gobierno federal con capacidades legales, administrativas, recursos y decisiones superiores a las de los gobiernos municipales, propician el deterioro municipal para atender e impulsar un efectivo desarrollo turístico. Esto, aunado a la insuficiencia de recursos y la falta de facultades turísticas y reglamentarias municipales que regule la configuración turística de su ámbito territorial, da por resultado un profundo déficit para gobernar los municipios en esta materia.

¹⁴ Así lo prevé el artículo 52 del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez. Véase Bando de Policía y Gobierno de Acapulco de Juárez, *Gaceta Municipal del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez, Guerrero*, 8 de noviembre de 2002.

3. *Deficiente infraestructura y recursos*

La infraestructura básica para recibir turistas es insuficiente o inexistente en la gran mayoría de los municipios del país. Existen limitados recursos financieros para desarrollar la infraestructura, y cuando existen recursos, las prioridades de inversión no son analizadas desde la perspectiva del desarrollo municipal.

No existen mayores avances en la aplicación de mecanismos de control de calidad turística municipal, y son insuficientes los inventarios de recursos turísticos.

Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios del país dificultan la realización de los proyectos de desarrollo turísticos. Más de 80% de los municipios del país canalizan casi 78% de sus recursos a gastos administrativos y pago de deuda pública; los gastos para llevar a cabo proyectos de obras públicas, adquisiciones y fomento para el desarrollo social es del 22% en promedio,¹⁵ lo cual es escaso si se tienen en cuenta los múltiples requerimientos de los servicios públicos que debe prestar a la población.

Por otra parte, las finanzas públicas municipales observan una creciente dependencia con respecto a las participaciones federales, que entre los años de 1998 y 2002 han aumentado sustancialmente su dependencia, al llegar casi al 70% del total de sus ingresos.¹⁶

4. *Insuficiente información para el desarrollo turístico*

Los estudios y diagnósticos acerca de sitios turísticos potenciales municipales son limitados. Los inventarios que pueden impulsar el turismo en la naturaleza y el ecoturismo son inexistentes o no están adecuadamente difundidos. La mercadotecnia turística, especialmente en zonas rurales, es inadecuada.

Persiste el problema de capacitación a autoridades y prestadores de servicios, y no se difunden ni practican códigos de conducta para turistas, operadores y pobladores locales.

¹⁵ La estructura porcentual promedio de los gastos públicos de los municipios de México comprende los años de 1989 al 2000, la cual es obtenida del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y el gasto público en México*, México, 2002, p. 255.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas municipales*, México, 2005.

5. Falta de personal capacitado e idóneo

Los trabajadores de confianza de los mandos medios y superiores de la administración municipal no resultan idóneos ni cuentan con la experiencia, conocimiento y aptitudes para el desarrollo de las funciones en materia turística. Ésta es una situación generalizada en los municipios de México. Al carecer del servicio civil de carrera en la administración municipal, se observa un constante relevo del personal cada trienio de gobierno, por lo que los resultados de su trabajo tienden a ser deficientes.

Algunas cifras resultan reveladoras sobre esta situación señalada. En las administraciones públicas municipales que se integran en los 2,427 municipios que existen en México, en el año 2000, contaban con 478,010 empleados públicos, de los cuales el 11% correspondía al personal directivo de mandos superiores y medios, el 27% al personal administrativo, el 27% al personal dedicado a la prestación de servicios públicos, el 10% al personal de obras públicas, y el 25% al personal de policía y tránsito. El personal de los mandos administrativos superiores, que ocupan los cargos de secretarios del ayuntamiento, tesoreros, directores de seguridad pública, responsables de la unidad de planeación y los responsables de participación social, se tiene que el 88% de ellos no permanecen más de tres años en los mismos cargos, mientras que el 12% restante continúa en el mismo cargo administrativo, hasta doce años en promedio; es decir, cuatro periodos gubernamentales.¹⁷ Esto manifiesta el alto grado de relevo de los servidores públicos que ocupan dichos cargos directivos municipales, lo cual se da conforme el cambio de gobierno municipal.

Sobre el perfil de funcionarios municipales, si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria: un 11%, nivel de bachillerato; 15%, secundaria o carrera comercial, y 33%, escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos de 40% de los funcionarios tienen una licenciatura.¹⁸

¹⁷ Loría Saviñón, Cecilia, *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000; Resultados Nacionales; Comparativo 1995-2000* [ponencia], Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, México, 26 de octubre 2001, pp. 6 y ss.

¹⁸ Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, p. 12.

La gran mayoría de los servidores públicos responsables de ejecutar las políticas de turismo en el gobierno municipal, donde existen dependencias encargadas de los asuntos turísticos municipales, no tienen el perfil idóneo para ello, y en el mejor de los casos, aunque tienen la vocación de servicio no tienen la capacidad y actualización necesaria para formular, implementar y desarrollar programas de turismo municipal.

6. *Bajos aportes para conservación*

Hay un inadecuado aprovechamiento de la mayoría de áreas protegidas para turismo. Los mecanismos para recaudación de fondos de turistas para conservación son limitados, y el uso de recursos recaudados en áreas protegidas provenientes de turismo no es eficiente.

V. HACIA UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN TURÍSTICA DESDE LA VISIÓN MUNICIPAL

Las anteriores condiciones apuntadas muestran la necesidad de llevar a cabo transformaciones que vigoricen al municipio en los aspectos jurídicos y económicos, para dar respuestas efectivas en materia turística, a fin de que esta actividad constituya un factor detonador de la economía a escala local, con efectos nacionales e internacionales, lo que permitiría enfrentar el escenario de competencia compleja que se da en esta materia.

Esto resulta crucial en los procesos de la democratización del poder que se orientan a una mejor distribución de atribuciones y recursos hacia los municipios, en el que se considere el papel estratégico que pueden jugar los gobiernos municipales en el escenario nacional, tanto en la acción pública, la coordinación intergubernamental y la colaboración de los distintos actores sociales para solventar la problemática turística en el ámbito municipal.

Desde luego, no se puede sostener que en México exista una gestión de los gobiernos municipales para efectuar una relación integrada, coherente y con equidad en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia turística, como lo prevé la Ley Federal de Turismo o las leyes turísticas locales.

Es en el gobierno federal donde se aprecian las mayores capacidades para desarrollar una política efectiva e institucional para lograr el fomento, la pro-

moción y la regulación del turismo nacional, lo cual se debe al centralismo persistente en todos los planos. Aunque este esfuerzo es también insuficiente y débil para lograr la competitividad esperada a escala mundial y nacional ante los desarrollos turísticos asimétricos y ambivalentes existentes.

En consecuencia, los gobiernos municipales se encuentran limitados para llevar a cabo políticas públicas turísticas en la dimensión de la coordinación intergubernamental, en un plano de equidad, al no vincularlos en términos de atención a sus requerimientos municipales propios, sino en la perspectiva de la política del gobierno federal.

Al respecto resulta ilustrativo cómo actualmente el gobierno federal impulsa el programa Pueblos Mágicos,¹⁹ que considera la participación de diversas dependencias federales, a los gobiernos estatales y municipales y sector privado, en los que ha incorporado a 30 municipios de 2,436 que integran la República mexicana desde el año 2002 al 2006, lo que representa el 1.1% del total de los municipios. Esto muestra lo limitado de la coordinación intergubernamental desde la perspectiva de la Federación.

Ante las insuficiencias económicas, financieras y administrativas que caracterizan a los municipios, los imposibilita para que por sí mismos impulsen iniciativas, compromisos y negociaciones con los demás órdenes del gobierno, lo que da por resultado el rendimiento diferenciado de políticas públicas para el desarrollo turístico municipal.

De este modo, las acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno que considera la participación de los distintos actores de la comunidad social, que conducen a la formulación e implementación de las políticas públicas turísticas, son un obstáculo si no se modifican los procesos y procedimientos jurídicos y administrativos centralistas que se siguen y rigen en la materia.

El desarrollo turístico ha tenido alcances limitados cuando se ha traducido en programas desde la perspectiva del gobierno federal y estatal, pues no necesariamente coinciden los puntos de vista para la atención de los problemas turísticos con los de los gobiernos municipales, cada municipio asume características particulares y problemáticas singulares, con una visión a considerar para el desarrollo turístico, lo que ha sido un freno a la política de los gobiernos federal y de los estados, más que un incentivo para el desarrollo.

¹⁹ Véase <http://www.sectur.gob.mx/work/resources/LocalContent/13114/13/LocInc.pdf>. Consulta realizada en septiembre de 2007.

Es precisamente el redimensionamiento de las acciones turísticas coordinadas desde la visión municipal, lo que debería considerarse en la formulación de las políticas de Estado, dada su relación cercana de los gobiernos municipales con las comunidades locales, lo que constituye un potencial socialmente considerable, lo cual puede transformar en activos protagonistas a los distintos actores locales, al dar apertura para establecer la armonización de intereses, la toma de decisiones y las acciones en las que se incluya la participación y colaboración para solventar la problemática para desarrollo del municipio.

La gran mayoría de los municipios en México aún no juegan un papel activo de importancia para participar en el desarrollo turístico, pero es necesario replantear el modelo de las políticas públicas turísticas estatales centradas en el gobierno federal, en donde los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de actuar con programas turísticos concretos, discutidos y acordados por la población interesada y activa, y que además requieren el apoyo técnico, administrativo y financiero de otras instancias de gobierno. En consecuencia, se necesita formular programas turísticos de cooperación desde la visión de los municipales, desde una perspectiva estratégica de desarrollo turístico.

De los planteamientos mismos de las limitaciones de los municipios, es conveniente fortalecerlos en cuatro vertientes, que nos parecen fundamentales:

- a) Vincularlos a las instituciones democráticas en las que se considera la más amplia participación en los asuntos públicos turísticos, a fin de solventar conjuntamente las múltiples exigencias municipales, en la que se dé participación y se tomen en cuenta efectivamente las propuestas de los municipios en materia turística, para la formulación de los programas nacionales y estatales para el desarrollo municipal, de tal forma que no se limite al municipio a su plan municipal, lo cual les permita constituirse en centros de decisión y no de recepción de programas;
- b) Vigorizarlos en los procesos descentralizados del federalismo, que les confiera atribuciones exclusivas y específicas en materia turística, recursos no condicionados y decisiones autónomas, para que sean más competentes para actuar en todos los campos de interés ciudadano, que incluye los cambios en el escenario local con vocación turística;

- c) Sustentados con relaciones intergubernamentales basadas en el respeto, la equidad y la colaboración desde el municipio hacia los otros órdenes de gobierno, y con el consenso ciudadano, para responder a las exigencias presentes y futuras desde la formulación y ejecución de las políticas públicas desde la visión municipal, y
- d) En el ámbito municipal, formular e implementar la profesionalización de los servicios turísticos a fin de desarrollar proyectos y programas con visiones a corto, mediano y largo plazo, a efecto de que puedan vincularse con los programas a escala estatal y nacional de acuerdo con sus características y exigencias locales.

Estimamos que desde esta perspectiva pueden generarse efectivamente acciones para el desarrollo turístico municipal, que finalmente es a partir de su ámbito territorial como se encuentran asentados los actuales centros turísticos de importancia crucial que reporta altos ingresos y dividendos al país, y es en los municipios donde se encuentra el potencial para elevar los niveles de ingreso y producto nacional a partir de la actividad turística, que hay que reactivar para superar la problemática asimétrica y ambivalente que se vive.

VI. CONCLUSIÓN

En los tiempos presentes, la centralización del Estado mexicano en términos jurídicos, administrativos y financieros ha dado por resultado la improductividad en cada ámbito del gobierno municipal para solventar la magnitud de su problemática local, ante la astringencia de atribuciones, recursos y medios administrativos.

Es necesario impulsar el federalismo de manera efectiva para hacer una realidad la vida republicana, en donde los municipios sustenten sus acciones con capacidades y aptitudes para actuar en diversos campos de la vida local, como el turismo, que requiere atención desde el escenario municipal.

En tanto se reconozca al gobierno municipal con capacidad jurídica, política y administrativa con la que puede intervenir en las distintas esferas de la vida local, para producir las condiciones materiales de vida, en el seno en que se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos, se puede lograr elevar el nivel de desarrollo turístico.

En esta tarea, al gobierno local le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo local, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social democrática en general.

Hoy en día el turismo constituye un factor decisivo para impulsar el desarrollo social y económico municipal, por lo que se requiere aprovechar óptimamente lo existente y desarrollar sus potencialidades municipales para llegar a un mejor nivel de beneficios para los habitantes del municipio.

En esta óptica podemos establecer que los municipios requieren contar con facultades jurídicas, instituciones y recursos para impulsar iniciativas, realizar acciones y responder a las exigencias de la actividad turística municipal.