

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TURISMO; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TURISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, PRESENTADO POR EL SENADOR ALEJANDRO GONZÁLEZ YAÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO CON LA FINALIDAD DE FOMENTAR LA CONCIENCIA TURÍSTICA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones de Turismo y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores les fue turnada, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo con la finalidad de fomentar la conciencia turística.

En virtud del análisis y estudio de la iniciativa que se dictamina, esta Comisión Legislativa, con base en las facultades que le confieren los artículos 85, 86, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 117, 135 fracción I, 136, 182, 212 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente proyecto de dictamen, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. En sesión ordinaria de fecha 10 de marzo de 2010, el Senador Alejandro González Yáñez del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, presento ante el Pleno de esta Honorable Cámara de Senadores, una iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo con la intención de fomentar la conciencia turística.

SEGUNDO. En la misma sesión, la Presidencia dispuso el turno para el estudio y dictamen de la proposición referida a las Comisiones de Turismo y de Estudios Legislativos, Primera.

CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“En las últimas décadas en todo el mundo se han dado grandes cambios de índole social, económica, política, tecnológica. El turismo también ha evolucionado: la oferta turística mundial se ha desarrollado considerablemente en el transcurso de los últimos treinta años.

En 1970 se contaban 40 países considerados como destinos turísticos, hoy podemos nombrar más de 140 y dentro de los cuales México, gracias a su muy diverso y fascinante patrimonio natural y cultural (playas,

bosques, zonas arqueológicas, museos, gastronomía, etc.), tiene un lugar significativo por su enorme potencial en recursos naturales, culturales, de diversión y entretenimiento de todo tipo.

El crecimiento de la actividad turística en nuestro país, tanto en materia del ingreso de turistas, por ende de divisas, así como el aumento de la inversión en el rubro, y sobre todo, de la conciencia adquirida del ciudadano común de la necesidad de aprovechar su tiempo libre y beneficiarse en forma integral a través del descanso, principalmente del turismo, requiere de la urgente preocupación de implementar acciones en el marco de esta nueva Ley General de Turismo que permita un mayor desarrollo turístico para el país.

Hay que destacar que el factor humano, es decir, las personas de una determinada región o país, son quienes dan vida al turismo, ya sea como turistas o como anfitriones.

Ante la globalización y el desarrollo de los medios de comunicación, el turista nacional e internacional tiene acceso a más y mejor información sobre destinos, experiencias y posibilidades para hacer turismo. Por lo mismo, hoy más que nunca, demanda servicios y experiencias de la más alta calidad, ante una competencia cada vez más agresiva y numerosa entre destinos que aspiran a ser la mejor alternativa para los visitantes, lo que hace la diferencia es la calidad de la atención recibida.

Ante ello, México necesita desarrollar ofertas pertinentes en las que contar con hombres y mujeres con preparación, vocación, actitud positiva y emprendedora, resulta el factor que anima y otorga a la propuesta el sentido de calidad que el turista espera recibir.

Esto es, no hay empresas ni destinos de calidad, sin personas de calidad, y no solo calidad en términos de profesionalización, sino también calidad humana.

En la historia del desarrollo del turismo en México se han realizado importantes esfuerzos con el fin de involucrar a la sociedad en el conocimiento de las implicaciones del turismo. Así, encontramos que en 1964, Miguel Alemán Valdés, en su libro 15 lecciones de Turismo, abordó por primera vez el concepto de Conciencia Turística denotando entre otros factores, el carácter personal del turista y del anfitrión, por lo que resulta fundamental dirigir especial importancia a ambas partes, reconociendo la necesidad de que los residentes de un destino turístico comprendan la importancia que tiene el turismo para el desarrollo de su localidad.

Diversos autores analizaron este tema y dieron sus propias definiciones sobre la Conciencia Turística, las cuales coinciden en considerarla como un estado mental positivo, orientado a la conservación de los bienes y servicios turísticos, y al establecer contactos favorables con su entorno.

De acuerdo a las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo (OMT), la agencia especializada de las Naciones Unidas, en 2008 tuvieron lugar 903 millones de llegadas de turistas internacionales. Los países más visitados por turistas internacionales en 2007 y 2008 se ubican en Europa, con Francia en el primer lugar. Encontrándose México en el noveno lugar con 22, 2 millones de visitas. Sin embargo, en América Latina, México ha sido el destino más visitado por el turismo internacional.¹

Algo fundamental, es que el turismo brinda cerca de dos millones de empleos en el país, con ingresos del 30 por ciento más elevados que el promedio de los salarios en el resto de la economía.

Según el Banco Internacional de Desarrollo, los ingresos provenientes del turismo internacional son una fuente importante de empleo para América Latina, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Vemos que en México, el turismo es la tercera fuente de divisas del país, después de las exportaciones petroleras y las remesas, lo que origina que prestemos mayor atención en este rubro.

El fomentar el turismo permite apreciar los beneficios que éste aporta al país, con la creación de nuevos puestos de trabajo y la mejora de la calidad de vida de la comunidad o región. Por lo que fomentar la conciencia turística será un incentivo eficaz para que nos visiten un mayor número de turistas.

La conciencia turística se refiere en un aspecto, a las personas que habitan en un lugar para que adopten conductas y actitudes que resulten acogedoras de los visitantes, por el otro, se refiere al propio turista, para que sus actitudes y conductas reflejen un nivel de educación y de respeto con la cultura del país que visita.

La conciencia turística depende del nivel cultural, tanto en la población receptora como en los turistas que visitan un país o región. Está fuertemente influenciada por las opiniones y experiencias de quienes han viajado anteriormente, lo que hace que haya una mayor afluencia de personas donde exista una conciencia turística de los habitantes de aquella región.

La conciencia turística del prestador de servicios turísticos como de su personal laboral, se refleja en la calidad de los servicios, bienes y prestaciones que se ofrecen directamente a los turistas.

Tener conciencia turística, es poseer un conocimiento certero y reflexivo de la importancia de una actividad que engrandece a un país, y reconocer que es tarea de todos el trabajar para que ello se logre, con la finalidad de transformar al país en un lugar idóneo para vacacionar, donde puedan disfrutar todos los visitantes y ganar con ello el logro de una conducta de cuidado y preservación de nuestro patrimonio cultural y recursos naturales.

A través del ejercicio de una actitud empática hacia quienes visitan nuestro país o ciudad, con solidaridad y servicio complaciente del turista que requiere un trato que será breve y transitorio, se facilitará el desarrollo en la actividad turística, entendiendo que todos nos encontramos al servicio de todos, ya que cada uno de nosotros hemos sido turistas y visitantes alguna vez.

Es muy sencillo demostrar una actitud adecuada, a través de cosas tan comunes como un buen trato, disciplina en la entrega del servicio, sentido de responsabilidad, cortesía, amabilidad y honestidad con las personas que nos visitan.

Son diversas las formas que permiten crear conciencia, pero la primera de todas es transmitir que la conciencia turística es un deber de todo mexicano. Valorar y proteger lo que tenemos es una tarea que nos involucra a todos.

El formar conciencia turística generará un turismo responsable hacia la sustentabilidad, que se traduce en empleos, en ingresos para las familias, en mejoramiento de calidad de vida en el país, en cuidado y protección de nuestro medio ambiente y sobre todo, en satisfacción para todos los mexicanos.

Señoras y Señores Legisladores:

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo para quedar como sigue:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona una fracción XVI del artículo 2; se adiciona una fracción IV y se recorren las subsecuentes del artículo 3; se adiciona una fracción XIII del artículo 58 y se modifica el segundo párrafo del artículo 65, todos de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

Ley General de Turismo

Artículo 2.- Esta Ley tiene por objeto:

I. al XV. ...

XVI. Fomentar la conciencia turística de los prestadores de servicios turísticos, de los habitantes de zonas turísticas así como de los turistas.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. al III. ...

IV. Conciencia turística. Conjunto de conductas y actitudes, tanto de los prestadores de servicios turísticos como de los habitantes de zonas turísticas, para hacer acogedora la estancia de los visitantes en el país. Del turista, serán aquellas actitudes y conductas que reflejen un nivel de respeto a la cultura del país y de la zona turística que visita, la preservación del medio ambiente y la calidad humana de las personas.

V. al XXII. ...

Artículo 58.- Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:

I. al XII. ...

XIII. Fomentar la conciencia turística de sus trabajadores y empleados.

Artículo 65.-

Párrafo I. ...

En los citados programas se deberá considerar, tanto el fomento de la conciencia turística como la profesionalización respecto a la atención de las personas con discapacidad.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a los diez días del mes de marzo de dos mil diez.

A T E N T A M E N T E

POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

CONSIDERACIONES

Efectivamente, como lo expone el promovente en su exposición de motivos, hoy como nunca, el turismo ha tenido un mayor desarrollo internacional, ello derivado de muchos factores, tales como la globalización, pero sobre todo, por el entendimiento y aceptación generalizada que existe en el mundo, acerca de las bondades que el desarrollo de la industria turística otorga al país que la desarrolla.

Afortunadamente, nuestro país es uno de los 10 primeros en el mundo en recepción de turistas extranjeros y debe decirse que el turismo interno también es nutrido e importante. Ello es resultado de los vastos y variados recursos turísticos con que cuenta nuestro país. En este bondadoso territorio podemos hallar maravillas naturales, gran biodiversidad, atractivos culturales, y muchas otras virtudes, todas ellas complementadas siempre por la calidez de nuestra gente.

Estamos de acuerdo con el Senador proponente, acerca de las potencialidades del turismo y la necesidad de su desarrollo, de hecho, la promulgación en 2009 de la Nueva Ley General de Turismo, obedece al convencimiento a que se ha arribado acerca de la importancia mayúscula del sector, que otorga divisas al país, creación de empleos y multitud de inversión nacional y extranjera en desarrollos e infraestructura, todo ello creando un círculo virtuoso, verdaderamente atractivo.

Sin embargo, en nuestro país, por mucho tiempo se ha descuidado el sector turístico, poca inversión en infraestructura, poca promoción turística y sobre todo una nula o pobre política en la materia, provocaron que durante muchos años, la actividad turística se encontrara a la deriva. Afortunadamente en tiempos recientes se ha cambiado de actitud y se han dado pasos importantes para buscar un mejor desarrollo del turismo en nuestro país.

Por supuesto, como lo establece el autor de la iniciativa, es fundamental como herramienta de un mejor desarrollo de esta industria sin chimeneas, contar con “...hombres y mujeres con preparación, vocación, actitud positiva y emprendedora...”, además de servicios con un alto estándar de calidad que haga que los visitantes nacionales y extranjeros a nuestros destinos quieran regresar a futuras experiencias y con un magnifico sabor de boca.

La propuesta en estudio, establece que para llegar a la consecución de los objetivos que hagan más fuerte la industria turística, es necesario contar con una “CONCIENCIA TURÍSTICA”, estableciendo este concepto como “...un estado mental positivo, orientado a la conservación de los bienes y servicios turísticos, y al establecer contactos favorables en su entorno”, complementando su explicación al afirmar que: “La conciencia turística se refiere en un aspecto, a las personas que habitan en un lugar para que adopten conductas y actitudes que resulten acogedoras de los visitantes, por el otro, se refiere al propio turista, para que sus actitudes y conductas reflejen un nivel de educación y de respeto con la cultura del país que visita.”, terminando por establecer que tener conciencia turística es: “poseer un conocimiento certero y reflexivo de la importancia de una actividad que engrandece a un país, y reconocer que es tarea de todos el trabajar para que ello se logre”, argumentos que se resumen y con los cuales no se puede estar en desacuerdo, ya que tener el conocimiento y convencimiento en lo que se refiere al desarrollo del turismo, es una cuestión sine qua non para conseguir el éxito turístico.

Sin embargo, aun cuando en la legislación cuestionada, esto es la Ley General de Turismo, no se encuentra plasmado el concepto de Conciencia Turística en específico, de analizarse el contenido integro de la misma, podemos observar que este estado mental al que se refiere al autor, es eficazmente buscado y cultivado por múltiples disposiciones que componen la ley.

En ese sentido, toda vez que la propuesta que se analiza, en las adiciones al articulado de la Ley, propone la definición, estructuración y aplicación de la “CONCIENCIA TURÍSTICA”, sin proponer la modificación o derogación de disposición alguna, es correcto hacer un análisis global de lo propuesto, dejando a un lado la estructura de la iniciativa, hasta en tanto se determine la pertinencia de la aprobación de la misma.

Como lo establecíamos, la Conciencia Turística, como estado mental positivo, es un elemento necesario para que el turismo se desarrolle debidamente, sin embargo, desde ahora debe de quedar muy claro que no es necesario la conceptualización de una conducta para que esta sea llevada a cabo. En efecto, esta conciencia turística a la que se refiere la propuesta, es una actitud que no solo es necesaria que exista para el mejor porvenir del turismo, sino que se puede afirmar sin temor a equivocarnos, que la misma, por lo menos por parte de los prestadores turísticos y personas habitantes de los diferentes destinos de nuestro país, siempre ha sido tomada en cuenta y sus bondades han sido aplicadas en pro de una mayor industria turística. Nuestro país, es reconocido a nivel mundial por la calidez y buen servicio de la gente que trabaja en las diversas actividades recreativas que ofrece nuestra nación, y esto es derivado precisamente del convencimiento generalizado a que la población ha arribado, hacer de que el buen y cálido trato hacia al turista es parte de una experiencia global y placentera. Por todo lo dicho debe reconocerse que la conciencia turística, tal vez de una manera no especificada en la Ley, pero el día de hoy ya es aplicada en el país.

Ahora bien, así como no es necesaria la conceptualización específica de una conducta para que esta sea llevada a cabo, tampoco es necesario que en una legislación se contemple en específico una figura cualquiera, para que la misma sea aplicada, siempre y cuando sus elementos sean contemplados por lo menos de manera referencial por la Ley.

Si observamos el caso en especial, en la parte conducente del texto a incluir en la legislación, se establece la definición específica de la conciencia turística, a saber:

“Conciencia turística. Conjunto de conductas y actitudes, tanto de los prestadores de servicios turísticos como de los habitantes de zonas turísticas, para hacer acogedora la estancia de los visitantes en el país. Del turista, serán aquellas actitudes y conductas que reflejen un nivel de respeto a la cultura del país y de la zona turística que visita, la preservación del medio ambiente y la calidad humana de las personas”

De la anterior definición, podemos limitar la influencia de la Conciencia Turística que se nos propone, a simples conductas o actitudes, para hacer acogedora la estancia de los visitantes en el país, esto es, lo esencial del término y de su aplicación, es la existencia de dichas conductas y actitudes, ósea, actividades en el mundo de lo exterior y también pensamientos en el interior.

Cabe hacer notar, que la definición compromete la actividad tanto de prestadores de servicios turísticos en sentido amplio, así como de los propios turistas, sin embargo, no debe dejarse de lado que la estructura de la propuesta en sus cuatro artículos a modificar, solo establece una obligación específica a los primeros y jamás impone obligaciones a los turistas.

La anterior situación es lógica, ya que aun cuando el turismo es una actividad trascendente del país, en términos jurídicos no pasa a ser más que una prestación de servicios en materia civil, esto es, un acuerdo de voluntades en donde la obligación principal del turista es la del pago y la de los prestadores de brindar los servicios en acatamiento necesario de todas las leyes de la materia. En ese sentido, la obligación de los turistas, está limitada exclusivamente (además de realizar el pago), por la legislación aplicable en la zona turística, esto es, al respeto de los derechos de terceros, al respeto ambiental y al respeto de la normatividad administrativa, sin embargo, obligaciones estas, derivadas de leyes alternativas y no del acto jurídico de contratación de servicios turísticos. En tal virtud, imponer obligaciones a los turistas, máxime que intenten normar su pensamiento y actitud, no solo es ilegal, sino prácticamente inaplicable, por la imposibilidad de que una ley rijan o determine los pensamientos o actitudes de las personas, además de que las actividades externas de los visitantes están ya normadas por multitud de normas jurídicas generales en su calidad de ciudadanos y por un contrato privado de contratación de servicios turísticos, cuestión que hace innecesario contar con una figura adicional que norme la conducta externa de los turistas. En ese sentido, se hace impráctico e innecesario aplicar esta legislación a los receptores de servicios turísticos.

Esto es así, ya que la conciencia que busca imponerse por medios legislativos, es una cuestión cultural y regir el nivel de cultura de diversas personas, de diversos países, de diversas posibilidades económicas es una cuestión poco menos que imposible.

Sin embargo, como se ha dicho, la estructura de la reforma, es adecuada única y exclusivamente para el acatamiento de los prestadores de servicios turísticos en sentido amplio como todos los que intervienen en esta prestación, ya que a ellos si se les pueden imponer obligaciones en beneficio de turistas y de la actividad en general, cuestión que si se presenta en propuesta que se analiza.

Ahora debemos establecer si la reforma en el sentido propuesto es jurídicamente aplicable, útil para el desarrollo de la actividad o si sus elementos, aun cuando no sea de manera específica, ya se encuentren presentes en la legislación que se pretende modificar.

La utilidad de la propuesta, no está en discusión, como se ha coincidido con el proponente en ese documento, los servicios turísticos, para que sean productos ideales y atractivos no solo requieren de estructura turística sino también de actitudes de servicio y confort para los visitantes. Sin embargo, esto no es una cuestión nueva, es de explorado conocimiento turístico, que la calidez humana es tan importante, como la estructura, la limpieza y la seguridad en las zonas turísticas. Por ende, toda vez que la conciencia turística concebida en la propuesta, es una cuestión que ya se lleva a cabo, sin que sea necesario para ello su conceptualización en la ley, debemos de analizar si dentro de la legislación que se pretende reformar, existen o no, disposiciones que regulen dicha conciencia turística que debe de existir en la prestación de servicios turísticos.

Por lo anterior, derivado del estudio integro de la Ley General de Turismo en su texto actual, se transcriben los siguientes artículos:

“CAPÍTULO V

De la Cultura Turística

Artículo 20. La Secretaría, en coordinación con los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y las dependencias de la Administración Pública Federal, promoverán y fomentarán entre la población aquellos programas y actividades que difundan la cultura, con el fin de crear el conocimiento de los beneficios de la actividad turística.

Artículo 21. La Secretaría en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, promoverá programas que difundan la importancia de respetar y conservar los atractivos turísticos, así como mostrar un espíritu de servicio y hospitalidad hacia el turista nacional y extranjero.”

Antes de proceder al estudio de los artículos que se transcriben, en relación a la propuesta planteada, la concepción que se ofrece de conciencia turística se establece como: conductas o actitudes, para hacer acogedora la estancia de los visitantes en el país, de lo cual se desprenden dos elementos:

Que son conductas externas o actitudes internas genéricamente hablando.

Con la única intención de hacer acogedora la estancia de los turistas en el país o en los centros turísticos, si es que los visitantes son nacionales.

Como podemos observar, aun cuando en la exposición de motivos se establecen mayores utilidades o complejidad a la conciencia turística, la propuesta legislativa a aplicar, se limita de manera muy general a los elementos citados, en ese tenor, si de la legislación existente se desprenden la existencia de los mismos, se hará patente lo innecesario de la reforma.

Si hacemos un estudio de los artículos 7 fracción XI, 20, 21, 58 fracción VIII y 65 de la Ley General de Turismo, podemos observar que de la propia legislación se desprenden dos figuras recurrentes, una es la Cultura Turística y la otra es la Profesionalización Turística.

Los artículos 20 y 21 de la multicitada legislación, establecen la Cultura Turística como el conjunto de conocimientos de los beneficios de la actividad turística, de la importancia de la conservación de los atractivos turísticos y de la necesidad de mostrar un espíritu de servicio y hospitalidad hacia el turista nacional y extranjero. Además, los propios artículos imponen a la SECTUR la obligación de coordinarse con estados, municipios, dependencias de la administración pública y sobre todo con la Secretaría de Educación Pública, para crear programas y actividades que promuevan y fomenten la CULTURA TURÍSTICA.

De entrada, ya podemos observar que la conceptualización de la Cultura Turística que se desprende los artículos en cuestión, cumple cabalmente con los dos elementos que establecíamos de la Conciencia Turística, esto es, las conductas en general, para hacer acogedora la estancia de los turistas.

Sin embargo, la Ley General de Turismo, no se queda ahí y determina la creación referencial (por no estar contemplado de manera específica) de la Profesionalización del Turismo, que implica por supuesto un Turismo Profesional. En ese sentido, podemos observar que parte de la profesionalización de la actividad turística, recae obviamente en la aplicación de los postulados que se deriven de una introducción necesaria de la Cultura Turística, por ende, una figura es complementaria de la otra, presuponiendo la profesionalización, la existencia de la difusión de la cultura, ambas turísticas.

En ese sentido, los artículos 7 fracción XI, 58 fracción VIII y 65 (mismo que busca reformarse), establecen obligaciones tanto a la SECTUR, como a los prestadores de servicios turísticos, para llevar a cabo la capacitación tanto de los prestadores, como de su personal, en torno al nuevo profesionalismo turístico. Por ello, ni la cultura,

ni el profesionalismo turístico, se quedan en simples letras o en regulación idílica del pensamiento, ya que su figura impone obligación a los diversos participantes del sector.

Por tal virtud, estas comisiones Unidas, teniendo como soporte las apreciaciones que anteceden, coinciden con lo innecesario de la propuesta que se analiza, por estar sus elementos planteados, actualmente ya plasmados en los postulados en parte ideológicos y ejecutivos de la Ley General de Turismo.

En consecuencia, estas Comisiones Unidas consideran que no es de aprobarse la Iniciativa materia del presente dictamen por las razones y consideraciones que se han precisado en el mismo.

RESOLUTIVO

UNICO.- No es de aprobarse la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo con la finalidad de fomentar la conciencia turística promovida por el Senador Alejandro González Yáñez, materia del presente dictamen. Se da por concluido el trámite legislativo.

DADO EN EL SALÓN DE PLENOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, EN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 8 DE DICIEMBRE DEL 2010.

COMISIÓN DE TURISMO

COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA