



OCDE Estudios en Turismo

Estudio de la Política Turística de México

Resumen Ejecutivo, Evaluación y Recomendaciones



Estudio de la Política

Turística de México

Resumen Ejecutivo, Evaluación y Recomendaciones

Traducido a partir de la versión original en inglés publicada con el título: OECD Tourism Policy Review of Mexico. La presente traducción al español estuvo a cargo de la Secretaría de Turismo, México. La calidad de la traducción y su correspondencia con el idioma del texto original del documento son exclusiva responsabilidad del autor de esta. En caso de discrepancias entre esta traducción al español y la versión original en inglés, solo la versión original se considerará válida.

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE. Tanto este documento como 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.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título *Tourism Policy Review of Mexico* © 2017 OECD

2017 Secretaría de Turismo de México para la edición en Español.

Prefacio

El turismo cumple un papel crucial para la economía de México y ha tenido un robusto desempeño en los últimos años. El turismo en México representa directamente el 8.5% del PIB y genera un valor por encima del promedio de la economía. Contribuye también con empleos para millones de mexicanos. Si bien los datos indican que el sector genera 2.3 millones de empleos directos (5.8%), la cifra real es significativamente más alta cuando se considera el empleo indirecto. El crecimiento del sector turístico es superior al de muchas otras economías emergentes y ha contribuido una balanza turística saludable, ayudando a compensar la baja en los ingresos procedentes del petróleo.

Sin embargo el potencial del turismo para impulsar un crecimiento incluyente y sostenible, así como para mejorar el desarrollo local y regional en México, tiene un amplio margen a ser explotado, y el sector enfrenta también retos diversos en materia de competitividad y sostenibilidad. Los principales desafíos en materia política incluyen la necesidad de adaptar el modelo de desarrollo turístico para hacerlo más incluyente, para fortalecer su gobernanza, incrementar apoyos a las micro y pequeñas empresas y vincular nuevos mercados y destinos.

En este contexto la revisión de política turística de México (*Tourism Policy Review of Mexico*) de la OCDE recomienda: fortalecer la gobernanza del turismo mediante un enfoque de política más estratégico e integrado; fortalecer la conectividad aérea desde mercados emisores con alto potencial para apoyar la diversificación de mercados; desarrollar una sistema de transporte más integrado que facilite la movilidad del turista en el interior del país; adaptar el modelo de desarrollo turístico para responder a las tendencias del mercado; distribuir de mejor manera los beneficios del turismo y promover un crecimiento incluyente; diversificación de producto y desarrollo de los destinos, así como enfocar recursos de financiamiento a proyectos turísticos innovadores con alto potencial, incluyendo empresas pequeñas y microempresas.

En el proceso de esta revisión, las autoridades mexicanas lo han recibido con entusiasmo y realizado un esfuerzo proactivo para desarrollar y fortalecer la contribución del turismo a la economía y sociedad mexicana. Esta revisión fue preparada por el Centro para el Emprendimiento, PyMEs, Desarrollo Local y Turismo de la OCDE, como parte del Programa de Trabajo del Comité de Turismo y es el resultado de un diálogo rico y de colaboración en materia de política pública con las autoridades mexicanas. Es nuestro deseo que sea capaz de inspirar a los responsables de políticas públicas en otros países que enfrentan desafíos similares, y que contribuya al avance del debate en materia de política pública para el desarrollo de un turismo sostenible e incluyente entre los miembros de la OCDE y sus países aliados.



Ángel Gurría

Secretario General de la OCDE

Introducción

Esta publicación presenta la revisión de la OCDE de la problemática y políticas públicas del turismo en México. Forma parte del programa de trabajo del Comité de Turismo de la OCDE y ha sido preparado por el Secretariado del Centro sobre Emprendedurismo, PyMEs, Desarrollo Local y Turismo. El reporte forma parte de una serie de revisiones sobre la problemática turística y políticas llevadas a cabo por parte de la OCDE, en países que expresan su interés en colaborar en una evaluación externa de sus desafíos de política. Las revisiones de la política turística tienen por objeto mejorar el desempeño turístico, la competitividad y la innovación; mejorar el conocimientos sobre el diseño y la evaluación de la política turística; difundir aprendizajes basados en evidencia y buenas prácticas, y fortalecer la coherencia y vinculación de las políticas. La presente revisión se preparó a solicitud del Gobierno de México.

Esta revisión presenta una evaluación de las políticas, programas y planes relativos al turismo en apoyo al desarrollo competitivo y sostenible de la actividad turística en México. Se examinan la estructura, el perfil y el desempeño del turismo, junto con el entorno de formulación de políticas y el estado de gobernanza del turismo. Este reporte incluye también capítulos de especial relevancia para México: conectividad de transporte, crecimiento del turismo incluyente, desarrollo de infraestructura, inversión y financiamiento a PyMEs. El Comité de Turismo de la OCDE realizó una revisión de pares y aprobó el reporte en su reunión del 6 de octubre de 2016.

La revisión ha sido posible gracias al apoyo y la cooperación de las autoridades mexicanas, incluidos los numerosos funcionarios, expertos y representantes del gobierno federal, estatal y del sector privado, quienes con valiosas aportaciones escritas y orales y participaron 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 todos los funcionarios de la Secretaría de Turismo (SECTUR), al Embajador Dionisio Pérez-Jácome Friscione, a Aldo Aldama de la Delegación Permanente de México en 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 la revisión y la elaboración de contenidos fue realizada por Alain Lumbroso, Foro Internacional del Transporte (Capítulo 3) y los expertos externos Aidan Pender (Capítulo 4) y Virginia Robano (Capítulo 5). Peter Haxton participó en el trabajo y proporcionó sus comentarios sobre los primeros borradores. Laetitia Reille estuvo a cargo del componente estadístico. María Castaño proporcionó ayuda en investigación y logística. Julie Pilato dirigió la redacción del informe bajo la dirección de Alain Dupeyras, Jefe de la Unidad de Turismo de la OCDE. La dió apoyo administrativo y preparó el manuscrito para su publicación.

La revisión también se ha beneficiado de la contribución, comentarios y orientación de los países evaluadores, representados por: Veronica Kunze, Ministerio de Economía, Desarrollo y Turismo, Chile; Sérgio Guerreiro, Turismo, Portugal; e Isabel Hill, del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Los representantes de Portugal y de los Estados Unidos participaron en el trabajo de revisión.



Lamia Kamal-Chaoui
Directora del Centro para el Emprendimiento,
las PyMEs, el Desarrollo Local y el Turismo

Acrónimos y Abreviaturas

- APEC Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
Asia-Pacific Economic Co-operation
- Bancomext Banco Nacional de Comercio Exterior
Mexican Foreign Trade Bank
- Banobras Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
National Bank of Public Works and Services
- Banxico Banco de México
Bank of Mexico
- CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Commission for the Development of Indigenous People
- CKD Certificados de Capital de Desarrollo
Capital Development Certificate
- CNET Consejo Nacional Empresarial Turístico
National Tourism Business Council
- CPTM Consejo de Promoción Turística de México
Mexican Tourism Board
- COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Federal Commission for Regulatory Improvement
- CONANP Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
National Commission of Natural Protected Areas
- DATATUR Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México
National Tourism Statistical Information System
- FDI Inversión extranjera directa
Foreign Direct Investment
- FIBRA Fideicomiso de Infraestructura y Bienes Raíces
Infrastructure and Real State Trust
- FND Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
National Financial Institute for Agricultural, Rural, Forestry and Fisheries Development
- FONATUR Fondo Nacional de Fomento al Turismo
National Fund for Tourism Development
- GDP Producto Interno Bruto
Gross Domestic Product

• INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor National Institute for Entrepreneurship
• INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía National Institute of Statistics and Geography
• MXN	Peso Mexicano Mexican Peso
• NAFIN	Nacional Financiera National Financial Institute
• NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte North American Free Trade Agreement
• PND	Plan Nacional de Desarrollo National Development Plan
• PNI	Programa Nacional de Infraestructura National Infrastructure Plan
• PPP	Participación Público-Privada Public Private Partnership
• ProMéxico	Agencia para la Promoción de Inversión y Comercio Trade and Investment Promotion Agency
• PROSECTUR	Programa Sectorial de Turismo Sectoral Programme for Tourism
• PROMAGICO	Programa de Pueblos Mágicos Magic Towns Programme
• PRODERMAGICO	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos Regional Sustainable Tourism Development and Magic Towns Programme
• PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas Small and Medium Enterprises
• SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes Ministry of Communications and Transport
• SE	Secretaría de Economía Ministry of Economy
• SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development
• SECTUR	Secretaría de Turismo Ministry of Tourism
• SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social Ministry of Social Development

- SEGOB Secretaría de Gobernación
 Ministry of Interior
- SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
 Ministry of Environment and Natural Resources
- SHCP Secretaría de Hacienda y Credito Público
 Ministry of Finance and Public Credit
- TNC Transport Network Company
- TSA Cuenta Satélite del Turismo
 Tourism Satellite Account
- UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la
 Cultura
 United Nations Educational, Cultural and Scientific Organization
- OMT Organización Mundial del Turismo
 United Nations World Tourism Organization

Resumen Ejecutivo

El turismo es un sector económico de suma importancia en México y el país desempeña un papel prominente en el turismo a nivel mundial. En 2014 el sector representó directamente el 8.5% del PIB, el 5.8% del empleo remunerado de tiempo completo y el 77.2% de las exportaciones de servicios. Contribuye positivamente a la balanza de pagos de México y genera un valor superior al promedio para la economía. Un récord de 32.1 millones de turistas internacionales, aportaron MXN 246,100 millones de pesos (US \$ 15,500 millones de dólares) a la economía en el 2015, con un crecimiento en los flujos de personas y monetarios hacia el país, superando el crecimiento del sector en otras economías avanzadas y emergentes en los últimos años. Esto se ha dado tras un período prolongado de crecimiento modesto. El turismo interno también es significativo, aportando 88 de cada 100 pesos mexicanos del consumo en el sector, en apoyo al empleo y al desarrollo de regiones que no atraen visitantes internacionales.

El sector se ajustó rápidamente y recuperó los niveles de crecimiento previos al impacto de crisis financiera internacional y el brote de influenza H1N1 del 2009. Las llegadas de turistas internacionales también han tenido un fuerte desempeño. El sector de viaje y turismo de México se ha enfrentado a diversas dificultades, entre ellas las difíciles condiciones económicas en los principales mercados de origen, desastres naturales, así como riesgos sanitarios e inquietud por temas de seguridad. El potencial del turismo para promover el desarrollo local y regional está aún por explotarse y el sector enfrenta a desafíos en temas de competitividad y sostenibilidad.

Esta revisión se centra en áreas prioritarias para fortalecer el sector turístico de México y aprovechar las oportunidades con potencial fuerte para el crecimiento económico, la inversión y el desarrollo, incluyendo: el ambiente de formulación de políticas y la gobernanza; transporte, movilidad y conectividad; crecimiento incluyente, desarrollo regional y de destino, diversificación de productos; inversión y financiamiento de las PyMEs.

El turismo ocupa un lugar destacado en la agenda política de México y se identifica como uno de los seis sectores económicos prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El país cuenta con un amplio espectro de planes y programas turísticos bien articulados que tienen por objeto estimular la inversión y el crecimiento económico, promover un desarrollo regional equilibrado y estimular un crecimiento más productivo, incluyente y sostenible. Asegurar que estos planes y programas sean efectivamente coordinados e implementados será vital para lograr el potencial de desarrollo turístico de México y cumplir con estos objetivos. Lo anterior requiere un marco de gobernanza más fuerte, más eficiente y un enfoque integrado y bien coordinado entre las muchas entidades gubernamentales, los diferentes ordenes de gobierno y una participación más estrecha del sector privado. México se beneficiaría en particular de un enfoque político más estratégico para el desarrollo del turismo y con un mayor énfasis en la implementación. Los

recortes recientes en el gasto del sector público hacen que esta situación sea más difícil, pero al mismo tiempo más necesaria.

La movilidad es un elemento clave del turismo. El sistema de transporte en México tiene un papel vital para el traslado de turistas nacionales e internacionales desde su lugar de residencia hasta su destino final. Si bien el sistema de transporte parece funcionar bien para los visitantes de los destinos turísticos costeros, se vuelve más complejo fuera de dichas zonas turísticas. Una inspección más minuciosa revela áreas que requieren atención y coordinación de políticas, incluyendo la necesidad de 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 tanto de alcance global como local, que sea seguro, fácil de utilizar, de entender y accesible. Para hacer frente al reto de una mejor conexión de los turistas con los destinos y con los diversos lugares de interés, es necesario que México diversifique su oferta turística, los mercados de origen, que fortalezca el turismo en el interior del país y mejore la distribución de los beneficios.

México tiene un modelo bien establecido de desarrollo turístico, que se benefició de una inversión pública significativa para aprovechar con éxito el clima natural del país y los recursos costeros. La atención durante las últimas cuatro décadas se ha centrado en el desarrollo de complejos de costa altamente concentrados, lo que a su vez se ha reflejado en la demanda turística, la comercialización y la promoción. Este modelo está en una etapa madura, aunque y es altamente vulnerable, incluyendo a los cambios en los patrones de demanda de los consumidores y a las consideraciones ambientales. Es poco probable que este modelo, en su forma actual, pueda sostener los objetivos de una política turística que busca promover un crecimiento más incluyente y sostenible. México tendrá que evolucionar a un modelo que permita competir en el cambiante mercado del turismo y apoyar un crecimiento más incluyente y sostenible. Alcanzar los objetivos implicará una mayor vinculación de las entidades gubernamentales, incentivando el desarrollo de empresas pequeñas y microempresas más fragmentadas, desarrollando políticas para apoyar proyectos de menor escala a las pequeñas empresas turísticas. Esto requerirá un enfoque deliberado y centrado en el mercado para el desarrollo de los destinos y la diversificación de productos, con el apoyo del sector privado.

El acceso al financiamiento es una de las condiciones subyacentes fundamentales que requiere el turismo en México para detonar su potencial económico. México cuenta con un marco integral para financiar proyectos relacionados con el sector bajo el modelo existente de desarrollo turístico, pero los apoyos de financiamiento del sector público requieren 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 movilizar fondos del sector privado para financiar la diversificación de productos y destinos. Las pequeñas y microempresas se enfrentan a restricciones financieras

particularmente en el suministro (pequeña escala del financiamiento en relación con los costos de transacción) y en el lado de la demanda (falta de conocimientos financieros, cultura, garantías y alta informalidad). Los apoyos públicos financieros y no financieros desempeñan un papel importante en este contexto: captar beneficios económicos y sociales de manera más amplia, y apoyar las necesidades financieras de las empresas en el interior del país.

Principales recomendaciones de política

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

Evaluación y recomendaciones

El turismo es un sector económico importante en México, y el país desempeña un papel prominente en el sector a nivel mundial. El turismo aportó directamente el 8.5% del PIB a la economía mexicana en 2014, lo cual representa una de las mayores participaciones del PIB entre los países de la OCDE y el doble del promedio (4.1%). El impacto del turismo sobre el empleo es significativo, apoyando directamente 2.3 millones de puestos de trabajo de tiempo completo,

equivalente al 5.8% del empleo remunerado, sin contar el empleo informal. La participación del turismo en el comercio de servicios es también sustancial, ya que los ingresos por viajeros 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 su importancia en relación con otros sectores de la economía en los últimos años, especialmente el petróleo. Tras el impacto de la crisis financiera internacional y el brote de influenza H1N1 en 2009, el sector se recuperó y ajustó rápidamente para alcanzar los niveles de crecimiento del PIB anteriores al 2008. Las llegadas de turistas internacionales también han tenido un fuerte desempeño. El sector de viajes y turismo de México se enfrentó a dificultades diversas, incluyendo condiciones económicas en los principales mercados de origen, desastres naturales y recientemente recortes en el gasto público, que afectan la capacidad para desarrollar e implementar políticas de turismo a corto, mediano y largo plazo.

El potencial del turismo para promover el desarrollo local y regional tiene aún un amplio margen de aprovechamiento. El sector enfrenta desafíos de competitividad y de sostenibilidad. El desarrollo del sector en la actualidad se ha centrado principalmente en complejos costeros altamente concentrados, lo cual a su vez ha moldeado la demanda turística, la comercialización y la promoción. México necesita adaptar este modelo para competir en el mercado cambiante del turismo global y para repartir mejor los beneficios del desarrollo económico y social. La política nacional de turismo tiene como objetivo fomentar la inversión y el crecimiento económico, promover un desarrollo regional equilibrado y estimular un crecimiento más productivo, incluyente y sostenible.

En este contexto, esta revisión ofrece una evaluación de las políticas, programas y planes relacionados con el turismo para apoyar el desarrollo del turismo sostenible en México. Las recomendaciones de políticas se centran en los temas prioritarios para ayudar a fortalecer el sector turístico y aprovechar las oportunidades con un mayor potencial de crecimiento económico, inversión y desarrollo, teniendo especial énfasis en las siguientes áreas: ambiente de formulación de políticas y acuerdos de gobernabilidad; transporte, movilidad y conectividad para atraer visitantes nacionales e internacionales; generación de un crecimiento del turismo inclusivo, desarrollo regional, de destino y diversificación de productos; así como promover la inversión y el financiamiento de las 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 de 2.6% en 2016 (OCDE, 2016a). Esto antecedido por tres décadas marcadas por el lento crecimiento, la baja productividad, la generalizada informalidad del mercado de trabajo y las elevadas desigualdades de ingresos en México (OCDE, 2015a). A pesar de la baja de los precios del petróleo y de la demanda externa, la OCDE espera que el crecimiento del PIB se fortalezca hasta el 3% en 2017, a medida que las presiones transitorias a la baja en la demanda de Estados

Unidos disminuyan.

México está experimentando un auge en el turismo internacional, 2015 fue un año récord con 32.1 millones de turistas internacionales contribuyendo MXN 246.1 mil millones (USD 15.5 mil millones) a la economía. Desde 2014, el crecimiento de los flujos de personas y monetarios hacia México ha superado el crecimiento en 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 de México, particularmente en el importante mercado estadounidense. Esto sigue a un período prolongado de crecimiento modesto en el turismo entrante, en relación con otros países.

Las exportaciones relacionadas con los viajes han contribuido positivamente 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 valor agregado generado localmente, por encima del promedio de la OCDE de 80%). **Los turistas que viajan más allá de la zona fronteriza (“turistas de internación”) son un mercado de mayor valor y más promocional a medida que gastan más, se quedan más tiempo y hacen una contribución relativamente más importante para la expansión de la economía mexicana en comparación con el gran número de visitantes transfronterizos de corta estancia.** En 2015, los turistas de internación representaron el 21% de los viajeros internacionales, pero contribuyeron con el 84.4% del total de los ingresos por visitantes internacionales.

En virtud de su ubicación geográfica, México se beneficia de la proximidad con los Estados Unidos, que es el segundo mercado de salida más grande del mundo y el mercado más importante para México por amplio margen. Mientras que el número de llegadas de turistas de los Estados Unidos sigue aumentando, la cuota de llegadas de los Estados Unidos a México ha disminuido en la última década (de 87.3% en 2005 a 79.6% en 2014). Las llegadas de otros mercados de origen han aumentado en el mismo período, en particular Colombia, que ha crecido un promedio de 41% cada año desde 2012. Esto apunta a una diversificación del mercado, lo cual produce una menor dependencia del mercado estadounidense. Esto ha sido ayudado por medidas para facilitar las restricciones de visado y los viajes, vinculado con la mejora en conectividad y los esfuerzos de promoción.

El turismo doméstico es el pilar del sector turístico mexicano, aportando 88 de cada 100 pesos mexicanos consumidos por el turista nacional. Los turistas nacionales se distribuyen más uniformemente por todo el territorio y realizan una contribución económica en las regiones que no suelen atraer a los visitantes internacionales. La demanda internacional está fuertemente concentrada en destinos de sol y playa, como Cancún, la Riviera Maya y Los Cabos. Quintana Roo por sí mismo en la región sur-sureste, representa casi la mitad de todas las llegadas internacionales (47.5%) y casi dos tercios de las noches de hospedaje de turistas internacionales (62%). En comparación, Quintana Roo representa el 4% de las llegadas domésticas y el 5.7% de

las noches ocupadas por turistas nacionales.

Hacia un enfoque más integrado y una gobernanza más sólida de la política 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 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 planificación de infraestructuras e incluye por primera vez una cartera de inversiones dedicada al sector; mientras que los Programas de Desarrollo Regional 2014-2018, contienen planes para aprovechar la capacidad del sector para estimular las economías regionales y apoyar a las comunidades locales.

Las dimensiones turísticas de estas estrategias y planes son ambiciosas, de amplio alcance y proporcionan el marco de política general para el desarrollo del turismo en México. Asegurar que estos planes y acciones sean efectivamente coordinados e implementados será vital para lograr el potencial de desarrollo del turismo en México y el poder cumplir con los ambiciosos objetivos. Esto requiere un marco de gobernanza más fuerte, más eficiente y un enfoque integrado que sea bien coordinado entre los diferentes actores gubernamentales, los diferentes niveles 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 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 el marco estratégico para identificar las prioridades políticas y aplicar medidas para abordarlas es débil. Hay poca información disponible que evalúa en qué medida se priorizan e implementan las iniciativas, se miden y evalúan los resultados, así como las lecciones que se extraen para mejorar la política futura. Una implementación más efectiva es esencial para aprovechar al máximo las políticas, programas turísticos y cumplir con los objetivos de la política del sector en México.

Las actuales limitaciones de recursos que enfrentan los actores políticos responsables 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 públicos obtenidos por la venta de petróleo. La rotación de personal y la pérdida de conocimientos técnicos están repercutiendo en el desarrollo de una política de turismo conjunta y efectiva. El ciclo político también hace difícil desarrollar e implementar una visión a largo plazo para el sector turístico con visión 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 los retos que presenta la situación en el país y poder aprovechar el potencial de desarrollo económico y regional del turismo.

Como parte de la agenda de reforma más amplia, México ha tomado medidas para fortalecer el marco legal e institucional que favorezca al turismo y mejorar el ambiente regulatorio 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 terminado a finales de 2016. Estas reformas deben centrarse en modernizar y racionalizar los arreglos institucionales para el turismo, así como alinear más estrechamente las perspectivas de la demanda y la oferta para asegurar que la política del sector esté cerca de la realidad del mercado.

La estructura de gobierno multinivel de México tiene implicaciones para la gobernanza del sector y para la implementación de la política de turismo. El fortalecimiento de la coordinación con cada orden de gobierno, el sector privado y 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 lograrla en la práctica.

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

Bajo la estructura del gobierno federal de México, ciertas actividades de política, planificación y desarrollo del turismo están bajo la responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, que desempeñan un papel central en la implementación de la política nacional de turismo. El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 proporciona el marco de políticas para los planes y programas de turismo a nivel estatal y municipal. La coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno se produce principalmente en el contexto de programas e iniciativas específicos, en particular el Programa de Desarrollo Turístico Regional 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 mejor las prioridades de los tres ordenes de gobierno y 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 no se lleva a cabo actualmente de manera regular o sistemática. El compromiso con la industria en el desarrollo, así como el cumplimiento de los objetivos políticos, es limitado. Esto es en gran parte compatible con las condiciones en el marco más amplio y el fuerte papel desempeñado por el Gobierno Federal en la planificación, desarrollo y financiamiento del turismo en México durante las últimas cuatro décadas. Uno de los retos de la búsqueda de una política generalizada y consistente de la industria en México, es la gama de organismos de la industria que representan diferentes tipos de negocios y ramas en el sector, lo que dificulta que el turismo hable y planteé prioridades de manera uniforme.

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 diferentes planes, programas y los tres niveles de gobierno. Mejorar el enfoque en la implementación y asegurar 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 que ayude 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 básicas y reducir el número de grupos de trabajo y actividades dentro del Gabinete Turístico para alinearse con dichas prioridades. Mejorar la vinculación con los ordenes de gobierno sub-nacionales y el sector privado. Considerar la creación de un Grupo de Trabajo de Implementación para guiar, evaluar y asegurar avances en los aspectos clave de la aplicación de políticas. Construir sobre la vinculación actual con las autoridades competentes para fortalecer aún más la coordinación y atender las cuestiones de seguridad que afectan al turismo.
- **Fortalecer los vínculos entre política, producto y promoción, así como promover un enfoque más participativo y una orientación de mercado de las políticas.** Aprovechar la actual reorganización de la Secretaría de Turismo para simplificar y modernizar el marco institucional del turismo. Establecer claramente las funciones, responsabilidades y vínculos entre las diferentes funciones dentro de la Secretaría y fortalecer la relación con el Fondo Nacional de Desarrollo Turístico (FONATUR) y el Consejo de Promoción Turística de México

(CPTM). Adoptar estrategias dirigidas a buscar la colaboración con el sector privado para fomentar una participación más activa e institucionalizada en la formulación y mejora del impacto de las mismas. Se debe considerar la posibilidad de establecer un Consejo Nacional de la Industria Turística 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, disponibilidad y el uso de estadísticas sólidas del turismo para orientar la formulación de políticas, guiar la implementación, apoyar el seguimiento y la 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, lo que no podría haber logrado sin un sistema de transporte fuerte y dinámico. La cercanía de dos importantes mercados de origen, Estados Unidos y Canadá, proporciona una ventaja comparativa natural para México, que se ha aprovechado para construir la industria dinámica que tiene hoy en día. Sin embargo, mientras que el sistema de transporte parece funcionar bien para los visitantes que acuden a los destinos costeros, se vuelve más complejo fuera de estas zonas turísticas. 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 con una mirada de principio a fin, que considere la movilidad de los turistas de su punto de origen al punto de entrada en México y, de ahí, a los múltiples lugares y atracciones que desean experimentar. Ésto implica una mayor conectividad desde y hacia los mercados emisores, opciones de transporte doméstico que satisfagan a turistas nacionales, internacionales y a aquellos con limitada movilidad; así como una integración y coordinación sin fisuras entre las redes y servicios de transporte hacia el exterior e interior que permita a los turistas personalizar sus viajes y descubrir las atracciones de México más allá de sus destinos de playa más populares. A nivel nacional, implica la necesidad de mayores servicios punto a punto, más allá de los principales puntos de interconexión en el 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: Cancún, Puerto Vallarta y Los Cabos. Cuando no existen vuelos directos, las conexiones a través de la Ciudad de México u otros centros de conexión norteamericanos proporcionan rutas de acceso para la mayoría de los pasajeros. La conectividad aérea de Europa, América Latina y, en particular, de Asia es más débil. 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 los Estados Unidos y Canadá ayudarán a mejorar la conectividad con estos mercados, las restricciones aún favorecen el interés de las compañías mexicanas por encima del de la industria turística y la economía en general. La saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México también impide el desarrollo de nuevas rutas y limita el potencial de México como un eje que conecta a América Latina con Asia y el resto del mundo, cuestión que permanecerá hasta que el nuevo aeropuerto se abra a finales de 2020. La conectividad aérea doméstica parece ser buena, con una mezcla de compañías de bajo costo y redes tradicionales. Sin embargo, se articula alrededor de unos cuantos puntos de interconexión que hacen que los viajes entre dos mercados secundarios sean más largos y puedan requerir múltiples escalas. Por último, los aeropuertos deben conectarse no sólo 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 esta década. El número de pasajeros en 2015 se mantuvo un 11% por debajo del pico 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 crucero se concentra cada vez más en un menor número de puertos, con Cozumel, Ensenada y Majahual representando alrededor de tres cuartas partes del tráfico de pasajeros. Los puertos mexicanos son principalmente puertos de escala. Esto limita la derrama económica de esta actividad.

Aparte de la vía aérea, el transporte por carretera es la principal opción disponible para mover a los visitantes de 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 los Estados Unidos y México. La red vial constituye la columna vertebral del sistema de transporte de México, pero se desarrolla mejor en el Norte y Centro del país que en la región Sur-Sureste, reflejando 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, la calidad de la carretera es variable, mientras que la seguridad en los caminos es un área de oportunidad.

El transporte terrestre puede ser desafiante e incluso abrumador en ocasiones para los 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 fácil de usar, especialmente para los visitantes internacionales. A menudo se recomienda a los turistas a evitar el transporte público y dependen de taxis de hoteles más caros y de compañías de transporte ejecutivo para su movilidad urbana. El transporte accesible tampoco está bien desarrollado y no es amigable para el turista. La mejora de la accesibilidad del transporte atenderá las necesidades del creciente

número de personas con movilidad limitada, como resultado del envejecimiento de la población en los principales mercados emisores de México, beneficiando a la población local.

Teniendo como marco estos factores, se encuentra una política nacional de turismo que busca atraer a los turistas a los destinos del interior del país, diversificar los mercados de origen más allá de Norteamérica y ofrecer a los turistas experiencias más variadas. Mientras otros destinos cercanos ofrecen vacaciones de sol y playa, México tiene como ventaja comparativa una rica mezcla de otras experiencias para los visitantes. Para aprovecharlo, México requiere que la infraestructura y los servicios de transporte conecten a otras comunidades relevantes con los principales mercados turísticos mundiales, así como con las principales ciudades mexicanas que pueden ser importantes generadores de turismo interno. La falta de infraestructura de transporte adecuada ocasiona que los destinos menos conocidos sean completamente ignorados. Incluso cuando la infraestructura existe, debe ser promocionada y hecha accesible para que los turistas lo encuentren, de ahí la importancia de iniciativas de mejora en sistemas de información y señalética, como el Programa Nacional de Señalización de Turismo.

El sistema de transporte mexicano debe atender las necesidades muy diferentes de los turistas nacionales e internacionales. Esto significa un sistema de transporte de alcance internacional vinculado con el local, seguro, sencillo y fácil de entender y con información en formatos multilingües, utilizando tecnologías modernas. Transformar este objetivo aspiracional 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 la inconsistencia de la conectividad en México.

Los desafíos de México en la política de transporte son ir más allá de lo básico y convertirse en un líder global. Esto ayudará a México a diversificar su oferta turística y mercados de origen, así como a fortalecer el turismo en áreas regionales y repartir de manera más equitativa los beneficios. El turismo se beneficiará de las importantes asignaciones para el transporte en el marco del Programa Nacional de Infraestructura 2013-2018. Abordar las brechas de infraestructura puede generar oportunidades socioeconómicas para las comunidades locales en regiones aisladas.

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 los principales puntos de entrada del país, especialmente

al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Aprovechar el transporte para distribuir mejor los beneficios económicos del turismo en todo el país.

- **Continuar los esfuerzos para liberar los acuerdos de servicios aéreos para apoyar el turismo y aumentar la conectividad para todos los aeropuertos mexicanos.** Tomando como base los recientes acuerdos de servicios aéreos con los Estados Unidos y Canadá, es preciso concentrarse en mejorar la conectividad hacia aquellos mercados emisores secundarios con el mayor potencial. Hacer un mejor uso del transporte de bajo costo para impulsar tramos domésticos 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 de origen, 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 con los principales centros y corredores turísticos, especialmente en la región Sur-Sureste. Proporcionar mejor información sobre el transporte terrestre (autobuses interurbanos, taxi, transporte público) a los turistas que planean viajar a México, e información en tiempo real durante su visita. Mejorar significativamente la accesibilidad y movilidad de personas con alguna discapacidad.

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

México cuenta con un modelo bien establecido de desarrollo turístico basado en una fuerte oferta de destinos de sol y playa, construida en gran parte alrededor de la creación de complejos costeros integrados y planificados centralmente. 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 los recursos costeros. 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 dado resultados mixtos. También se han planteado preocupaciones acerca de los impactos altamente concentrados de este tipo de desarrollo y el limitado retorno de la inversión pública en términos de desarrollo económico y social.

El modelo actual se encuentra en su etapa madura. Sus impactos económicos son muy localizados y su capacidad para contribuir al desarrollo regional y lograr distribuir equitativamente los beneficios del turismo más ampliamente 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 diversos desafíos, incluidos los cambios en los patrones de demanda de los consumidores, las consideraciones ambientales y otros aspectos de la competitividad.

La tarea de política pública y planificación del turismo en México requiere asegurar

el desarrollo futuro de la industria del turismo sobre una base más competitiva, incluyente y sostenible. Es poco probable que el modelo dominante actual, con un producto basado en sol y playa pueda apoyar esos tres objetivos. Esto requerirá un enfoque deliberado y dirigido que busque el desarrollo de otros destinos y la diversificación de productos, respaldado por la inversión del sector privado. México se beneficiaría de dar un paso hacia un modelo de desarrollo turístico geográficamente distribuido y la implementación de medidas regionales de dispersión enfocadas en el desarrollo de nuevos productos turísticos, rutas y clusters 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 un sustituto del mismo. Los destinos de sol y playa, continuará siendo el producto núcleo de la oferta turística de México, sin embargo el país tiene la oportunidad de lograr 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, con una mayor difusión regional del turismo y una mayor inclusión en términos de empleo turístico. Mantener la competitividad de los productos turísticos maduros y los emergentes será, por lo tanto, un desafío clave y una prioridad a mediano plazo.

México tiene fuertes alternativas para el desarrollo del turismo. Goza de una considerable base de activos en términos de su patrimonio natural, cultural y construido que va más allá de su entorno costero. El potencial para empaquetar nuevas e innovadoras experiencias turísticas basadas en esa rica y única base de recursos es significativa. Mirando más allá de los centros de turismo convencionales, esta base de activos representa una oportunidad para considerar el desarrollo de destinos turísticos en nuevas ubicaciones que apoyarán mejor la expansión regional de los beneficios económicos asociados con el turismo. Esto, a su vez, favorecerá la calidad de los empleos, los ingresos locales, abrirá nuevas oportunidades de empleos y de emprendimiento, incluyendo a las mujeres y las poblaciones indígenas; asimismo ofrecerá a las microempresas mejores perspectivas de acceso a las cadenas de suministro locales. Otra característica positiva asociada con este modelo de diversificación de productos turísticos es que en todo el mundo los turistas se están moviendo en esa dirección.

La diversificación del producto turístico y la distribución regional más equitativa de los beneficios económicos asociados con el sector, requerirán diferentes políticas y apoyos. Esto implicará una mayor vinculación de las entidades gubernamentales hacia un grupo más diverso y fragmentado de pequeñas y micro empresas de turismo. Lo anterior implica que las dependencias gubernamentales desarrollen nuevas competencias de administración y liderazgo que por una parte, superen la fragmentación inherente al sector turístico y por la otra, apoyen a las pequeñas

empresas para integrarse en conglomerados y generar economías de escala. La fragmentación de la industria del turismo tiende a limitar la eficacia de las intervenciones de política centralmente planificadas; las entidades de turismo locales pueden fácilmente quedar ajenas a la influencia de la planificación del gobierno central.

El desarrollo de la infraestructura será clave para lograr una industria del turismo con un perfil más diversificado de productos turísticos. La inversión en infraestructura de apoyo al turismo es tan importante como la inversión turística misma. Para hacer frente al déficit actual de infraestructura, el cual limita el desarrollo de la industria, particularmente en el interior, es fundamental asegurar que el turismo sea tomado en cuenta en una planificación más amplia de infraestructuras, en particular el transporte y la conectividad a Internet. La ejecución de los proyectos de infraestructura turística del Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 y otros programas es también importante. En adición, se necesitan mecanismos para desarrollar los servicios para el visitante, desarrollo de producto, comercialización y difusión de la información.

Es posible aprovechar las iniciativas existentes para diversificar el producto turístico con una base de activos más amplia y variada que promueva mercados turísticos de mayor valor, incluyendo la creación de clusters sobre activos culturales, naturales y construidos (por ejemplo, Pueblos Mágicos, turismo de gastronomía, médico y de naturaleza), así como ampliar los subsectores existentes con potencial de crecimiento como gastronomía y congresos, convenciones, incentivos y eventos (MICE). Es importante que estas iniciativas estén sustentadas en datos que muestren las tendencias del lado de la demanda, así como en la comprensión del mercado y sus expectativas sobre el producto, los vacíos existentes y las oportunidades. Esto requiere un enfoque centrado en el consumidor, impulsado por el mercado para la planificación del turismo, el desarrollo y la comercialización.

La búsqueda de un modelo de desarrollo de destino basado en la diversificación de productos requiere invertir en promoción e investigación de mercados. Mientras que el producto sol y playa normalmente apunta a una base homogénea de mercado masivo, el mercado para consumidores que buscan una experiencia diferente como la que México puede ofrecer es más de nicho y fragmentado. Esto requiere un análisis de mercado más profundo e información detallada sobre el comportamiento del consumidor y su toma de decisiones, incluyendo los factores motivadores que impulsan a los consumidores a investigar y reservar un viaje en México. También se requiere más información sobre las características de estos visitantes: sus patrones de viaje, consumo, sus expectativas y satisfacción con diferentes aspectos de su experiencia. La comprensión del consumidor, la creciente segmentación y análisis del mercado deberían ser el punto de partida para todos los programas de desarrollo turístico.

También es necesario invertir en el desarrollo de habilidades y competencias. 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. Son necesarios programas específicos para promover el espíritu empresarial y ayudar

a los propietarios de pequeñas y microempresas. También será necesario contar con iniciativas de desarrollo de competencias para los encargados de formular políticas a nivel federal y estatal. El paradigma de desarrollo turístico emergente basado en un creciente nivel de diversificación de productos requiere habilidades distintas en las áreas de planificación, planteación estratégica, implementación de políticas, coordinación horizontal y vertical e integración de planes de acción. A nivel local, también se precisa 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 y con mayor valor de productos turísticos, con un enfoque de mercado, que aproveche al máximo los diversos activos turísticos de México, incluyendo gastronomía, ecológico, 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 en nuevos destinos para estimular el desarrollo económico y social a nivel local. Aprovechar la experiencia que se tiene 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 el 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 las capacidades y competencias de las autoridades públicas en todos los ordenes de gobierno para apoyar un nuevo modelo de desarrollo turístico, con un mayor alcance regional, clusters locales y una interacción constante con las PyMEs. Promover el espíritu empresarial y apoyar a las PyMEs para que crezcan sus negocios y se integren a las cadenas de valor del turismo. Incentivar a las PyMEs para integrarse en conglomerados que impulsen el desarrollo de destinos, mejorar su perfil hacia el mercado y crear capacidades de generar (y capturar) escala de mercado, eficiencias y capacidad organizativa para competir en las cadenas de suministro turístico. Fortalecer la colaboración entre los actores público y privado, con el sector público desempeñando un papel de liderazgo y actuando como un facilitador de un 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 planificación, el desarrollo y la comercialización se basen en un fuerte análisis y conocimiento de la demanda. Fortalecer la capacidad de las dependencias gubernamentales para comisionar, analizar y utilizar la investigación de mercado relativa al comportamiento del consumidor. Desarrollar un

mecanismo para coordinar la investigación de los consumidores, monitorear sus tendencias en relación con su estilo de vida, el turismo y los viajes que realiza, para así convertir la investigación en conocimiento práctico. Considerar la posibilidad de introducir una encuesta anual de visitantes para comprender mejor su perfil, necesidades, comportamientos y evaluar sus niveles de satisfacción.

- **Alinear la infraestructura a las políticas turísticas.** Garantizar que la planificación de la infraestructura de apoyo para el turismo parta de la nueva orientación turística hacia un producto más diverso, disperso y aglutinado a nivel regional. Mejorar el acceso de banda ancha para las PyMEs ubicadas en el turismo rural. Influir e informar sobre la planificación y el desarrollo de infraestructura a nivel federal y estatal.

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

México cuenta con un amplio marco institucional público para financiar proyectos de turismo de gran y pequeño tamaño, cuyas diferentes necesidades financieras requieren diferentes enfoques. Incluso cuando las oportunidades financieras no están hechas a la medida para las empresas de turismo, son accesibles, aunque la informalidad sigue siendo una barrera para muchas empresas turísticas que buscan tener acceso al financiamiento externo, en particular 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 un modelo más diversificado.

Existen oportunidades para orientar mejor el financiamiento a proyectos turísticos viables de todas las escalas, con alcance a pequeñas y microempresas apoyando la diversificación de productos y destinos. Esto requiere una evaluación más rigurosa para asegurar que el financiamiento se destine a los proyectos con un enfoque de mercado que ofrezcan el mayor potencial. Ello supone una mejor coordinación entre los diferentes actores y ordenes de gobierno, y un seguimiento de los apoyos 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 enfocado en convertirse en 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 hotelero, utilizando estas inversiones para aprovechar la participación del sector privado. Sin embargo, el modelo ha luchado en los últimos años para reproducir su éxito temprano en atraer a los inversores a nuevos desarrollos turísticos. Las finanzas de FONATUR se han deteriorado, vinculadas a la crisis financiera mundial, debilidades subyacentes 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 que facilite el 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 el subdesarrollo de los mercados de capital y de crédito). 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 subvencionadas 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), para proporcionar financiamiento a proyectos turísticos viables dirigidos por el sector privado, cuestión que complica la planificación 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 reforzando 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 a 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 Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext). Las reformas también apoyarán la diversificación de la oferta turística, incluso en las zonas rurales y las comunidades. La creación y la incorporación de nuevos vehículos de financiamiento de inversiones en el mercado de capitales, incluidos las FIBRAs y los certificados de capital de desarrollo, 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 o al turismo de negocios, más que a los resorts todo incluido y hoteles independientes que representan la mayor parte del sector en México y tienen más probabilidades de atender al mercado de viajes de placer.

México puede construir sobre su experiencia, utilizando asociaciones público-privadas (APPs) para apalancar inversiones en infraestructura de redes (carreteras, conectividad, tratamiento de agua y alcantarillado). Para fortalecer el surgimiento de APPs relacionadas con el turismo, puede aportar financiamiento, experiencia y un enfoque de mercado para proyectos potenciales. Sin embargo, la coordinación horizontal y vertical sigue siendo un desafío, ya que estas actividades

se deciden y financian a nivel sub-nacional, a menudo con el apoyo del gobierno federal, mientras que la capacidad de implementar estas actividades a nivel local es limitada.

México se promueve como destino para inversión extranjera directa (IED) para proyectos de turismo comercial a gran escala, pero ha visto un descenso en las entradas de la IED en el sector, los cuales son determinados por las condiciones macroeconómicas tanto en el país anfitrión como en el país de origen. Esto limita en parte la posibilidad de México para influir en las entradas de la IED para el turismo. La atracción de IED tiene también el potencial de beneficiar indirectamente a PyMEs turísticas, pero para que estos beneficios se realicen México necesita asegurarse de que la IED se vincule con firmas locales, promoviendo la transferencia de conocimiento y construyendo las relaciones locales que permitan a las PyMEs integrarse a cadenas de valor a escala global.

Para las PyMEs turísticas y emprendedores, si bien México cuenta con una amplia gama de herramientas e instrumentos de financiamiento disponibles, las limitaciones de financiamiento a la oferta (la pequeña escala del financiamiento en relación con los costos de transacción) y a la demanda (falta de conocimiento y cultura financiero, colateral e informalidad) hacen que las PyMEs de turismo no sean financiadas a través del sistema bancario comercial. Los apoyos públicos desempeñan un papel importante en este contexto, a fin de capturar beneficios económicos y sociales en forma más amplia y apoyar 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 de riesgo y crédito para financiar nuevas empresas o expandir las PyMEs y microempresas innovadoras. Sin embargo, el acceso al financiamiento es sólo una parte de la historia, ya que existen áreas de oportunidad sobre la adopción y el uso efectivo de estos instrumentos. Los apoyos no financieros también son importantes para las PyMEs turísticas. Para hacer frente a esto, los productos financieros requieren acompañarse de asistencia técnica, capacitación y esquemas de acompañamiento.

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 de financiamiento, proporcionar capacitación y ayudar a las pequeñas empresas a integrarse en cadenas de valor y redes empresariales para beneficiarse de las economías de escala. El fortalecimiento y expansión del papel de los Centros de Atención Empresarial a Empresas y el Sistema Rápido de Puesta en Marcha Empresarial (CAET-SARE) pueden reducir la informalidad y es 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 análisis y evaluaciones más sólidas de la inversión pública en turismo es fundamental. Se debe examinar el costo y los beneficios potenciales del uso de subsidios para financiar proyectos de desarrollo turístico, particularmente en el contexto de presupuestos limitados. Establecer límites fiscales ex ante para la provisión de financiamiento del sector público. Mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno y los organismos de ejecución. Aprovechar la experiencia de México utilizando asociaciones público-privadas para financiar infraestructura básica que apoye el desarrollo turístico. Considerar la provisión de financiamiento para proyectos turísticos dentro de un contexto de destino más amplio, para apoyar la creación de rutas, clusters 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 apoyos financieros y no financieros a las pequeñas y microempresas de turismo. Mejorar la capacidad financiera de las pequeñas y microempresas mediante la asistencia técnica y la capacitación. Alentar a las empresas turísticas a formalizarse y salir de la economía informal, mediante la simplificación administrativa y la ampliación del papel de los Centros de Atención a las Empresas Turísticas y el Sistema Rápido de Puesta en Marcha Empresarial. Explorar el potencial de fuentes alternativas de financiamiento (canalizando las remesas a través de crowdfunding, microfinanzas) que aporten una perspectiva del sector privado a la selección y financiamiento de proyectos.

Referencias

- ADB-OECD. (2014). ADB-OECD Study on Enhancing Financial Accessibility for SMEs: Lessons from Recent Crises, Chapter 2.5 available at <http://www.oecd.org/cfe/smes/adb-oecd-study-enhancing-financial-accessibility-smes.pdf>
- Agrawal A., C. Catalini and A. Goldfarb. (2011). The Geography of Crowdfunding, NBER working paper 16820 available at <http://www.nber.org/papers/w16820>
- Australia Government. (2009). « Tourism 2020 », Department of Resources, Energy and Tourism, available at: http://www.tourism.australia.com/documents/Tourism_2020_overview.pdf
- Consejo Nacional Empresarial Turístico. (2014). Tourism Activity in Mexico 2014, Number 12, available at <http://www.cnet.org.mx>
- Economist Intelligence Unit. (2014). Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascopes. EIU, New York, NY, available at: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39560897>
- Emran, S., V. Robano and 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, January 2014, pp 339-380
- European Commission. (2016). Guide on EU Funding for the Tourism Sector. April 2016, available at: <http://ec.europa.eu/growth/tourism-funding-guide>
- Faber B. and C. Gaubert. (2016). Tourism and Economic Development: Evidence from Mexico's Coastline. NBER Working Paper No. 22300, available at: <http://www.nber.org/papers/w22300>
- Fernández C. and L. Villar. (2016). Heterogeneidad de la informalidad laboral y políticas para enfrentarla. available at <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. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/564>
- Hinojosa, S. (2015) "Financiamiento de Infraestructura Publica con Mercado de Capitales en America Latina" Programa para el Impulso de Asociaciones Publico Privadas en Estados Mexicanos, available at: <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 available at: 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 and G. Wehinger. (2016). Unleashing the Export Potential of SMEs in Greece, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 41, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qgt464f6-en>
- Nassr, I.K. and 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](http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2016-28-en)
- OECD. (2016c). OECD Tourism Trends and Policies 2016. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>
- OECD. (2015a). OECD Economic Surveys: Mexico 2015, available at DOI: [10.1787/eco_surveys-mex-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en)
- OECD. (2015b). Policy Framework for Investment, 2015 Edition. OECD Publishing, Paris 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, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264240957-en>
- OECD. (2014a). Alternative financing instruments: The case of mezzanine finance, in OECD. , Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2014-6-en
- OECD. (2014b). Tourism trends and policy priorities, in OECD. OECD Tourism Trends and Policies 2014, OECD Publishing, Paris. DOI: <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, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-32-en>
- OECD. (2013a). OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203952-en>

OECD. (2013b). Mexico: Key Issues and Policies, OECD Publishing, Paris. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en>

OECD. (2012). The Governance of Public-Private partnerships, OECD Publishing

PND 2013-18. National Development Plan 2013-18. Mexican Government

PricewaterhouseCoopers S.C. (2014). Doing Business in Mexico: Tourism. Febrero

PROSECTUR 2013-18. Tourism Sector Plan 2013-18. Mexican Government

PIT 2013-18. Institutional Programme of FONATUR, Mexican Government

Responsible Finance. (2015). Responsible Finance Industry Report, available at:

<http://responsiblefinance.org.uk>

Robano V. (2014). New Approaches to SME Finance: Broadening the range of instruments. Case study of crowdfunding, OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264240957-en

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME\(2013\)7/ANN1/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME(2013)7/ANN1/FINAL&docLanguage=En)

Secretaría 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, and C. Wigstrom. (2012). Blueprint for a British Investment Bank.

London: Center for Global Studies, available at:

<http://globalstudies.org.uk/publications/blueprint-for-a-british-investment-bank/>

UNCTAD. (2007). FDI in Tourism: The Development Dimension. New York and Geneva, available at: http://unctad.org/en/Docs/iteiia20075_en.pdf

World Bank. (2016). World Development Indicators, Accessed on 17 June 2016:

<http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS>.

OCDE Estudios en Turismo

Estudio de la Política Turística de México

Resumen Ejecutivo, Evaluación y Recomendaciones

El *Estudio de la Política Turística de México* está constituido por una evaluación de las políticas, programas y planes para promover el desarrollo turístico sostenible en México, así como por recomendaciones de políticas enfocadas en áreas prioritarias para el desarrollo económico y el incremento de las inversiones. Los temas más relevantes son: la evaluación del actual modelo de desarrollo, las recomendaciones para el diseño de políticas y fortalecimiento de la gobernanza, así como mejoras en los sistemas de transportación, movilidad y conectividad para el viaje del turista; crecimiento incluyente, desarrollo regional y de nuevos destinos; diversificación de productos; inversión y fortalecimiento de las PyMEs.

Traducido a partir de la versión original en inglés publicada con el título: *OECD Tourism Policy Review of Mexico*. La presente traducción al español estuvo a cargo de la Secretaría de Turismo, México. La calidad de la traducción y su correspondencia con el idioma del texto original son exclusiva responsabilidad del autor de esta. En caso de discrepancias entre esta traducción al español y la versión original en inglés, solo la versión original se considerará válida.

Versión en Inglés: ISBN 9789264266568 /DOI : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266575-en>

Esta traducción es publicada bajo acuerdo con la OCDE.

No es una traducción oficial de OCDE