

EL TURISMO EN MÉXICO: LA RUTA INSTITUCIONAL (1921-2006)

JIMENA MATEOS



Jimena Mateos es historiadora.

La creciente demanda por los viajes de ocio, los adelantos tecnológicos y científicos, el incremento en la infraestructura de hospedajes, el final de la fase armada de la Revolución Mexicana y la necesidad de conciliar intereses entre el ámbito empresarial y el régimen del nuevo Estado, fueron factores que convergieron en la década de 1920 e incorporaron el tema del turismo en los programas de gobierno.

En febrero de 1921, algunos miembros de la Cámara Nacional de Comercio solicitaron apoyo al presidente Álvaro Obregón para emprender una excursión por Estados Unidos, con el fin de poner remedio a la dañada relación comercial entre ese país y México. El viaje, llamado Tour of the U.S. by the Good Will Committee of the Confederation of Mexican Chambers of Commerce,¹ dio como resultado una agenda con propuestas para atraer capital a México.

Entre las propuestas se destacó que el hábito del turismo representaba dinero, y que su impulso permitiría un mayor contacto entre la sociedad mexicana e induciría la construcción de infraestructura. Los empresarios propusieron crear juntas locales que integraran a las cámaras de comercio y a la sociedad para que apoyaran la ampliación y construcción de los caminos que comunicaran a los sitios urbanos con las localidades “turísticamente atractivas”, pues “solamente un mayor contacto social, la mejora de comodidades y la propaganda” llamarían a que el turista detuviera la mirada en nuestro país.² También se sugirió que las ciudades y localidades fomentaran audiciones musicales, fiestas populares y ferias periódicas. Alternativo a la cultura, se sugería fomentar los “clubes sociales” y centros de recreo con juegos de mesa, así como las actividades deportivas, para incorporarlos al tiempo de ocio de los turistas.

Se proponía la promoción de las playas del Pacífico mexicano para satisfacer la demanda de confort que exigían los viajeros. A pesar de que este viaje de propa-

¹ AGN, ramo presidentes, Fondo Obregón-Calles, 427-D-I-3-I, informe titulado “Las grandes oportunidades de México”, presentado a Fernando Torreblanca por la excursión de propaganda encabezada por el presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio, Fernando Leal Novelo, 2 de abril de 1921, folio 1.

² *Ibid.*, folio 5.

ganda no fue un proyecto de Estado en ese año, es importante señalar que los hombres de negocios hablaban del potencial económico del turismo, pero prevenían que en el desarrollo de los destinos para turistas no debía perderse ni el carácter cultural ni los encantos de los poblados mexicanos.³

Este viaje tuvo una función similar a la de los pabellones de México en las ferias del siglo XIX, donde con un discurso exultante se exponían las riquezas naturales y culturales de México para atraer la inversión foránea. En la década de 1920 el turismo se concibió como un espacio que, a través de la diversidad cultural y natural, pretendía recuperar el prestigio financiero internacional; una industria que conciliaría a empresarios, gobernantes y sociedad civil; una industria que iba a contribuir a mejorar también las relaciones diplomáticas con Estados Unidos.

En esta primera década posrevolucionaria, el fortalecimiento de la identidad nacional fue un eje del nuevo Estado. En esta búsqueda, el turismo jugó un papel importante. Esta actividad vendía el paisaje rural de México y las manifestaciones de la “cultura mexicana”, y les otorgó un nuevo valor a las expresiones tradicionales como las artesanías y los bailes, así como a los monumentos históricos y sitios arqueológicos.

En 1923 México recibía solamente 4.6% de los gastos estadounidenses en turismo, y la motivación de los viajes solían ser las playas de Tampico y los casinos que comenzaban a proliferar en el norte del país.

Tras el restablecimiento diplomático entre México y Estados Unidos, en el año de 1925, el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, advirtió sobre los beneficios que traería consigo el fomento al turismo. Planteó que esta demanda de ocio se perfilaría para convertirse en una industria nacional⁴ a la que definió como el “conjunto de empresas y actividades de diversa índole que posibilitan, provocan y mantienen el movimiento de viajantes nacionales y extranjeros a través de nuestro territorio”.⁵ Pani entendía el turismo como una actividad empresarial que podía beneficiar a la nación, pero sólo unos pocos mexicanos privilegiados podían hacer turismo. El funcionario acentuó la importancia de mejorar todos los servicios turísticos en las ciudades y en los pueblos. Insistió en la construcción de hoteles y restaurantes, justificó la apertura de líneas férreas que comunicaran al Distrito Federal con Guadalajara y Laredo, y proyectó la ampliación de carreteras.

³ *Ibid.*, folio 6.

⁴ Alberto J. Pani, “La industria nacional del turismo”, en *Tres monografías y apuntes autobiográficos*, México, Editorial Atlante, 1941, pp. 223-226.

⁵ *Ibid.*, p. 224.

El carácter del turismo requería la integración de varias empresas para que México fuera visto como un sitio pacífico, conciliador de los contrastes nacionales y perfilado hacia el “progreso”.

El viajero obtuvo un sitio en la ley hasta 1926, cuando se integró la categoría de turista en la reforma a la Ley de Migración de 1908. Se estipuló que con la designación de turista se hacía referencia al extranjero que, en busca de distracción o recreo, visitara la República sin exceder los seis meses de estancia. Se equiparaba al turista con los extranjeros que entraran al país por móviles mercantiles, industriales, científicos, artísticos y familiares.⁶

Se establecieron las cartas de identidad para turistas, expedidas en los consulados y embajadas de México en Estados Unidos y Europa: la tarjeta 11 se emitía para el turista estadounidense y la B-5 a cualquier otro turista. La diferenciación se hizo para prevenir corrientes masivas de migrantes europeos y otros países que en esos años llegaban a México con la intención de cruzar hacia Estados Unidos.

Al designarle un apartado en las leyes, la actividad turística recibió un estímulo, pero al mismo tiempo se fijó cierta cantidad monetaria⁷ como requisito para entrar al país, lo que constituía un filtro a la inmigración y a la vez la posibilidad de tener un mayor control del ingreso de divisas generado por el turismo.

En 1927 fue nombrado como embajador estadounidense en México Dwight Morrow, un financiero de la firma J.P. Morgan cuya política exterior, a diferencia de su antecesor, Shiefield, no se encauzó a defender los intereses petroleros de su país en México, sino a restablecer las relaciones bilaterales por medio de un acercamiento a la cultura, la historia y el contexto social y político.

Él y su esposa se acercaron a artistas mexicanos como Frida Kahlo y Diego Rivera, y apreciaron la artesanía y la arquitectura mexicanas. En algunas cartas a sus amigos, los diplomáticos describían los atractivos de México, lo pintaban como un sitio donde se podían pasar buenas vacaciones, y promovían la seguridad y la diversidad cultural del país.

El trabajo de Morrow contribuyó a generar confianza entre los inversionistas de su país y funcionó como promotor turístico ante algunos viajeros como Rockefeller. El embajador escribió a un amigo suyo una carta en la que describe el camino a Cuernavaca, apuntando lo siguiente:

⁶ “Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, lunes 19 de abril de 1926, México, p. 2.

⁷ 200 pesos era la cantidad mínima que debía portar un turista estadounidense y el que proviniera de cualquier otro país debía contar al menos con 500 pesos.

La orilla del camino estaba cubierta de flores silvestres, largos tallos de salvia azul morado, siempre hay indios en el camino, algunos montando pequeños burros grises, bajitos y sencillos[...] los hombres usan un sarape de alegres colores y las mujeres, un rebozo, que sirve como canasta de mercado y como porta-bebé, el aire es suave y el clima, semi-tropical.⁸

Durante los años veinte, en ciudades como Nueva York se impartían clases de español e historia de México, hábito que se popularizó entre estadounidenses que buscaban un referente histórico para acercarse a través del turismo cultural.

Las estrategias publicitarias y la modernización de los medios de comunicación fueron herramientas fundamentales para activar el desarrollo del turismo, y la publicidad turística se convirtió también en un negocio lucrativo. Se integraron las primeras asociaciones de restauranteros, hoteleros y clubes de automovilistas que de modo independiente promovieron viajes turísticos a México mediante folletos con fotografías de paisajes rurales, sitios arqueológicos y fiestas populares. El Banco de México, dado que concebía al turismo como una atracción para los inversionistas, abrió un Departamento de Turismo en 1926, que produjo un boletín turístico en inglés con reportajes que ilustraban rutas turísticas cercanas a la Ciudad de México: Xochimilco, Amecameca, Xochicalco, Tepotzotlán; sitios arqueológicos como Teotihuacan y Cholula; ciudades como Pachuca y Querétaro. De la Ciudad de México se promovían visitas al Castillo de Chapultepec, a la avenida Paseo de la Reforma, a la Academia de San Carlos, a la Casa de los Azulejos, y visitas especiales a Churubusco, Coyoacán y San Ángel.

La Secretaría de Relaciones Exteriores le pagó a la agencia de publicidad turística Cook Co. el diseño de la llamada Handy Guide, que se repartía en consulados y embajadas de México en el extranjero, con información específica sobre tipo de cambio, hoteles e itinerarios culturales en el centro de México.

La propaganda basada en el patrimonio cultural servía para contrarrestar las calumnias sobre un “México bolchevique, enemigo del capital”. Aumentaron los proyectos para el desarrollo de parques temáticos y hoteles y la demanda también crecía conforme se generaba más confianza para cruzar hacia el sur del Río Bravo.

⁸ Amherst College Archives, *Dwight Morrow papers, 1877-1954*, Serie X, Ambassador to Mexico, 1927-1930, carta de Morrow a Bruce Barton, 3 de febrero de 1928, microfilmes, rollo 1.

El cine y la radio tomaron un importante papel de divulgación de las riquezas de México y el gobierno abrió la puerta a producciones cinematográficas que mostraran el México moderno respetuoso de su pasado y de la tradición de “lo mexicano”.

En 1928 se constituyó la Comisión Mixta Pro-Turismo (CMPT) con la participación de empresarios y distintas secretarías de Estado, con la intención de estudiar las necesidades del turismo en México e incentivar el crecimiento de esta industria. La Comisión estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, ya que el turismo representaba un tema delicado ante la inmigración. Un año más tarde la CMPT se transformó en Comisión Nacional de Turismo, la cual mantuvo sus labores hasta el año de 1934, cuando se convirtió en Departamento de Turismo dentro de la Secretaría de la Economía Nacional.⁹

En las sesiones de la comisión se recibían distintos proyectos y peticiones de empresarios con negocios turísticos que pedían, entre otras cosas, facilidades para la entrada de turistas o para permisos de construcción.

La promoción institucional del turismo se inició al mismo tiempo en que detonó la crisis de 1929, lo que limitó el desarrollo de la industria en el centro del país, mientras que con la Ley Seca, que prohibía el consumo de alcohol en Estados Unidos, creció la demanda del turismo fronterizo que buscaba bebidas en casinos y cantinas de las ciudades del norte de México.

Desde 1921 y hasta 1934, el gobierno y el sector privado, también compuesto por políticos-empresarios, utilizaron al turismo como medio para promover la imagen de un México estable, con riquezas naturales, culturales e históricas; como un medio para estimular el intercambio comercial y el desarrollo industrial y para presentar a México como un país moderno con méritos para ocupar un sitio en el concierto de las naciones.

Los casinos, que habían tenido un gran auge a principios de los años treinta, fueron prohibidos por el general Lázaro Cárdenas (1934-1940). Dada la sensibilidad de la sociedad mexicana el gobierno procuró mantenerse neutral para evitar conflictos políticos, aunque durante la segunda Guerra Mundial la actividad turística sufrió un gran declive. Fue hasta el término del conflicto que el turismo tomó un segundo impulso: ante esta demanda masiva México ofreció sus playas, dándole un auge primordial a la bahía de Acapulco.

⁹ Véase “Creación de un Departamento de Turismo dependiente de la Secretaría de la Economía Nacional”, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 1933 (tomo LXXXVII NÚM 23), pp. 362-363.

El Departamento de Turismo oscilaba entre las secretarías de Economía y de Gobernación, y como parte del proceso de desarrollo estabilizador del país se aplicaron importantes inversiones en infraestructura hotelera y carreteras. Creció el flujo del turismo doméstico, limitado antes a balnearios de aguas termales, ciudades cercanas a la propia y a visitas a familiares en estados del país diferentes al propio. La migración del campo a la ciudad también se incrementó en esta época.

Para apoyar al Departamento de Turismo, en 1958 se creó el Consejo Nacional de Turismo (CNT), presidido por el ex presidente Miguel Alemán. Este órgano tuvo a su cargo la promoción turística de México en el extranjero. Las campañas de promoción de la década de los sesenta se abrieron a nuevos mercados: Francia, Italia, Alemania Occidental e Inglaterra en Europa; Canadá y Estados Unidos en América, y Japón en Asia.

El CNT creó el Fondo de Garantía Privado de Fomento Turístico (Fogatur), cuyos patrocinadores destinaron cerca de 5% del presupuesto a la publicidad de sus empresas para fomentar una “conciencia turística nacional” y estimular así esta industria.

Entre las campañas de promoción realizadas en los años sesenta destacó la denominada Conozca México, bajo el patrocinio de Coca-Cola, que promovía paquetes turísticos en 56 ciudades del país con el fin de incrementar el número de viajantes nacionales. El CNT también diseñó un material especial para fomentar la cultura turística entre los mexicanos, ilustrado con dibujos de Abel Quezada, y textos a cargo de Luis Spota.

El CNT producía carteles y folletos especiales, con rutas culturales para fomentar actividades artísticas. Se convocó a concursos de pintura turística con temáticas como la ruta de Humboldt, distribuida principalmente en Europa, y la ruta de monumentos religiosos mexicanos, destinada a los centros católicos de Estados Unidos y Canadá. El ingreso por concepto de turismo alcanzó aproximadamente 8 mil 850 millones de pesos en 1961. En general, la propaganda de esta dependencia se basó en fotografías y textos sobre épocas de la historia de México, que a veces confundían los tiempos contemporáneos y pasados. Lo mismo podía estar un huichol promocionando Teotihuacan, que una china poblana mostrando la catedral de Guadalajara.

Los siguientes datos sobre visitas de extranjeros a México muestran el desarrollo turístico de 1930 a 1960. En 1930, el número de turistas extranjeros fue de cerca de 24 mil, llegó a 126 mil en 1940 y a 385 mil en 1950. De 1950 a 1960 el número de turistas ascendió a poco más de 960 mil viajeros.¹⁰

En 1974 se aprobó la Ley Federal de Fomento al Turismo para respaldar las expectativas de desarrollo turístico, pues se esperaba un incremento de 5.1 millones de visitantes en 1967 a 8.9 millones en 1980. Esta ley consideró de interés público la creación, conservación, mejoramiento y protección de los recursos turísticos del país. En la ley se plasmó la protección para quienes ofrecían servicios turísticos y para quienes los compraban.

Resultó una norma innovadora por su iniciativa de promover empresas turísticas ejidales o comunales, en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Se instauró una Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo para trabajar como lo había hecho la Comisión Mixta Pro-Turismo. La Ley entró en vigor el 13 de febrero de 1974, dio nacimiento al Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) y elevó a rango de Secretaría de Turismo (Sectur) al Departamento de Turismo. En 1975 inició sus labores la Secretaría de Turismo: el proceso iniciado con el viaje de propaganda en 1921, ahora se concretaba en una institución federal.

A Fonatur se le asignó el diseño de destinos, la compraventa de lotes y la construcción hotelera, para consolidar a la industria del turismo como un gran negocio de bienes raíces en beneficio de los hombres de negocios. Se desarrollaron Centros Turísticos Integralmente Planeados (CIPS): Cancún fue el primero, proyectado desde los años sesenta, seguido por Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco. Con estos destinos se consideró que habría un consistente desarrollo regional. No obstante, no hubo proyectos paralelos que fomentaran el desarrollo social de los pobladores de dichos sitios, ni que protegieran su patrimonio cultural. Sólo fueron destinos de sol y playa en los que se presentaron procesos de aculturación a veces dañinos para la población local. La fórmula se redujo al manejo de grandes capitales donde el papel de la población local se limitaba al trabajo eventual en los servicios turísticos, lo que provocó migración temporal a las ciudades desde los CIPS.

En el sexenio de José López Portillo se insistió en la necesidad de mejorar la estructura de la industria turística y de apoyar el crecimiento equilibrado de nuevas zonas de interés y desarrollo turístico, así como corredores y cir-

¹⁰ Véase *Memoria del Consejo Nacional de Turismo 1961*, CNT, México, 1963. Archivo de la Sectur.

cuitos. En el Programa de Turismo de 1978 se mencionó la importancia de la conservación, protección y mejoramiento de los recursos turísticos naturales y culturales, así como de ampliar los servicios y ofrecer facilidades a los visitantes, proteger el medio ambiente y respetar las costumbres y tradiciones nacionales.

Con la creación de la Sectur se establecieron los programas sexenales de desarrollo turístico, cuyas características variaron de acuerdo con las tendencias mundiales y las políticas de Estado. En los años setenta se fortaleció la idea del turismo social y se construyeron balnearios y centros recreativos para el turismo nacional, destinados básicamente a trabajadores sindicalizados. En el sexenio de Miguel de la Madrid y tras la crisis de 1982, se buscó con regularidad atraer divisas mediante la inversión, como se hizo en el proceso reconstructivo después de la Revolución. En la década de los años noventa se buscó descentralizar las labores de la Sectur: mediante Decreto publicado en 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, se establecieron bases para eliminar las auditorías de servicios turísticos, y modernizar y elevar la calidad de las empresas del ramo.

En 1994, México ocupaba el decimosegundo lugar a nivel mundial en cuanto a recepción de turistas, con ingresos por un total de 6 mil 363 millones de dólares. En lo que se refiere a la región de Norteamérica, México ocupaba el segundo lugar en cuanto a captación de divisas aportadas por turistas internacionales. A partir de 1994 se puso énfasis en el desarrollo sustentable del turismo y en la revaloración de los recursos naturales y culturales, que poco había respetado la industria turística en décadas anteriores. Se insistió en el desarrollo regional y hacia 1999 se propuso la creación de un organismo auxiliar para la Sectur, el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), empresa de participación estatal mayoritaria, con la participación de los diversos actores de la actividad turística, cuyo propósito fue la planeación y operación de estrategias de desarrollo turístico en el ámbito nacional e internacional.

En lo referente a publicidad, en 1978 se propusieron segmentos motivacionales: el cultural, el de lujo, de diversión, de naturaleza, familiar, deportivo, y recreativo, con un folleto específico para cada uno.

La propaganda destinada al turismo extranjero quedó fundamentalmente en manos del CNT, independiente de los trabajos de la Sectur. Los iconos de promoción incluían murales, iglesias, monumentos, hoteles, construcciones

emblemáticas de la modernidad y sitios arqueológicos, que sirvieron para hacer guías como *Colonial Heritage*, *Fun in the sun*, *Conventions*, *Travel Tips*, y *Outdoors Museums*.

En los años ochenta al turismo se le otorgó un importante sustento: la declaración de sitios Patrimonio de la Humanidad. La visión de la UNESCO de proteger el patrimonio cultural repercutió en los flujos de turismo con interés en la cultura. La conservación de los monumentos históricos y los sitios arqueológicos quedó en manos del Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Sectur también los promovió para atraer divisas.

En la década siguiente creció la demanda de segmentos alternativos atentos al medio ambiente y la cultura. La mercadotecnia utiliza desde entonces la red de internet para inducir a viajar a turistas especializados.

Desde su creación en el año 2000, el CPTM ha realizado campañas de promoción dirigidas a los distintos públicos aunque con mayor dedicación a los mercados internacionales, recurriendo a nuevas tecnologías pero con la misma imagen del México turístico que se proyectó desde los inicios del siglo XX. Las campañas se han dirigido al turismo doméstico, al del norte de América, América Latina, Europa y Asia. Los lemas para las campañas a nivel nacional han sido los siguientes: “México... vive lo tuyo” y “Este fin... lánzate” para incentivar los viajes de fin de semana.

En Estados Unidos y Canadá, la principal intención de las campañas *México Closer than Ever* (creado tras la crisis financiera de 1982 como un medio para atraer divisas) y *Beyond your Imagination*, buscó consolidar los destinos de sol y playa y diversificar los que promueven la historia, la cultura, el arte y el deporte. En Europa y Asia se desarrolló la campaña “México: un país, mil mundos” con la finalidad de fortalecer el conocimiento de México como un destino seguro, con gran variedad de atractivos y servicios turísticos. En Latinoamérica se aplicó una cobertura continental con el mensaje “México tan cerca de ti, vívelo hoy”.

En el Programa de Turismo 2001-2006, se partió del lema “El turismo, la fuerza que nos une”. La Agenda 21 para el turismo es una adaptación que intenta desarrollar el turismo con base en el desarrollo sustentable y en el apoyo a las comunidades locales e indígenas.

Cada estado de la República cuenta con una dependencia de turismo y cada municipio con un departamento que lo fomenta. Se han firmado convenios entre diversas instituciones y han surgido nuevos programas como

el de Pueblos Mágicos, basado en el atractivo y conservación del patrimonio cultural de los sitios y la importancia del municipio como base para generar desarrollo.

Hoy México ocupa el octavo lugar dentro de los 15 países más visitados del mundo, con 20 mil 641 millones de visitantes extranjeros anuales. Sin embargo el turismo doméstico, para el que ha habido menor atención, representa la mayor movilidad de turistas y de ingresos en el sector, ya que le corresponde 80% del consumo total de esta actividad.

La Sectur, rectora institucional de la actividad turística, se ha coordinado con otras dependencias de gobierno para procurar la diversificación de la oferta. El trabajo que comenzó a gestarse en los albores del siglo XX, al iniciarse el siglo XXI tiene continuidad en cuanto a que representa un espacio para que se vinculen políticos y empresarios, y a pesar de que las líneas de desarrollo turístico no siempre fueron respetuosas de la Constitución, hoy intentan, al menos en teoría, retomar ideas en el sentido de que las empresas turísticas deben apoyar la identidad nacional a partir de la conservación y respeto del patrimonio cultural y natural, así como participar en los procesos de desarrollo.