

Diagnóstico integral de competitividad de los Guías de Turistas en México

Presentación ejecutiva

Febrero 2008

Índice

- 1. Objetivos**
- 2. Marco Conceptual**
- 3. Hallazgos**
 - Perfil de los Guías de Turistas.
 - Entrevistas a profundidad con autoridades y empresas.
 - Marco regulatorio.
- 4. Conclusiones y recomendaciones**

Objetivos

Objetivo del proyecto

Realizar un diagnóstico integral de los retos y oportunidades (en el ámbito operativo) a los que se enfrentan los guías de turistas acreditados en términos de la NOM-08-TUR-2002, así como la identificación de posibles áreas de mejora al marco regulatorio aplicable a los guías de turistas.

Objetivos particulares

1. Identificar y analizar la legislación internacional y nacional (federal y estatal) sobre los Guías de Turistas.
2. Diagnosticar la situación actual en materia operativa de las autoridades y agentes (públicos y privados) en cuanto a su relación con los Guías de Turistas.
3. Diagnosticar la situación actual de los Guías de Turistas en México.

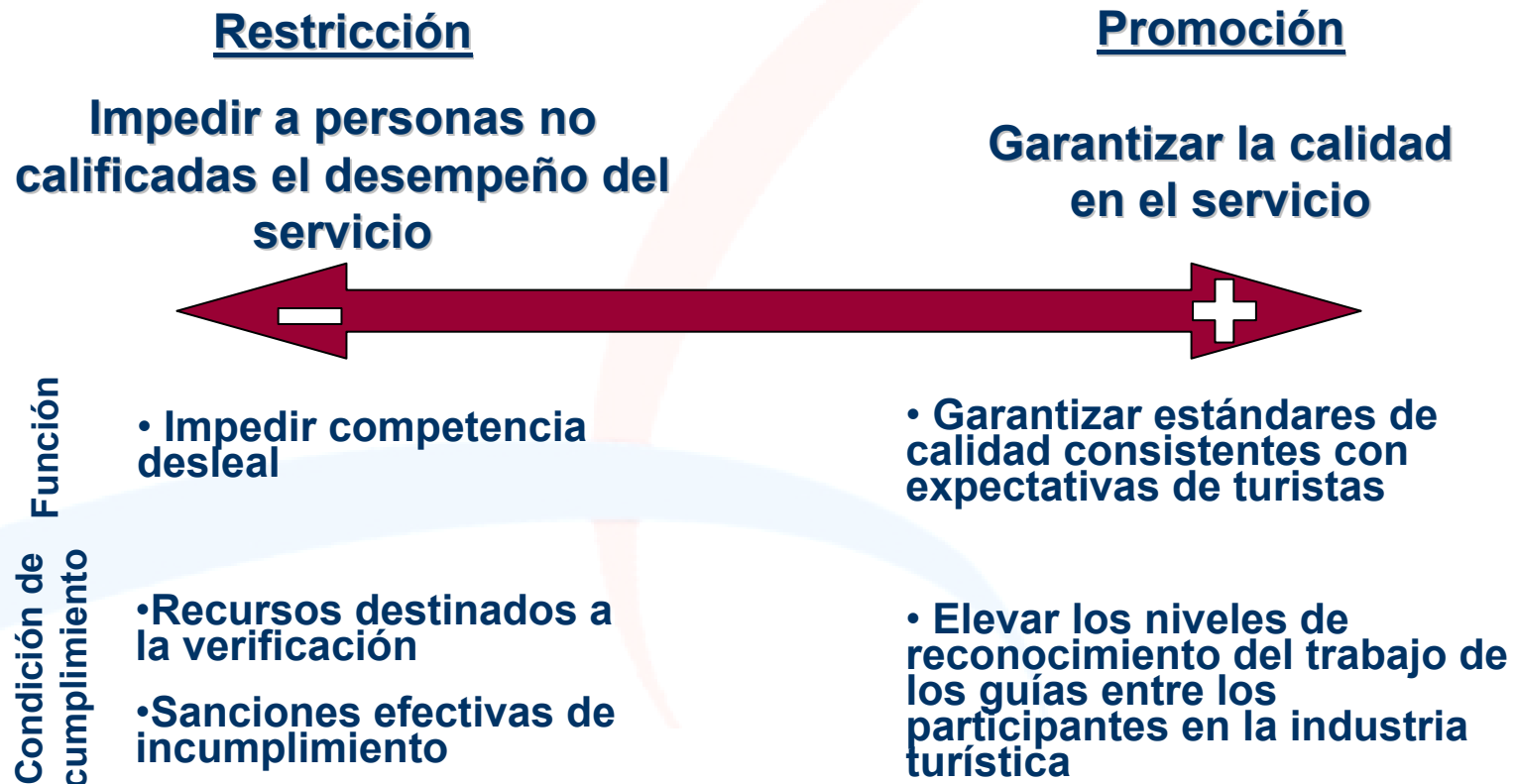
Importancia de los Guías de Turistas

Un servicio de alta calidad por parte de los guías agrega valor a todos los agentes participantes en el sistema



Dimensiones de la certificación

La estrategia de certificación de la SECTUR ha sido controlar la calidad vía la certificación de los Guías de Turistas. La certificación debería cumplir una doble función de restricción y promoción.



Correlación entre control y calidad: Situación actual

Si bien el objetivo del proyecto se centra en el marco regulatorio, nosotros creemos que hay dos dimensiones críticas que debemos considerar: Calidad y Control.

Calidad	Alta	Arqueólogo INAH. Guías especializados en mercados Emergentes.	Guía de Turistas Óptimo Guías contratados por las embajadas
	Baja	Promotores Turísticos. Extranjeros sin permiso de Trabajo. Niños-Guía	Guía-Chofer Guía sindicalizado
		No	Sí
		Certificación	

De acuerdo con lo observado en el trabajo de campo, no existe actualmente una correlación entre certificación y calidad, por lo que podemos concluir que la certificación no está cumpliendo con uno de sus objetivos.

Estrategia metodológica

232 encuestas a
Guías de Turistas
en cinco entidades

34 entrevistas con:
•Autoridades federales
•Autoridades estatales
•Organismos cupulares
•Empresas

Análisis de la
legislación

Benchmark con otros
países

Perfil de los
guías

Problemática
percibida por los
Guías

Problemática
percibida por las
autoridades

Estado actual
de legislación

Escenarios
alternativos

Calidad

Regulación

Opciones
estratégicas

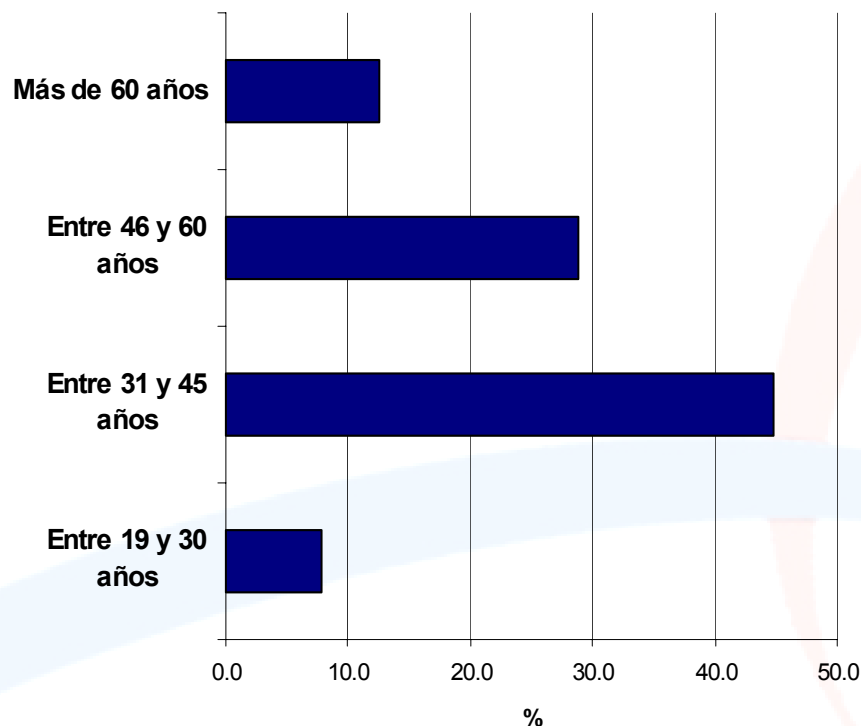
Dimensiones
operativas

Perfil y problemática de los Guías de Turistas

Base: 232 encuestas a guías en DF, Gto, Oax, Q.R. Y Sinaloa

Características demográficas de los Guías de Turistas

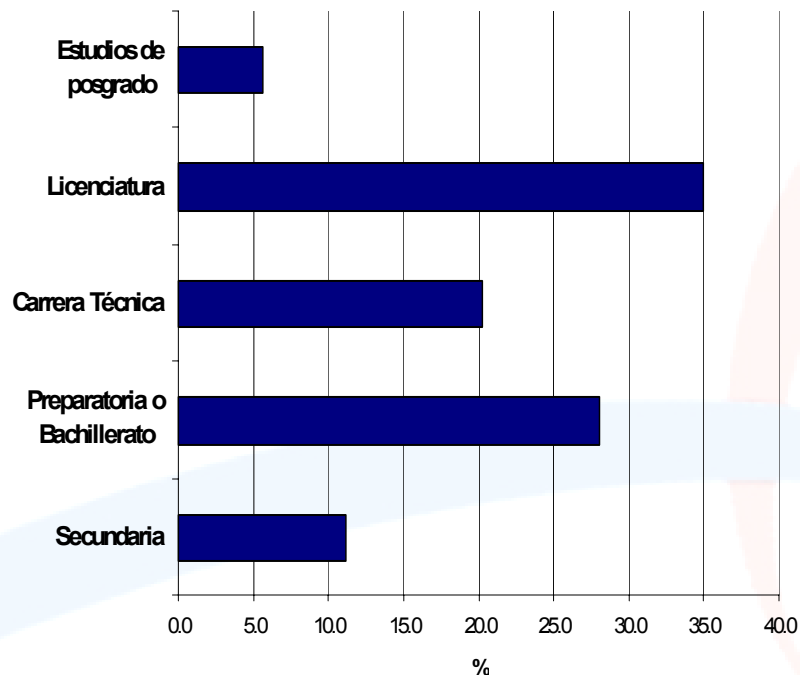
La distribución de edades de los guías indica que el flujo de nuevas generaciones es insuficiente para cubrir los guías en edad de retiro



- Madurez de los guías: El 40% de los guías entrevistados tienen más de 46 años.
- Nivel educativo: El 40.1% de los Guías de Turistas cuentan con un certificado de educación superior.
- Distribución asimétrica en género: El 17.2% de los Guías encuestados son mujeres.
- Amplia experiencia: El 49.5% posee 16 o más años de experiencia.
- Incorporación de nuevos guías es por vinculación familiar.

Características de los Guías de Turistas: Nivel educativo

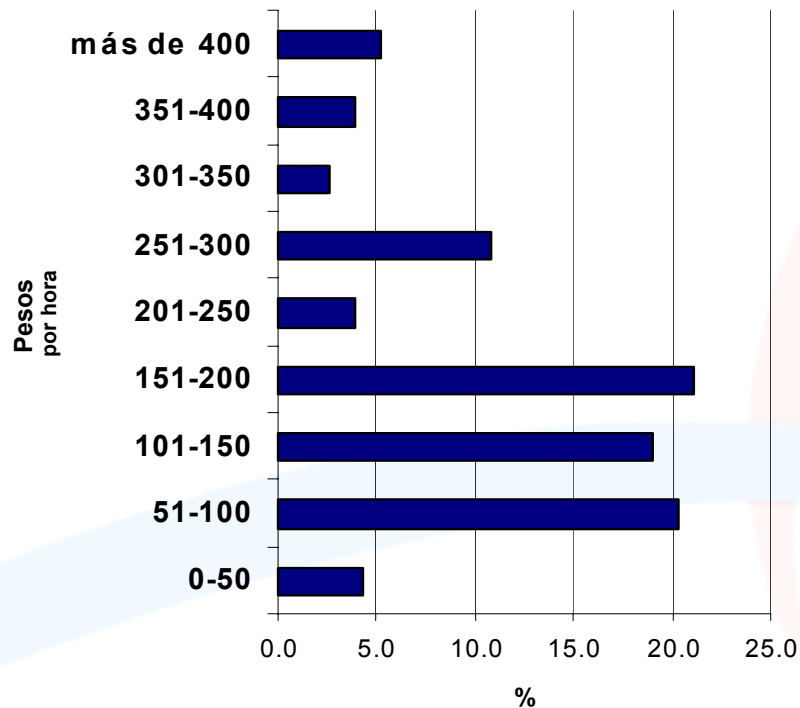
No es posible concluir que los nuevos guías cuentan con mayor preparación académica que los guías de mayor edad. Existen importantes demandas de mercado no satisfechas por los guías certificados.



- El 40.1% de los Guías de Turistas cuentan con un certificado de educación superior.
- El 88.4% de los Guías de Turistas encuestados habla la lengua inglesa.
- El siguiente idioma más hablado es el francés por el 19% de los entrevistados.
- Ninguno de los entrevistados estaba capacitado para guías en idiomas asiáticos y del Este de Europa. Este vacío es cubierto por guías sin certificación.

Ingreso de los Guías de Turistas

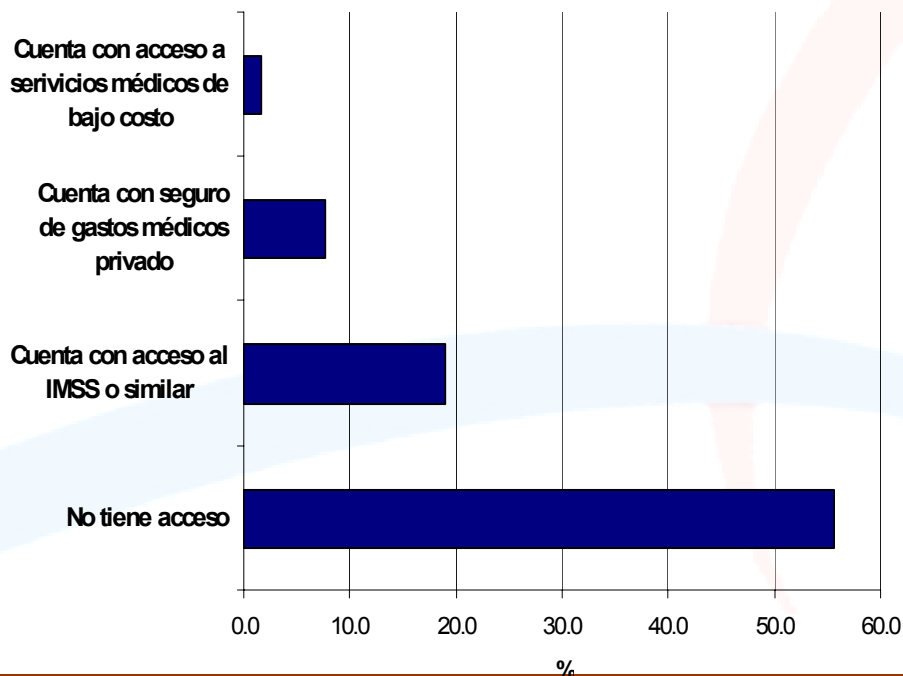
El 95.3% de los Guías respondieron que “Definitivamente sí” y “Probablemente sí” están dispuestos a continuar siendo Guías como actividad laboral principal.



- El Guía de Turistas promedio gana alrededor de \$7,756 pesos a la semana en temporada alta, \$31,000 al mes.
- En temporada baja, la remuneración promedio es: \$3,264 pesos a la semana, \$13,056 pesos al mes.
- Es necesario señalar que la opinión de las autoridades y expertos de la industria, la remuneración anterior solo representa el 30% de los ingresos totales del Guía de Turistas.
- El 65% de los encuestados recurre a ahorros personales para financiar la compra de equipo y herramientas de trabajo.

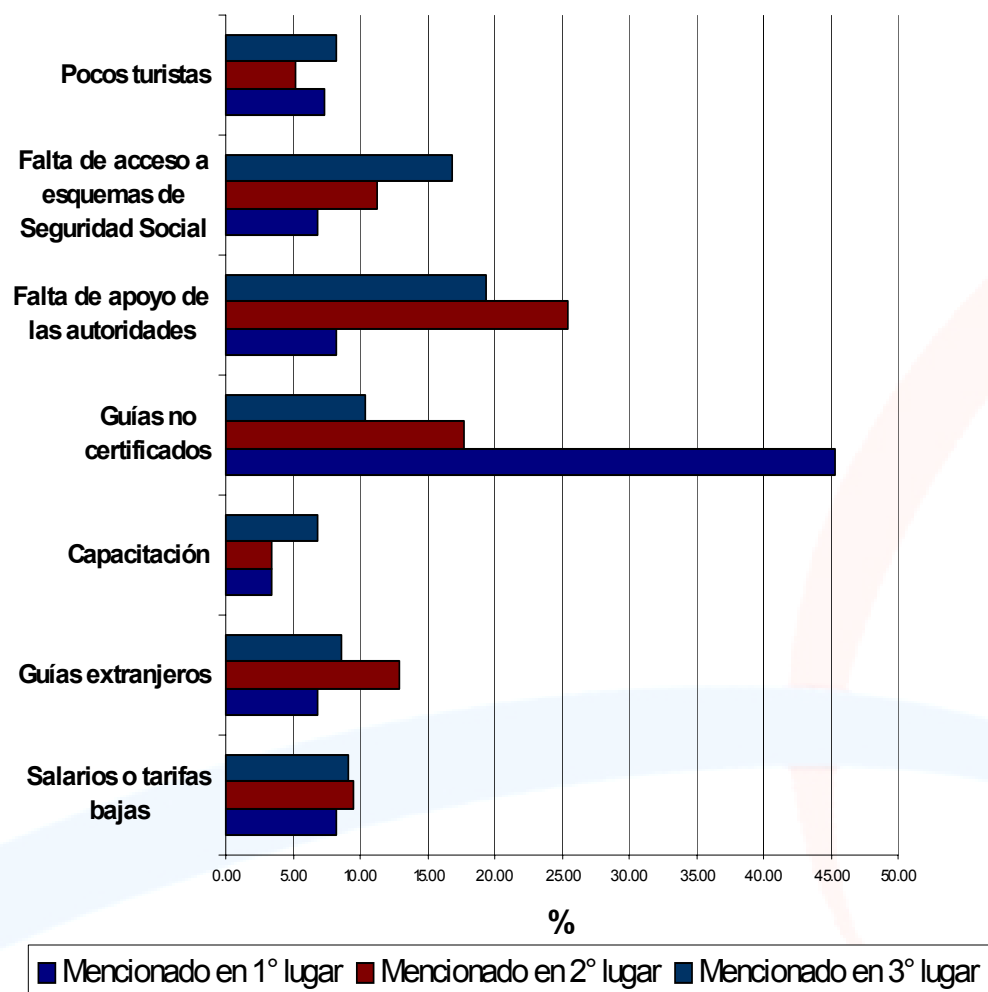
Acceso a esquemas de Seguridad Social

• El 66.0% de los Guías entrevistados respondió que se encuentra interesado en tener acceso al esquema del IMSS por una cuota mensual de \$500.00. Este porcentaje se reduciría considerablemente ante el requisito de formalización fiscal.



- El 55.6% de los entrevistados no cuenta con acceso a algún esquema de Seguridad Social.
- El 19.0% es derecho-habiente de algún sistema de seguridad social similar al IMSS.
- No obstante, la falta de seguro médico fue mencionado como problema relevante sólo por el 35% de los encuestados.

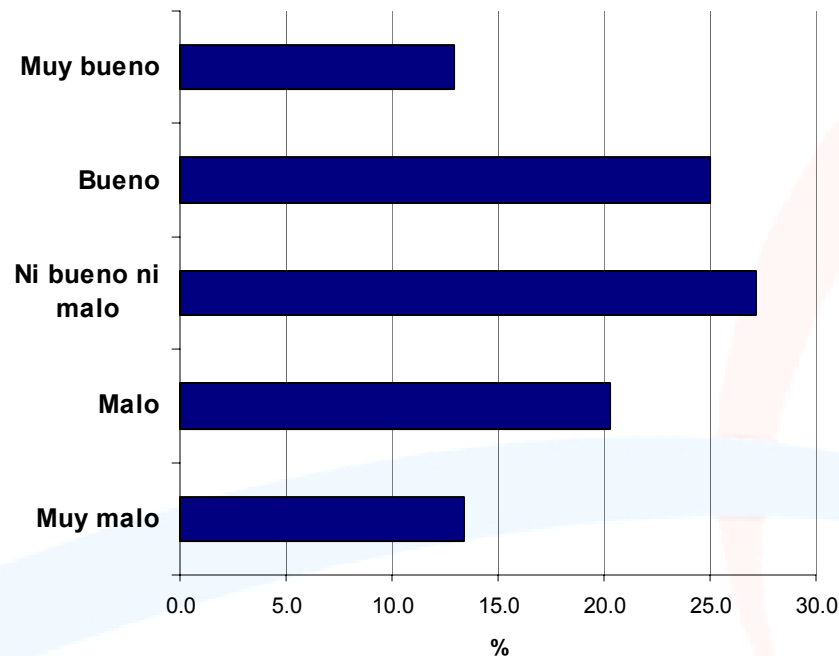
Problemática general de los Guías de Turistas



- La preocupación principal de los Guías de Turistas es la competencia desleal por parte de los Guías no certificados o Guías pirata.
- En segundo lugar, la falta de apoyo por parte de las autoridades preocupa los participantes de esta actividad.
- La falta de acceso a esquemas de Seguridad Social figura en tercer lugar como preocupación en todas las ciudades encuestadas.
- No existe una preocupación notable por las remuneraciones percibidas.

Percepción del apoyo de la Secretaría de Turismo: Apoyo en general

Solo una tercera parte de los encuestados califica de manera negativa el apoyo ofrecido por la Secretaría de Turismo.



- El 33% de los Guías de Turistas encuestados califica el apoyo “en general” de la Secretaría de Turismo como “Muy malo” y “Malo”.
- Esta calificación es en cierto modo preocupante ya que:
 - Representa la evaluación espontánea del apoyo de SECTUR
 - Existe una gran dispersión
 - Contrasta con la calificación de acciones específicas de la SECTUR

Percepción del apoyo de la Secretaría de Turismo: Apoyos específicos

Percepciones favorables

- El 69% de los Guías de Turistas entrevistados perciben el apoyo de la “Certificación” ofrecido por la Secretaría de Turismo como “Muy útil” o “Útil”.
- En el caso de la capacitación, el 65.5% de los entrevistados la perciben como “Muy útil” y “Útil”.

Percepciones no favorables

- El 25.4% de los Guías encuestados perciben el apoyo de la SECTUR en cuanto a difusión de servicios como “Nada útil” y “Poco útil”.
- El 26.3% de los Guías entrevistados perciben como “Poco útil” y “Nada útil” el apoyo de la SECTUR como mediador con las autoridades.

Entrevistas a profundidad

Problemática percibida por las autoridades

Guías NO certificados

- Es imposible poder conocer cuántos operan y tener un control sobre ellos.
- La calidad de los servicios ofrecidos es generalmente baja y afectan gravemente la imagen de México en los turistas.

Capacidad y calidad de guías certificados

- No hay una estandarización en los servicios de los guías certificados.
- Los cursos que se ofrecen en las actualizaciones son repetitivos y de baja calidad.

Normatividad y regulación

- Poco eficiente ya que no se tiene claridad.
- Mucha ambigüedad que dificulta el control y seguimiento.

Autoridades federales y locales

- SECTUR Federal con poca capacidad de acción, a pesar de su buena disposición, y con tiempos muy largos para sus resoluciones.
- Ajenos al proceso de certificación.
- A altos niveles hay buena colaboración entre diferentes instituciones (SECTUR, INAH, etc.) pero a nivel local depende de la persona a cargo.
- A nivel municipal es difícil la coordinación y apoyo.

Se perciben tanto ellos como a la SECTUR federal con herramientas insuficientes para controlar la calidad de los guías certificados y la actividad de los no certificados.

Problemática percibida por las agencias y hoteles

Guías NO certificados

- Se utilizan cuando no existen guías certificados que cumplan con las demandas del mercado.

Capacidad y calidad de guías certificados

- Divergencias de calidad entre los guías.
- Los guías no responden a las necesidades del mercado (idiomas, nuevas tendencias interpretativas etc.).
- Los guías necesitan apoyo en la difusión de sus servicios.
- Los sindicatos de guías tienen demasiado poder.

Normatividad y regulación

- Poco eficiente ya que no se tiene claridad.
- La certificación no cumple con sus objetivos

Autoridades federales y locales

- La SECTUR no ofrece cursos de capacitación que se traduzcan en mejores competencias de los guías

Guías certificados no responden a las necesidades del mercado.

Problemática percibida por las asociaciones de guías

Guías NO certificados

- Representan la principal amenaza para los guías

Capacidad y calidad de guías certificados

- No hay una estandarización en los servicios de los guías certificados.
- Necesitan apoyo en la difusión de sus servicios.

Normatividad y regulación

- La ley no se hace cumplir, por lo que la certificación no representa una garantía de condiciones de trabajo dignas
- Las agencias y hoteles abusan y presionan los honorarios a la baja

Autoridades federales y locales

- SECTUR Federal está centrada en atender a los grandes sindicatos, ignorando a las demás asociaciones de guías.
- El proceso de certificación es adecuado, así como la capacitación ofrecida por la SECTUR.

No perciben un apoyo decidido por parte de SECTUR para hacer efectivo el control que implica la certificación.

Percepción de la problemática derivada de entrevistas

Problemática	Autoridades	Guías de Turistas	Empresas e instituciones	Organismos cupulares
Guías no certificados	***	*****		*****
Certificación inefectiva	****	**	***	*****
Falta de coerción	***	*****		****
Nuevos mecanismos de promoción	****	*	***	*
Divergencias críticas entre los Guías	***		****	**
Capacitación poco efectiva	***		***	****
Corporativismo			***	***
Padrón de Guías	***			

*Cada estrella significa el nivel de urgencia de atender el problema que los entrevistados perciben

Marco regulatorio

El turismo: una materia de regulación concurrente

- La materia de regulación sobre Guías de Turistas se trata de una materia concurrente, en los términos de la legislación federal: Ley Federal de Turismo.
- Actualmente, los Guías de Turistas se encuentran regulados a nivel federal por la Ley Federal de Turismo y su Reglamento, así como por la NOM –08-TUR-2002 para el caso de los Guías generales. A nivel estatal y local, existe una gran diversidad de leyes y reglamentos que tienen como materia regulada a los Guías de Turistas.

Nivel de regulación en México

Existe una gran dispersión entre Estados respecto al nivel de regulación de los guías de turistas.



Según muestra la tendencia local, los Estados han tratado de aprovechar los “huecos regulatorios” que deja la legislación federal con un resultado normativo poco útil y que potencia la complejidad del sistema regulatorio, sobre todo cuando en el plano institucional terminan creándose una pluralidad de órganos y competencias que se convierten en meros pronunciamientos de política pública.

Alcance normativo: Ley vs. Reglamento vs. NOM

Premisas básicas:

- La limitación de la libertad de profesión, industria y comercio, debe encontrar anclaje en ley, con independencia de que a través del Reglamento y las NOMs se especifique el contenido legal (problema de densidad normativa).
- El Reglamento sólo podrá especificar el cómo, a partir de la ley.
- Las las normas oficiales mexicanas, en los términos de la Ley Federal de Metrología y Normalización, tienen como objeto establecer regulaciones técnicas acerca de especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como relativas a terminología, simbología, embalaje o etiquetado, a su cumplimiento y aplicación.

Ejemplos de disfunción normativa: Ley vs Reglamento vs NOM (2)

Por lo que se refiere al contenido de la NOM-08-TUR-2002, llama la atención su alcance material, que en los términos de la Ley de Turismo debe limitarse a regular:

1. Características y requisitos con que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos para proteger la seguridad física de los turistas;
2. Requisitos que deban cumplir los convenios y contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos y los turistas;
3. Características de la información que los prestadores de servicios turísticos deban proporcionar a los turistas, especialmente en lo que se refiere a promociones y ofertas; y
4. Garantías que, en su caso, deberán otorgar los prestadores de servicios.

Ejemplos de disfunción normativa: Ley vs Reglamento vs. NOM (3)

- En los hechos, la NOM excede los contenidos de la Ley en la medida en la que regula materias como las siguientes:
 - Procedimiento de acreditación de guías de turistas
 - Sistema de evaluación
 - Refrendo de la credencial
 - Sanciones (suspensión y revocación de la credencial)
- Posibles causas en la variación del alcance material de la NOM:
 - El reglamento ha excedido los límites legales: No parece derivarse de tal ordenamiento.
 - Pretender soportar el contenido de la NOM en la propia Ley Federal de Metrología y Normalización,
 - La NOM solo reproduce los contenidos reglamentarios, en cuestión de grado y de obligada interpretación.

Ámbitos de regulación del guía de turista en el derecho comparado

	Alemania	España	Estados Unidos	Francia	Suiza
Intensidad Regulatoria: A.Autorregulación B.Regulación Standard C.Sobrerregulación	Auto-regulación	Escenario intermedio	Auto-regulación	Escenario intermedio tendiendo a la sobre regulación	Auto-regulación
Estrategias y Materias reguladas:					
Leyes	*	√	√	√	√
Sujeto regulado: A.Guía de Turista B.Agencias	Escenario intermedio	Auto-regulación (Derechos, obligaciones, sistema de responsabilidad)	Escenario intermedio	Escenario intermedio tendiendo a la sobre regulación	Escenario intermedio
Base de regulación: Contrato de prestación de servicios regulado por la legislación Civil.	√	*	√	√	√
Tipo de Regulación por ámbito de gobierno A.Federal/Central B.Local	Escenario intermedio	Escenario intermedio	Escenario intermedio	Auto-regulación	Escenario intermedio
Certificación	*	√	* *NY	√	*
Sistemas de Quejas, Verificación y Sanción	*	√	* *NY	√	*
Convergencia de Agentes (Empresas prestadoras de servicios, Guías, Gobierno)	√	*	√	√	*
Asociaciones Civiles del sector turismo NO obligatorias, pero con control de calidad indirecto	√	*	*	√	√
Turismo como marca	√	*	√	√	x

Conclusiones y recomendaciones

Dimensiones Estratégicas

Dimensiones estratégicas

La investigación arroja que existen importantes áreas de oportunidad para mejorar la situación de los guías de turistas y es necesario tomar tanto estratégicas como operativas.

Dimensiones de decisión estratégica

Grado de regulación

Grado de intervención normativa

Estrategia de certificación

Buscar universalizar certificación por convergencia o segmentación

Nivel de gobierno

Definir facultades por nivel de gobierno

Dimensiones de decisión operativa

Anclaje de ley

Ejecución efectiva y control

Incentivos y promoción

Propuestas legales: Estrategias regulatorias

Se distinguen tres opciones de estrategias regulatorias:



**Auto-
regulación**

Caso Suiza

**Escenario
intermedio**

Caso España

**Intervención
normativa**

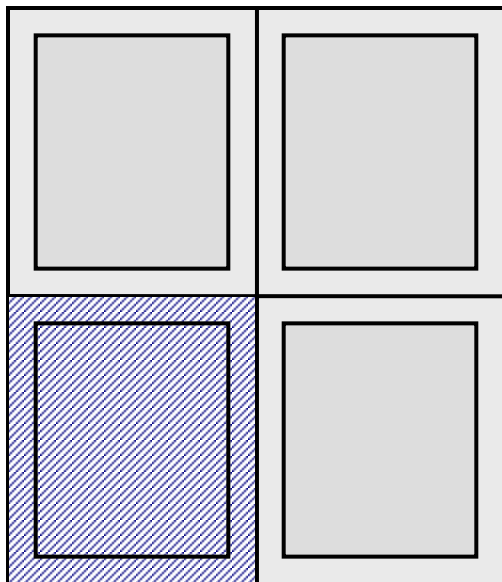
Caso Francia

Resumen de escenarios regulatorios

	Auto-regulación	Intervención Normativa	Intermedio
Fundamento	Libre ejercicio de la profesión	Asegurar la calidad en la correcta interpretación del patrimonio de la nación	Anclaje en la Ley Federal de Turismo
Descripción	Regulación de servicios por un contrato que puede presentarse como un boleto	Certificación obligatoria Centralización máxima Obligatoriedad en la demanda	Certificación exclusiva SECTUR Verificación: Edos/Mun Obligatoriedad: Efectiva cuando se trate de patrimonio histórico
Ventajas	Tendencia más vanguardista	Se garantiza la calidad	Calidad y Control
Desventajas	Aseguramiento de la calidad y Corporativismo	Sistema caduco en otros países. Requiere una excelente aplicación y coercibilidad	Requiere una excelente aplicación y coercibilidad

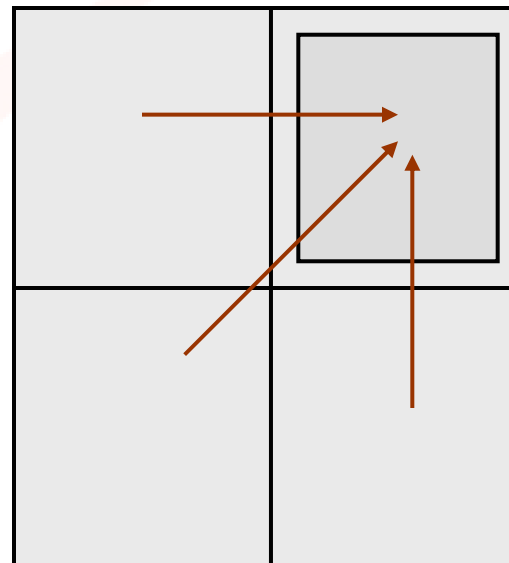
Escenarios: segmentación vs. convergencia

Segmentación



En el escenario de segmentación, se busca crear diferentes tipos de certificación dependiendo de las capacidades, formación y cumplimiento actual en la normatividad.

Convergencia



En el escenario de convergencia, se busca crear una certificación universal uniforme con estrictos requisitos de calidad.

Nivel de gobierno

Para evitar la alta densidad normativa, SECTUR debe asignar de forma explícita las facultades relevantes. Las principales facultades que deben distribuirse y la propuesta de nivel son:

- **Certificación: federal**
- **Verificación: estatal y local**
- **Capacitación: INAH y nivel estatal**
- **Difusión de actividad: federal, estatal y local**

El Consejo Consultivo de Turístico es el mecanismo clave de coordinación inter-institucional previsto en la LFT.

Recomendaciones de estrategia



Operación de la estrategia

Propuestas Operativas

Anclaje en la ley

Para lograr un marco normativo que proporcione seguridad y eficiencia jurídica, es necesario incluir ciertos elementos mínimos en la LFT. Estos son:

- **Categorías de guías de turistas**
 - Definir el perfil del guía de turistas de acuerdo al tipo de servicios a ofrecer y a los atractivos turísticos que tenga cada localidad.
- **Sistema de acreditación y certificación**
- **Adecuar el marco legal para alinear a las diferentes instancias y niveles de gobierno y que se asegure una mayor calidad y control en los servicios que ofrecen los guías de turistas.**

Ejecución efectiva y control

- **Nivel Regulación:**
 - **Certificación**
 - **Licencia profesional (modelo de Reino Unido, Israel, Singapur, Malasia y China).**
 - **Derechos y obligaciones (Cuidar simetría con el Reglamento y no dar espacio regulatorio a la NOM)**
 - **Sistema de Verificación y sanciones y recurso (Cuidar simetría con el Reglamento y no dar espacio regulatorio a la NOM)**
 - **Mecanismos de coordinación interregional**
- **Nivel Operativo:**
 - **Vigilancia Efectiva**
 - **Coerción sobre guías y empleadores de guías**
 - **Delegar a los Estados las funciones de control y verificación ya que tienen mayor contacto con los guías y pueden tener mejor capacidad de respuesta ante irregularidades.**

Incentivos y promoción

- **Desarrollar incentivos y beneficios asociados a la certificación que motiven a los guías de turistas a certificarse, desarrollando un sentido de pertenencia y que se vea como una ventaja competitiva.**
- **Desarrollar campañas publicitarias y de promoción para fomentar el uso de guías de turistas y los medios para que puedan ser contactados.**
- **Introducción de nuevas categorías de guías: mayor especialización y denotación de los diferentes niveles de conocimientos y capacidades.**
- **Certificación por examen basado en competencias y mayores estándares en capacitación**
- **Brindar servicios de valor a los guías**
- **Actualización del padrón**
- **Fomento de cooperativas de guías**
- **Mejorar sustancialmente los cursos y capacitaciones ofrecidas a través de instituciones certificadas y con un nivel de calidad mínimo.**

¿Cómo garantizar la calidad en el servicio prestado?

Objetivo	Introducción de Nuevas Categorías de Guías: Mayor Especialización	Certificación por examen basado en competencias y Mayores estándares en Capacitación	Brindar servicios de valor a los guías	Actualización del Padrón	Fomento de Cooperativas de Guías	Campaña de Difusión de los Servicios de Guías
Cumplimiento de estándares mínimos de calidad	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Medio
Incentivo para alcanzar elevados estándares de calidad	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Medio
Mejorar la reputación de los guías entre los participantes en la industria turística	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Mejorar los sistemas de comercialización de los servicios de guías	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Incrementar las prestaciones sociales a los guías	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo
Fomentar la utilización de los servicios de guías de turistas	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto

¿Cómo garantizar el control del servicio prestado?

Objetivo	Introducción de nuevas categorías de guías	Certificación por examen basado en competencias y mayores estándares en capacitación	Colaboración con distintos órdenes de Gobierno	Actualización del padrón y difundirlo en Internet	Fomento de Cooperativas de Guías
Barreras a la prestación del servicio por parte de guías no autorizados	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Incrementar la formalidad del sector	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Mejorar la alineación institucional	Bajo	Bajo	Alto	Bajo	Alto
Proporcionar seguridad jurídica	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Bajo
Incrementar las prestaciones sociales a los guías	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Garantizar la correcta interpretación del Patrimonio Nacional	Alto	Alto	Bajo	Alto	Bajo