



ISSN: 1390-5775
ISSN-e: 2661-6696

**Gobernanza y competencia jurídica concurrente en la
gestión del turismo en México**

**Governance and concurrent legal competence in tourism
management in Mexico¹**

Agustín Ruiz Lanuza

<https://orcid.org/0000-0002-9604-8310>
arlanuza@hotmail.com²

Carlos Arias Castillo

<https://orcid.org/0009-0003-6181-6548>
ariasca@ugto.mx³

Universidad de Guanajuato, México

¹ Manuscrito recibido el 03 de marzo de 2026 y aceptado tras revisión editorial y de pares, doble ciego, el 26 de mayo de 2026. Kalpana-Revista de Investigación. Núm. 30. Publicación semestral (ene-jun 2026) ISSN-e: 2661-6696 ISSN: 1390-5775.

² Doctor en Geografía. División de Ciencias Económico-Administrativas, Campus Guanajuato, México. Departamento de Gestión y Dirección de Empresas. Cuerpo Académico de Turismo, Patrimonio y Desarrollo.

³ Doctor en Ciencias de lo Fiscal. División de Ciencias Económico-Administrativas, Campus Guanajuato, México. Departamento de Gestión y Dirección de Empresas. Cuerpo Académico: Contabilidad y Entorno Jurídico de las Empresas.

Resumen

El turismo en México se desarrolla en el marco de un sistema federal que reconoce la concurrencia de competencias entre la Federación, los estados y los municipios. Sin embargo, la multiplicidad de normas que inciden en la actividad turística, así como la concentración administrativa y fiscal en el ámbito federal, genera tensiones en la implementación territorial de las políticas públicas del sector. El objetivo del estudio es analizar el marco jurídico que regula el turismo en México desde la perspectiva de la jerarquía normativa, la competencia concurrente y la transversalidad legislativa, y evaluar sus implicaciones para la gobernanza y el desarrollo sostenible. La investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-doctrinal, apoyado en el análisis sistemático de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Turismo, la legislación federal transversal y una revisión bibliográfica especializada sobre federalismo fiscal, gobernanza multinivel y políticas públicas turísticas. Los resultados evidencian que persisten dinámicas centralistas y la fragmentación regulatoria que dificultan una gestión integral del sector. Se concluye que la armonización normativa, la correspondencia entre competencias y recursos financieros y el fortalecimiento institucional en los ámbitos estatal y municipal son condiciones necesarias para consolidar un modelo de gobernanza turística más equilibrado y eficaz.

Palabras clave: gobernanza turística; competencia concurrente; federalismo; transversalidad normativa; México.

Abstract

Tourism in Mexico operates within a federal system that recognizes concurrent competencies among federal, state, and municipal authorities. However, the multiplicity of regulations affecting tourism activities and the administrative and fiscal concentration at the federal level create tensions in territorial policy implementation. This study analyses the legal framework governing tourism in Mexico from the perspective of normative hierarchy, concurrent competence, and regulatory transversality, assessing its implications for governance and sustainable development. The research follows a qualitative doctrinal legal approach based on systematic analysis of the Mexican Constitution, the General Tourism Law, and related federal legislation, complemented by a review of specialized literature on fiscal federalism, multilevel governance, and tourism policy. Findings indicate that although the constitutional design allows intergovernmental coordination, centralized dynamics and regulatory fragmentation hinder integrated sectoral management. Normative harmonization and institutional strengthening at the state and municipal levels are essential to consolidate a more balanced and effective tourism governance model.

Keywords: tourism governance; concurrent competence; federalism; regulatory transversality; Mexico.

Introducción

El turismo constituye una actividad estratégica para México debido a su impacto económico, social, territorial y cultural. Además de su contribución al crecimiento económico

y la generación de empleo, el turismo articula dinámicas vinculadas con la conservación ambiental, la protección del patrimonio histórico, la infraestructura de transporte, la regulación de servicios y la movilidad internacional. Esta naturaleza transversal convierte al turismo en un fenómeno complejo cuya regulación no puede limitarse a un solo ordenamiento jurídico.

La organización federal del Estado mexicano determina la forma en que se distribuyen las competencias para legislar, regular y ejecutar políticas públicas sectoriales. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al país como una república representativa, democrática y federal. Por su parte, el artículo 124 establece el principio residual de competencias, permitiendo que las facultades no otorgadas expresamente a la Federación se entiendan reservadas a los estados. Este esquema abre la posibilidad de competencia concurrente en materias como el turismo.

Sin embargo, la concurrencia formal no garantiza coordinación efectiva. La actividad turística se encuentra sujeta a múltiples ordenamientos legales de carácter transversal que inciden en su operación. Esta complejidad normativa exige mecanismos institucionales de articulación para evitar duplicidades, vacíos regulatorios y conflictos administrativos.

La literatura especializada ha señalado que la gobernanza turística requiere claridad competencial, coherencia normativa y coordinación multinivel (Bramwell & Lane, 2011; Hall, 2011).

El presente estudio tiene como objetivo analizar el marco jurídico que regula el turismo en México desde la perspectiva de la competencia concurrente y la transversalidad normativa, identificando sus implicaciones para la gobernanza y el desarrollo turístico sostenible.

¿De qué manera la competencia concurrente y la transversalidad normativa configuran la gobernanza del turismo en México y cuáles son sus implicaciones para la coordinación intergubernamental y el desarrollo turístico sostenible?

En ese sentido, se plantea analizar el marco jurídico que regula el turismo en México desde la perspectiva de la competencia concurrente, la transversalidad normativa y la centralización fiscal, con el fin de identificar sus implicaciones para la gobernanza multinivel y el desarrollo turístico sostenible.

Con el fin de fortalecer la coherencia metodológica del estudio, los objetivos específicos se estructuran conforme a niveles cognitivos progresivos, en línea con la taxonomía de Bloom.

1. Examinar la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano y su relación con la regulación del turismo.

2. Analizar la competencia concurrente en materia turística y su impacto en la distribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno.
3. Identificar los principales ordenamientos jurídicos que inciden transversalmente en la actividad turística y evaluar su interacción regulatoria.
4. Evaluar los efectos de la centralización fiscal en la capacidad de implementación territorial de la política turística.
5. Analizar las implicaciones del modelo jurídico mexicano para la gobernanza multinivel y la coordinación intergubernamental del sector turístico.
6. Reflexionar sobre los retos y oportunidades del marco institucional para la consolidación de un modelo de desarrollo turístico sostenible en México.

En este sentido, se parte de procesos de identificación y análisis del marco jurídico, para posteriormente avanzar hacia la evaluación de sus implicaciones institucionales y, finalmente, hacia la reflexión crítica sobre su impacto en la gobernanza turística y el desarrollo sostenible. Esta secuencia permite asegurar congruencia entre el objetivo general, la estrategia metodológica y los resultados esperados.

Marco teórico

Federalismo, centralismo fiscal y descentralización en México

El federalismo implica una división constitucional del poder entre distintos niveles de gobierno, sustentada en la distribución territorial de competencias políticas, administrativas y fiscales. Desde la teoría clásica del federalismo fiscal, Oates (1999) sostiene que la eficiencia en la provisión de bienes públicos depende de la correspondencia entre responsabilidades asignadas y recursos financieros disponibles. Esta correspondencia —conocida como principio de equivalencia fiscal— constituye un elemento central para evaluar la funcionalidad de los sistemas federales.

Sin embargo, la descentralización normativa no siempre se traduce en descentralización financiera efectiva. Musgrave (1959) ya advertía que la asignación óptima de funciones entre niveles de gobierno requiere un diseño coherente entre gasto público y capacidad recaudatoria. Cuando esta coherencia no se alcanza, se generan distorsiones en la implementación de políticas públicas y dependencia intergubernamental.

En el caso mexicano, aunque la Constitución reconoce la soberanía de los estados en su régimen interior (artículo 40) y establece el principio residual de competencias (artículo 124), la estructura fiscal del país presenta un alto grado de centralización. Diversos estudios han señalado que la Federación concentra la mayor parte de la recaudación tributaria,

mientras que estados y municipios dependen en gran medida de participaciones y aportaciones federales (Cabrero, 2004; Díaz-Cayeros, 2006).

Cabrero (2004) argumenta que el proceso de descentralización en México ha sido predominantemente administrativo, pero no fiscal, lo que genera una descentralización incompleta. Esta situación produce lo que algunos autores denominan “federalismo dependiente”, en el que los gobiernos subnacionales ejercen competencias formales sin plena autonomía financiera para ejecutarlas.

Díaz-Cayeros (2006), desde una perspectiva institucional, sostiene que el federalismo mexicano ha evolucionado bajo una lógica de centralización política y fiscal que limita los incentivos para el fortalecimiento hacendario de los estados. Esta configuración afecta directamente la capacidad de planeación territorial, particularmente en sectores estratégicos como el turismo, que requieren inversión sostenida en infraestructura y promoción.

Arellano-Gault (2010) añade que la coordinación fiscal en México ha generado esquemas de responsabilidad fragmentada, donde la Federación mantiene control sobre los ingresos mientras los estados asumen crecientes responsabilidades de gasto. Este fenómeno produce tensiones estructurales en la implementación de políticas públicas sectoriales.

Desde la perspectiva jurídica, Carbonell (2014) advierte que el federalismo mexicano presenta una dualidad entre diseño constitucional descentralizado y práctica administrativa centralizada. La competencia concurrente prevista en el artículo 124 constitucional permite participación compartida, pero su eficacia depende de mecanismos de coordinación y suficiencia presupuestaria.

En este contexto, la descentralización fiscal se convierte en un elemento determinante para la gobernanza sectorial. Cuando los gobiernos subnacionales carecen de autonomía financiera suficiente, la competencia concurrente puede convertirse en una atribución formal con limitada capacidad operativa. En sectores como el turismo, donde la infraestructura, el ordenamiento territorial y la promoción internacional requieren inversión estratégica, la dependencia fiscal condiciona el margen de acción estatal y municipal.

La literatura especializada coincide en que la relación entre descentralización normativa y centralización fiscal constituye uno de los principales desafíos de los sistemas federales contemporáneos. En este sentido, diversos autores han documentado cómo la asimetría entre competencias formales y capacidades financieras genera limitaciones estructurales en la implementación de políticas públicas, particularmente en sectores de alta complejidad como el turismo. Esta situación refuerza la necesidad de analizar el federalismo no solo desde su dimensión jurídica, sino también desde su operatividad institucional y fiscal.

Gobernanza y gobernanza multinivel en contextos de centralización

El concepto de gobernanza describe formas de coordinación que trascienden la estructura jerárquica tradicional del Estado. Rhodes (1996) define la gobernanza como redes interdependientes de actores públicos y privados que interactúan en la formulación e implementación de políticas públicas. Esta perspectiva enfatiza la interdependencia institucional y la disminución del control jerárquico exclusivo del Estado.

Pierre y Peters (2000) señalan que la gobernanza implica nuevas formas de interacción entre niveles de gobierno y actores sociales, caracterizadas por negociación, coordinación horizontal y cooperación multinivel. En sistemas federales, esta dinámica se traduce en esquemas complejos de articulación entre autoridad central y gobiernos territoriales.

Hooghe y Marks (2003) desarrollaron el concepto de gobernanza multinivel para explicar sistemas donde la autoridad se distribuye entre distintos niveles territoriales. Distinguen entre gobernanza tipo I —estructurada, estable y jerárquica— y gobernanza tipo II —flexible, funcional y basada en redes—. El modelo mexicano combina rasgos de ambos tipos: posee una estructura constitucional definida (tipo I), pero enfrenta la necesidad de coordinación flexible en sectores transversales como el turismo (tipo II).

Benz y Zimmer (2010) sostienen que la gobernanza multinivel efectiva requiere claridad competencial, mecanismos de cooperación institucionalizada y recursos adecuados para los niveles subnacionales. Cuando la descentralización fiscal es limitada, la gobernanza multinivel puede verse debilitada por relaciones asimétricas entre niveles de gobierno.

En el ámbito turístico, Bramwell y Lane (2011) argumentan que la gobernanza sectorial requiere coordinación interinstitucional para integrar objetivos económicos, ambientales y sociales. Hall (2011) enfatiza que la coherencia normativa y la capacidad institucional son condiciones indispensables para la sostenibilidad del turismo.

Estas perspectivas permiten interpretar el modelo mexicano como un esquema de gobernanza multinivel condicionado por la centralización fiscal y la transversalidad normativa. La existencia de competencia concurrente en turismo ofrece una base formal para la cooperación intergubernamental; sin embargo, su operatividad depende de la correspondencia entre facultades legales, recursos financieros y capacidad administrativa.

En consecuencia, el análisis del turismo como política pública en México no puede limitarse a la dimensión normativa. Debe incorporar la estructura fiscal y las dinámicas de centralización que condicionan la implementación territorial. La gobernanza turística, en este sentido, constituye un espacio privilegiado para observar las tensiones entre diseño constitucional federal y práctica administrativa centralizada.

En este contexto, la gobernanza turística puede entenderse como un proceso dinámico que articula múltiples niveles de gobierno y actores sociales, donde la eficacia de las políticas públicas depende no solo de la claridad normativa, sino también de la capacidad de coordinación interinstitucional y de la disponibilidad de recursos. Así, el análisis del turismo en México exige una aproximación integral que considere simultáneamente el diseño jurídico, la estructura fiscal y las dinámicas de interacción entre actores públicos y privados.

Metodología

El presente estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo de carácter jurídico-doctrinal, orientado al análisis sistemático del marco normativo que regula el turismo en México y su relación con la competencia concurrente y la gobernanza multinivel. Este enfoque resulta pertinente debido a la naturaleza del objeto de estudio, centrado en la interpretación de disposiciones jurídicas y su incidencia en la configuración institucional del sector turístico.

Desde una perspectiva epistemológica, la investigación se inscribe en el paradigma interpretativo, el cual permite comprender fenómenos jurídicos y administrativos a partir del análisis de normas, principios constitucionales y su aplicación en contextos específicos. Este paradigma facilita la comprensión de la relación entre diseño constitucional, distribución de competencias y práctica administrativa en un sistema federal.

La investigación presenta un alcance descriptivo, analítico y explicativo. En su dimensión descriptiva, se identifican los principales ordenamientos jurídicos que inciden en la actividad turística. En la dimensión analítica, se examina la interacción entre dichos ordenamientos y su impacto en la gobernanza del sector. Finalmente, el componente explicativo permite interpretar las implicaciones estructurales de la centralización fiscal y la transversalidad normativa en la implementación de políticas públicas.

El diseño metodológico se basa en el análisis documental y la interpretación jurídica sistemática. Se realizó una revisión detallada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente de los artículos 40, 73, 124 y 133, así como de la Ley General de Turismo y de diversos ordenamientos federales vinculados al sector turístico.

Asimismo, se emplearon técnicas de interpretación sistemática y funcional, orientadas a identificar la coherencia interna del sistema jurídico y el propósito de las normas en la gestión pública del turismo. De manera complementaria, se incorporó un análisis comparativo descriptivo con experiencias internacionales, con el fin de contextualizar el modelo mexicano dentro del debate sobre federalismo y descentralización.

El rigor metodológico se sustenta en la triangulación de fuentes normativas y bibliográficas, así como en la consistencia entre los objetivos de investigación, el marco

teórico y el análisis desarrollado. No obstante, el estudio presenta limitaciones al no incorporar evidencia empírica, por lo que sus resultados deben interpretarse como una aproximación teórica orientada a comprender la estructura normativa del turismo en México.

Si bien el estudio no incorpora evidencia empírica, la inclusión de casos ilustrativos permite aproximar el análisis teórico a problemáticas reales del sector.

Desarrollo de la investigación

Jerarquía normativa

El principio de supremacía constitucional constituye uno de los pilares del sistema jurídico mexicano y establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales forman la norma suprema del orden jurídico, conforme al artículo 133 constitucional. Este principio determina la validez y coherencia de toda regulación sectorial, incluida la normativa turística, al definir el marco jerárquico dentro del cual deben interpretarse las competencias y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno.

Desde una perspectiva funcional, la jerarquía normativa permite garantizar la uniformidad en la aplicación del derecho, evitando contradicciones entre disposiciones federales y locales. En el ámbito turístico, esta estructura resulta particularmente relevante debido a la naturaleza transversal del sector, que se encuentra regulado por múltiples ordenamientos legales de distinta jerarquía. La Ley General de Turismo se inserta dentro de este sistema como norma marco que establece bases de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, sin desplazar la facultad normativa de las entidades federativas.

Asimismo, la interpretación sistemática del principio de supremacía constitucional permite comprender que la regulación del turismo no se limita a una competencia exclusiva, sino que se configura a partir de la interacción de diversas materias constitucionales, como medio ambiente, patrimonio cultural, comercio y transporte. En este sentido, la jerarquía normativa no solo determina la validez de las normas, sino que también estructura la relación entre políticas públicas sectoriales.

Competencia concurrente

La competencia concurrente supone la participación compartida de distintos niveles de gobierno en la regulación, planeación e implementación de políticas públicas en una misma materia. En el caso del turismo, este modelo permite que la Federación establezca lineamientos generales, mientras que los estados y municipios desarrollan regulaciones específicas acordes con sus características territoriales y necesidades locales.

Desde el punto de vista institucional, la concurrencia competencial representa una oportunidad para fortalecer la descentralización administrativa y promover la

corresponsabilidad entre órdenes de gobierno. Permite adaptar las políticas turísticas a contextos regionales, fomentar la innovación territorial y promover la participación local en la planificación del desarrollo turístico.

No obstante, la competencia concurrente también implica desafíos importantes. La superposición normativa, la ambigüedad en la delimitación de responsabilidades y la falta de mecanismos efectivos de coordinación pueden generar conflictos administrativos y duplicidad de funciones. En sistemas federales con centralización fiscal, como el mexicano, la concurrencia puede convertirse en una atribución formal con capacidad operativa limitada si no se acompaña de recursos financieros suficientes.

En este sentido, la eficacia de la competencia concurrente depende de la existencia de mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan armonizar políticas públicas y evitar fragmentación institucional. La coordinación entre Federación, estados y municipios resulta fundamental para garantizar la coherencia en la implementación de estrategias turísticas y para asegurar la sostenibilidad del sector.

Transversalidad normativa

La regulación del turismo constituye un entramado normativo amplio que abarca diversas materias jurídicas, reflejando la naturaleza multidimensional del sector. La actividad turística se encuentra vinculada con políticas ambientales, patrimoniales, económicas, migratorias y de infraestructura, lo que genera un marco regulatorio complejo que exige articulación institucional.

La transversalidad normativa puede interpretarse como una manifestación de la integración de políticas públicas orientadas a garantizar el desarrollo sostenible del turismo. Las regulaciones ambientales buscan proteger ecosistemas y recursos naturales; las normas patrimoniales preservan bienes culturales; la legislación de consumo protege los derechos de los usuarios; y las disposiciones en materia de transporte aseguran la conectividad territorial.

Sin embargo, esta multiplicidad normativa también puede generar complejidad administrativa y procesos regulatorios extensos, especialmente cuando no existen mecanismos de coordinación interinstitucional eficaces. La transversalidad exige capacidades técnicas y administrativas que permitan armonizar criterios regulatorios y facilitar la implementación de proyectos turísticos.

Un ejemplo representativo del choque entre competencias federales y municipales en México se observa en diversos proyectos turísticos costeros donde la regulación ambiental federal entra en tensión con decisiones de ordenamiento territorial local. Un caso paradigmático es el de desarrollos turísticos en zonas costeras del Caribe mexicano, donde proyectos autorizados mediante evaluaciones de impacto ambiental por la autoridad federal han enfrentado restricciones o modificaciones derivadas de programas municipales de ordenamiento ecológico o desarrollo urbano.

En estos escenarios, mientras la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), otorga autorizaciones conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los municipios pueden establecer limitaciones de uso de suelo basadas en sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano (artículo 115). Esta superposición genera incertidumbre jurídica para los inversionistas y retrasa la implementación de proyectos turísticos, evidenciando la falta de armonización normativa y de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental.

Desde la literatura especializada, Azuela (2006) y Merino (2013) han señalado que estos conflictos derivan de la coexistencia de facultades concurrentes sin delimitación operativa clara, lo que produce escenarios de discrecionalidad administrativa y fragmentación regulatoria. En el contexto turístico, esta problemática adquiere especial relevancia, ya que la viabilidad de los proyectos depende simultáneamente del cumplimiento de criterios ambientales federales y de regulaciones territoriales locales.

Este tipo de casos confirma que la transversalidad normativa, lejos de ser únicamente un rasgo técnico del sistema jurídico, constituye un factor crítico que incide directamente en la gobernanza del turismo y en la certidumbre para el desarrollo de inversiones sostenibles.

Tabla 1. Principales leyes federales que inciden en la actividad turística en México

Ley	Incidencia
Ley General de Turismo	Marco rector sectorial
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Evaluación ambiental
Ley General de Cambio Climático	Adaptación y mitigación
Ley Federal de Protección al Consumidor	Derechos del turista
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas	Protección patrimonial
Ley de Migración	Regulación de visitantes
Ley de Aviación Civil	Transporte aéreo
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal	Infraestructura
Elaboración propia con base en legislación federal vigente, 2026.	

Centralización fiscal

La centralización fiscal constituye uno de los rasgos más relevantes del federalismo mexicano y condiciona la capacidad de implementación territorial de las políticas públicas. La concentración de la recaudación tributaria en la Federación limita la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y genera dependencia de transferencias federales para el financiamiento de programas y proyectos.

En el ámbito turístico, esta situación impacta directamente en la capacidad de los estados y municipios para desarrollar infraestructura, promover destinos y fortalecer la

planificación territorial. La falta de correspondencia entre competencias y recursos financieros puede generar desigualdades regionales en el desarrollo turístico y limitar la eficacia de la descentralización administrativa.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, la centralización puede interpretarse como un factor que reduce la flexibilidad de los gobiernos locales para responder a necesidades específicas del territorio. No obstante, también permite mantener coherencia en la política económica nacional y garantizar la redistribución de recursos.

Gobernanza colaborativa

La gobernanza turística implica la interacción de múltiples actores públicos y privados en la formulación e implementación de políticas públicas. Desde el enfoque de la gobernanza colaborativa, los procesos de toma de decisiones se basan en la cooperación, el diálogo y la participación de diversos sectores sociales (Ansell & Gash, 2008).

La participación del sector privado, las comunidades locales y las organizaciones sociales contribuye a mejorar la legitimidad de las políticas turísticas y a fortalecer la sostenibilidad de los proyectos. La gobernanza colaborativa permite integrar diferentes perspectivas y fomentar la corresponsabilidad en la gestión del turismo.

No obstante, la efectividad de este modelo depende de la existencia de marcos institucionales claros, transparencia en la toma de decisiones y mecanismos de coordinación intergubernamental que faciliten la participación de los actores involucrados.

En este sentido, la gobernanza colaborativa en el turismo no solo implica la participación de múltiples actores, sino también la construcción de capacidades institucionales que permitan coordinar intereses diversos en un marco de legalidad y sostenibilidad. La articulación efectiva entre niveles de gobierno y sectores sociales se configura como un elemento clave para superar las limitaciones estructurales derivadas de la centralización fiscal y la fragmentación normativa.

Comparación internacional

El análisis comparado permite contextualizar el modelo mexicano dentro de experiencias descentralizadas. España presenta un sistema de amplia descentralización regional en materia turística, donde las comunidades autónomas cuentan con competencias significativas en planificación y promoción. Este modelo ha permitido el desarrollo de estrategias territoriales diferenciadas y una fuerte especialización regional.

Por su parte, Argentina otorga protagonismo a las provincias en la gestión turística, lo que permite adaptar políticas públicas a las características territoriales, aunque también enfrenta desafíos de coordinación federal.

México se ubica en un modelo intermedio, caracterizado por la competencia concurrente y una fuerte centralización fiscal. Esta combinación genera oportunidades de coordinación multinivel, pero también desafíos en la implementación territorial de políticas públicas.

El análisis comparado con sistemas como el español y el argentino permite dimensionar con mayor claridad las particularidades del modelo mexicano. En el caso de España, la descentralización competencial en materia turística se caracteriza por una mayor claridad en la distribución de funciones entre el Estado y las comunidades autónomas, acompañada de una capacidad financiera más robusta a nivel regional. Esto ha permitido el desarrollo de políticas turísticas diferenciadas y altamente especializadas en función de las características territoriales.

Por su parte, Argentina presenta un modelo federal con competencias concurrentes similares al mexicano; sin embargo, ha desarrollado mecanismos de coordinación intergubernamental más institucionalizados en el ámbito turístico, lo que favorece la articulación entre niveles de gobierno.

En contraste, el caso mexicano se distingue por una mayor centralización fiscal, lo que limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para ejercer plenamente sus competencias. Esta diferencia evidencia que la efectividad de la competencia concurrente no depende únicamente de su reconocimiento jurídico, sino también de la disponibilidad de recursos y de la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional.

En este sentido, la comparación internacional permite concluir que el fortalecimiento de la gobernanza turística en México requiere avanzar hacia un modelo que combine claridad competencial, descentralización fiscal efectiva y mecanismos de coordinación multinivel más sólidos.

Discusión

El análisis del marco jurídico del turismo en México permite observar que la competencia concurrente constituye un elemento estructural del diseño institucional del sector, en la medida en que articula la participación de distintos niveles de gobierno en la regulación y gestión de la actividad turística. No obstante, su eficacia no depende únicamente del reconocimiento formal de facultades, sino de la capacidad institucional para coordinar políticas públicas y de la correspondencia entre responsabilidades legales y recursos financieros disponibles.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, la literatura ha señalado que la descentralización solo resulta funcional cuando existe congruencia entre las competencias asignadas y la capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales (Oates, 1999). En el caso mexicano, la centralización de la recaudación tributaria limita la autonomía financiera de estados y municipios, lo que condiciona la implementación territorial de políticas turísticas

y puede generar dependencia estructural de transferencias federales. Esta situación introduce tensiones entre el diseño constitucional descentralizado y la práctica administrativa centralizada, lo cual coincide con los planteamientos de Carbonell (2014) sobre la dualidad del federalismo mexicano.

La transversalidad normativa, por su parte, constituye una característica inherente a la regulación del turismo, derivada de su vinculación con políticas ambientales, patrimoniales, económicas y de infraestructura. Aunque esta multiplicidad normativa incrementa la complejidad regulatoria, también introduce salvaguardas que fortalecen la sostenibilidad del sector, al integrar criterios de protección ambiental, conservación del patrimonio cultural y regulación de servicios. En este sentido, la transversalidad no debe interpretarse únicamente como un obstáculo administrativo, sino como un mecanismo que contribuye a la gestión integral del turismo.

Desde el enfoque de la gobernanza multinivel, el modelo mexicano puede interpretarse como un sistema donde la autoridad se distribuye formalmente entre distintos niveles de gobierno, pero donde la capacidad efectiva de acción se encuentra condicionada por relaciones fiscales y administrativas asimétricas. Hooghe y Marks (2003) señalan que la gobernanza multinivel requiere coordinación institucional y recursos adecuados para su funcionamiento; cuando estas condiciones no se cumplen plenamente, pueden generarse dinámicas de fragmentación y desigualdad territorial.

Asimismo, la gobernanza colaborativa emerge como un elemento clave para comprender la gestión del turismo en contextos contemporáneos. La participación de actores privados, comunidades locales y organizaciones sociales contribuye a mejorar la legitimidad de las políticas públicas y a fortalecer la sostenibilidad del sector (Ansell & Gash, 2008). Sin embargo, la efectividad de estos procesos depende de marcos institucionales claros y de la existencia de mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan integrar los distintos intereses involucrados.

El análisis comparado con modelos descentralizados como los de España y Argentina permite identificar que la descentralización efectiva requiere no solo distribución normativa de competencias, sino también autonomía financiera y mecanismos institucionales de coordinación. Mientras que España ha desarrollado un modelo con fuerte capacidad regional en materia turística, y Argentina otorga protagonismo a las provincias, México presenta un esquema intermedio donde la concurrencia competencial convive con una centralización fiscal significativa.

En conjunto, los hallazgos del estudio sugieren que la competencia concurrente representa una oportunidad institucional para fortalecer la gobernanza turística, siempre que se acompañe de mecanismos de coordinación intergubernamental efectivos y de una distribución más equilibrada de recursos financieros. La ausencia de estos elementos puede

traducirse en fragmentación normativa, desigualdad territorial y limitaciones en la implementación de políticas públicas.

En este sentido, la gobernanza del turismo en México se configura como un espacio de interacción entre diseño constitucional, estructura fiscal y capacidades institucionales. La articulación de estos elementos determinará la eficacia del modelo concurrente y su capacidad para promover un desarrollo turístico sostenible.

Desafíos estructurales y prospectiva institucional

La efectividad del modelo depende de la capacidad institucional para articular competencias, recursos y coordinación intergubernamental.

Tabla 2. Desafíos estructurales y mecanismos de fortalecimiento

Dimensión	Desafío	Mecanismo
Competencial	Ambigüedad	Armonización normativa
Fiscal	Centralización	Fondos concurrentes
Administrativa	Fragmentación	Coordinación interinstitucional
Ambiental	Regulación compleja	Planeación integrada
Social	Baja participación	Gobernanza colaborativa

Elaboración propia, 2026.

Implicaciones para la política pública turística

El análisis del marco jurídico del turismo en México permite identificar que el fortalecimiento de la gobernanza turística requiere un equilibrio entre la autonomía territorial de los gobiernos subnacionales y la coordinación nacional de las políticas públicas. Este equilibrio resulta fundamental para garantizar coherencia normativa, eficiencia administrativa y capacidad de respuesta a las particularidades regionales del país.

En primer lugar, la competencia concurrente ofrece una base institucional adecuada para promover la descentralización de la política turística, en la medida en que permite a estados y municipios adaptar las estrategias de desarrollo turístico a sus características territoriales, culturales y económicas. Sin embargo, para que este modelo sea funcional, resulta indispensable fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales mediante programas de capacitación, profesionalización administrativa y desarrollo institucional que permitan mejorar la planeación, implementación y evaluación de políticas turísticas.

En segundo lugar, la centralización fiscal observada en el sistema federal mexicano plantea la necesidad de revisar los mecanismos de coordinación financiera entre órdenes de gobierno. La correspondencia entre competencias legales y recursos financieros constituye un elemento clave para garantizar la eficacia de la descentralización administrativa. En este

sentido, la creación de esquemas de financiamiento concurrente y fondos específicos para el desarrollo turístico regional podría contribuir a reducir las asimetrías territoriales y fortalecer la capacidad de inversión en infraestructura y promoción de destinos.

Con el fin de superar las limitaciones derivadas de la centralización fiscal, se propone la creación de un esquema de fondos concurrentes para el desarrollo turístico, diseñado como un mecanismo de cofinanciamiento entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Este modelo permitiría alinear responsabilidades competenciales con capacidades financieras, fortaleciendo la gobernanza multinivel del sector.

El funcionamiento del esquema podría estructurarse en tres componentes principales. En primer lugar, un componente de aportación federal condicionada, en el cual la Federación asignaría recursos etiquetados a proyectos turísticos estratégicos, sujetos al cumplimiento de criterios de sostenibilidad ambiental, viabilidad económica y alineación con planes nacionales de desarrollo turístico. En segundo lugar, un componente de cofinanciamiento estatal y municipal, que exigiría la participación proporcional de los gobiernos subnacionales, incentivando la corresponsabilidad fiscal y el compromiso institucional en la ejecución de proyectos. Finalmente, un componente de evaluación y desempeño, basado en indicadores de impacto territorial, sostenibilidad y generación de beneficios sociales, que permitiría ajustar la asignación de recursos conforme a resultados.

Este esquema podría operar mediante convocatorias competitivas administradas por un órgano coordinador intergubernamental —por ejemplo, un comité técnico integrado por la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Hacienda y representantes estatales— que evaluaría proyectos bajo criterios técnicos estandarizados. Asimismo, la incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas resultaría fundamental para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, este modelo se alinea con el principio de equivalencia propuesto por Oates (1999), al buscar correspondencia entre funciones y recursos, y con los planteamientos de Cabrero (2004), quien enfatiza la necesidad de fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales para consolidar procesos de descentralización efectivos.

La implementación de fondos concurrentes en el sector turístico no solo contribuiría a reducir las asimetrías territoriales, sino que también permitiría avanzar hacia un modelo de desarrollo turístico más equilibrado, sostenible y basado en la cooperación intergubernamental.

Asimismo, la transversalidad normativa del turismo implica la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional entre dependencias responsables de políticas ambientales, patrimoniales, económicas y de transporte. La creación de mecanismos de articulación intersectorial, tales como comités técnicos o sistemas de planeación integrados, permitiría

reducir la fragmentación administrativa y facilitar la implementación de proyectos turísticos sostenibles.

Por otra parte, la gobernanza colaborativa se presenta como un componente esencial para el diseño de políticas públicas turísticas más inclusivas y sostenibles. La incorporación de actores privados, comunidades locales y organizaciones sociales en los procesos de toma de decisiones contribuye a mejorar la legitimidad de las políticas públicas y a fortalecer la corresponsabilidad en la gestión del turismo. La institucionalización de mecanismos participativos puede favorecer la generación de consensos y la construcción de estrategias de desarrollo territorial más equilibradas.

Desde una perspectiva estratégica, la política turística en México debería orientarse hacia modelos de gestión basados en evidencia, evaluación continua y planificación de largo plazo. La incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación permitiría identificar áreas de mejora, medir el impacto de las políticas implementadas y ajustar las estrategias conforme a los cambios en el entorno económico y social.

Finalmente, el fortalecimiento de la gobernanza turística requiere reconocer que el turismo es un sector transversal cuya regulación debe integrar criterios de sostenibilidad ambiental, conservación del patrimonio cultural y desarrollo económico. La articulación de estos elementos permitirá avanzar hacia un modelo de política pública más coherente, resiliente y orientado al desarrollo sostenible del turismo en México.

Conclusiones

El análisis del marco jurídico del turismo en México permite identificar que la competencia concurrente y la transversalidad normativa configuran un sistema complejo de regulación que, si bien ofrece bases formales para la coordinación intergubernamental, enfrenta limitaciones estructurales en su implementación.

En primer lugar, se observa que la jerarquía normativa garantiza coherencia jurídica en el sistema, pero no necesariamente asegura una adecuada articulación operativa entre los distintos órdenes de gobierno. La existencia de múltiples ordenamientos legales que inciden en el turismo evidencia la naturaleza multidimensional del sector, pero también revela la necesidad de mecanismos institucionales más eficaces de coordinación.

En segundo lugar, la competencia concurrente en materia turística constituye una herramienta potencial para la descentralización administrativa y la adaptación de políticas a contextos territoriales específicos. No obstante, su efectividad se ve condicionada por la ambigüedad en la delimitación de responsabilidades y por la ausencia de instrumentos sólidos de coordinación intergubernamental.

En tercer lugar, la centralización fiscal emerge como un factor determinante que limita la capacidad operativa de los gobiernos subnacionales. La dependencia de transferencias federales reduce el margen de acción de estados y municipios para implementar políticas turísticas, lo que genera desequilibrios territoriales y afecta la sostenibilidad del desarrollo turístico.

Asimismo, la transversalidad normativa, si bien responde a la complejidad del turismo como fenómeno económico, social y ambiental, implica desafíos importantes en términos de armonización regulatoria y eficiencia administrativa. La coexistencia de múltiples marcos legales requiere capacidades institucionales avanzadas para su adecuada gestión.

Desde una perspectiva de gobernanza, el estudio evidencia que el modelo mexicano presenta características de gobernanza multinivel, pero con marcadas asimetrías derivadas de la centralización fiscal y la fragmentación normativa. En este contexto, la gobernanza turística requiere no solo claridad competencial, sino también mecanismos efectivos de coordinación, participación y financiamiento.

Finalmente, se concluye que la consolidación de un modelo de gobernanza turística más equilibrado en México depende de tres condiciones fundamentales: la armonización normativa, la correspondencia entre competencias y recursos financieros, y el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. Estas condiciones resultan esenciales para avanzar hacia un desarrollo turístico sostenible y territorialmente equilibrado.

Referencias

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: UNAM.
- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 411–421.
<https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>
- Cabrero, E. (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México*. México: CIDE.
- Carbonell, M. (2014). *El federalismo en México*. México: Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Diario Oficial de la Federación.
- Dredge, D., & Jenkins, J. (2007). *Tourism planning and policy*. Brisbane: John Wiley & Sons.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

- Hall, C. M. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 437–457. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics, and the state*. London: Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). The global trend towards devolution and its implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 333–351.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Sage Publications.
- Sharpley, R. (2014). *Tourism: A vehicle for development?* Channel View Publications.

Legislación

- Ley General de Turismo. (2009). Diario Oficial de la Federación.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (1988). Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Cambio Climático. (2012). Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Protección al Consumidor. (1992). Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. (1972). Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Migración. (2011). Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Aviación Civil. (1995). Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. (1993). Diario Oficial de la Federación.