



Políticas Públicas de Turismo y Desarrollo Sustentable en México

Yurieth Ximena Monroy
Universidad Autónoma de Nayarit

Fernando Flores Vilchez
Universidad Autónoma de Nayarit

José Bernal Amaral
Universidad Autónoma de Nayarit

Benito García Carmona
Universidad Autónoma de Nayarit



Políticas Públicas de Turismo y Desarrollo Sustentable en México

Yurieth Ximena Monroy

yxmonroy@gmail.com

Universidad Autónoma de Nayarit

Fernando Flores Vilchez

vilchez@hotmail.com

Universidad Autónoma de Nayarit

José Bernal Amaral

jose.amaral@uan.edu.mx

Universidad Autónoma de Nayarit

Benito García Carmona

benito68@hotmail.com

Universidad Autónoma de Nayarit

Eje Temático: Innovación y gestión turística y gastronómica

Resumen

La presente ponencia surge de la necesidad de comprender cómo ha sido el desarrollo turístico en México y más específicamente de cuál es la noción de desarrollo que se ha adoptado e instaurado en los territorios turísticos a partir de las políticas públicas de este sector, toda vez que el turismo es una actividad muy importante para la economía del país.

Palabras Claves: Política Pública, Desarrollo Sustentable, Turismo Sustentable, México.

Abstract

This presentation arises from the need to understand how tourism development has been in Mexico and more specifically from what is the notion of development that has been adopted and established in tourist territories based on public policies in this sector, since the tourism is a very important activity for the country's economy.

Keywords: Public Policy, Sustainable Development, Sustainable Tourism, México.

Introducción

En el 2012 la Secretaría Federal de Turismo de México, empoderó a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) a instituciones públicas y organizaciones privadas un proceso de consulta pública para la integración de una Política Turística de Estado con Perspectivas al año 2040, el propósito de dicha consulta es que las políticas públicas en materia de turismo tengan una visión de largo plazo, además de generar conciencia y compromiso entre todos los agentes del sector sobre el modelo a futuro que necesitamos, para garantizar el desarrollo integral de nuestros destinos turísticos.

Todo ello con el afán de persuadir a las instituciones de apoyar a definir una cartera de proyectos estratégicos de inversión que responda de manera objetiva a las necesidades de infraestructura en las regiones bajo criterios de eficiencia, rentabilidad económica y social, competitividad, transparencia y sustentabilidad. Para esto, la planeación es un eje articulador para consolidar y desarrollar destinos y productos turísticos en el país; así como el diseño e implementación de políticas públicas en el turismo, es un eje rector de la gobernanza para un turismo sustentable y una política de Estado eficiente.

El turismo en México representa directamente el 8.5% del PIB y genera un valor por encima del promedio de la economía. Contribuye también con empleos para millones de mexicanos. “Si bien los datos indican que el sector genera 2.3 millones de empleos directos (5.8%), la cifra real es significativamente más alta cuando se considera el empleo indirecto” (Gurría, 2017). El crecimiento del sector turístico es superior al de muchas otras economías emergentes y ha contribuido una balanza turística saludable, ayudando a compensar la baja en los ingresos procedentes del petróleo.

Marco Teórico

Política Pública

De acuerdo con (Aguilar, 2008) una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

De acuerdo con este autor toda Política Pública está estructurada por:

- Creencias valorativas de la sociedad sobre la existencia humana y social, las cuales suelen plasmarse formalmente en la Constitución política, leyes, convenios internacionales, o Planes generales (estratégicos u operativos) de gobierno con plazos establecidos de tiempo,
- Creencias científico-técnicas de la sociedad, que determinan los juicios de factibilidad, eficacia, eficiencia de las acciones humanas, y
- Una estructura institucional – política: por el tipo de régimen y de relación entre los poderes públicos y entre estos con la sociedad política (sistema electoral) y la sociedad económica – civil.

Desarrollo Sustentable

“El desarrollo sustentable emerge como una propuesta conceptual holística que articula al menos cinco dimensiones: la económica, la ecológica, la social, la política y la cultural” (Gutiérrez & González, 2010, pág. 23). Sin embargo, estas interrelaciones no están suficientemente estudiadas para definir con precisión las

complejas interrelaciones que se dan entre ellas, por lo que es un concepto en permanente construcción y consolidación.

Godard (2002) sostiene que el desarrollo sustentable inspira un proyecto de transformación de la organización económica y social actual, por lo cual se deberán construir nuevas interpretaciones, instituciones, regulaciones y relaciones entre las cinco dimensiones para establecer una sustentabilidad más fuerte e integrada (Gutiérrez & González, 2010).

Siguiendo a este autor el Desarrollo Sustentable se afirma sobre tres ejes analíticos:

- Un desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes que incluya equidad social, nuevas políticas para nuevas instituciones y una nueva cultura civilizatoria,
- Un desarrollo respetuoso del medio ambiente cuya premisa central implica que el desarrollo no debe degradar el medio ambiente biofísico, ni agotar los recursos naturales, y
- Un desarrollo que no sacrifique los derechos de las generaciones futuras a través del cual se mantenga a largo plazo la integridad del ecosistema planetario.

Turismo Sustentable

Boisier (2005) en (Vinasco, 2017) plantea que el turismo se reconoce como motor de desarrollo a nivel mundial si se aborda a partir de la planificación y la participación comunitaria, puesto que permite generar recursos, distribuir los ingresos, emprender y desarrollar el potencial turístico, orientado a la conservación de los recursos del territorio y la identidad de los habitantes. Así, el turismo sustentable en su sentido más puro, está comprometido con ejercer un bajo impacto sobre el medio ambiente y la cultura local, al tiempo que contribuye a generar ingresos y empleo para la población.

El turismo sustentable, además, debe responder a las necesidades de los turistas y de las comunidades anfitrionas respecto al disfrute y conservación de diversos recursos naturales, culturales y patrimoniales presentes en determinado territorio; está enfocado hacia la gestión de todos los recursos de manera que satisfagan las necesidades económicas y sociales de las comunidades locales, a la vez que respeten la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de soporte de la vida del territorio (Tapia, s.f.).

Metodología

El presente análisis corresponde a un estudio histórico-descriptivo. La metodología utilizada fue análisis documental; las principales fuentes de datos consultadas fueron bibliografía especializada sobre Políticas Públicas y Desarrollo Sustentable; así como Información secundaria sobre la historia del turismo en México.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Danhke, 1989) en (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006).

Conclusiones

Noción de Desarrollo en México

Desde la consolidación del turismo en los años setenta del siglo pasado, en México el turismo masivo de litoral ha sido el modelo dominante (Alcalá & López, 2017, pág. 20); “hacia finales de la década de 1960, se planteó como estrategia de desarrollo una Política Pública de Turismo basada en la visión de los “Polos de Desarrollo” propuesta por el Banco de México con el fin de contribuir a la captación de divisas y a estimular el desenvolvimiento económico de zonas atrasadas o aisladas del país” (Espinosa, 2011, pág. 157) que para ese momento iban en aumento tras la crisis social producto de las nefastas políticas económicas

de industrialización de los años 40's y 50's que indujeron la decadencia de las actividades agrícolas en México ocasionaron la migración del campo a la ciudad, así como el incremento del desempleo y la inseguridad a nivel nacional.

Bajo este contexto, a partir de 1970 con inversiones del gobierno y de empresas extranjeras se crearon en zonas costeras los Centros Integralmente Planeados (CIP), grandes desarrollos turísticos que en Cancún, Los Cabos, Loreto, Ixtapa y Huatulco, transformaron de manera considerable el paisaje natural y social de su entorno (Alcalá & López, 2017, pág. 2). El apoyo de agencias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al igual que el Banco Mundial que veían en el turismo una herramienta para promover el crecimiento y desarrollo de las naciones del llamado tercer mundo facilitó los planes de las autoridades mexicanas en esta vía (Espinosa, 2011).

Los funcionarios del Banco de México que originalmente promovieron los primeros CIP's, "impulsaban una mayor participación de las empresas privadas en la definición de los nuevos destinos turísticos de sol y playa" (Inda & Santamaría, 2015, pág. 37) a partir de allí se liberalizó el mercado turístico y se puso al alcance de los privados los recursos naturales patrimonio de todos los Mexicanos, de tal manera que los recursos que en esencia eran "Bienes Públicos Comunes" pasaron a ser "Bienes Privados tipo Club".

Las estrategias de reproducción y adaptación del Neoliberalismo a las economías de los países en desarrollo, tales como el desmantelamiento de lo público, la apropiación por desposesión, la acumulación de capital y la plusvalía han sido bastamente documentadas en investigaciones de diversa índole y actualmente están siendo llevadas al contexto turístico. Proyectos turísticos como los CPI's y las Políticas Públicas de Turismo en México durante décadas han operado bajo esta lógica acrecentando la desigualdad y pobreza en su población, así como mayor exclusión y expropiación de los recursos del territorio.

Basados en las doctrinas clásicas de la economía, no sólo se explota la mano de obra sino también los bienes comunes para favorecer la acumulación; a pesar de que el mundo físico manifiesta su agotamiento. El paradigma sobre el

cual la escuela clásica planteó su teoría del crecimiento económico, contemplaba un mundo donde los recursos naturales eran infinitos y la acumulación a partir de la explotación irracional e ilimitada de los mismos era válida; pero dicho paradigma no es consecuente con la realidad actual donde la deforestación, la extinción de especies y la degradación del ambiente amenazan la supervivencia de millones de personas en el mundo.

La noción de desarrollo “dominante”, en la mayoría de países Latinoamericanos, denominado Economía de Frontera cuyo imperativo es el “progreso” como crecimiento económico infinito (Gutiérrez & González, 2010, pág. 181) se basa en este paradigma económico, con lo cual no es de extrañar que a la fecha se estén presentando tantos desastres ambientales y humanos.

Sin embargo, existen paradigmas emergentes como la Economía Ecológica, la Ecología Política y el Desarrollo Sustentable que promueven otro tipo de relaciones, intercambios y postulados más acordes a las necesidades sociales, económicas, ambientales e incluso políticas del mundo actual y que son importantes considerarlas al momento de determinar políticas de desarrollo y planificación territorial no sólo a nivel nacional, sino estatal y municipal.

Políticas Públicas y Desarrollo Sustentable

En esencia las políticas nacionales y sectoriales son instrumentos de planificación que cada Gobierno establece con el fin de responder a las necesidades sociales y económicas de su población y entorno, sin embargo, en éstas se evidencian muchas tensiones debido a la influencia de grupos de poder privados que tienen injerencia sobre lo público; en este sentido, lo local ha demostrado ser el espacio que impone menos restricciones a la participación de actores claves en el desarrollo, como lo son los propios habitantes de las zonas, quienes la mayoría de veces han sido invisibilizados y excluidos del juego político y económico, pero que a su vez es en quienes recaen los perjuicios, más que los beneficios del desarrollo.

En un territorio turístico convergen problemáticas, actores e instituciones, con diferente nivel de instrucción, poder y decisión que tienen diferente visión y expectativas sobre el “desarrollo”. Cuestión que va muy de la mano con el tipo de políticas que se diseñan a nivel federal y las que se implementan a nivel estatal y municipal, ya que como lo menciona (Pacheco, Murillo, & Aguilar, 2012) *“la planeación ha sido un ejercicio administrativo vertical, establecido por una instancia de gobierno, que en la mayoría de los casos, no responde a las necesidades sociales y económicas reales de las comunidades, sino a intereses particulares”*.

En este sentido, no es la falta de planeación y ordenamiento territorial lo que está acabando con los bienes públicos, recursos naturales y biodiversidad del territorio mexicano, sino la planeación hecha para las élites quienes se apropian y gozan de los beneficios del “desarrollo”; aun cuando en esencia, las políticas nacionales, estatales, municipales y sectoriales, son instrumentos de planificación que en su sentido formal se establecen “con el fin de responder a las necesidades sociales y económicas de su población y territorio”.

Adicionalmente; de acuerdo con el programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México (2002) los gobiernos estatales deben atender las expectativas de una gran cantidad de municipios con recursos limitados, pero estas instancias de gobierno han carecido de dispositivos e instrumentos administrativos efectivos para coordinar a los gobiernos municipales y empresarios locales en la gestión del turismo.

Siguiendo a Pacheco, Murillo, & Aguilar (2012) también hay falta de control jurídico y administrativo de los funcionarios estatales que provoca la imposibilidad de establecer criterios de evaluación de los objetivos y metas de los planes. Por último, “los planes de desarrollo estatal consideran a la población como destinataria de las decisiones de gobierno ya que su función participativa se agotó en la emisión del voto y en la formulación de una demanda ciudadana” (Pacheco, Murillo, & Aguilar, 2012, pág. 131), mas no se involucra a la misma en la definición de objetivos, estrategias, selección y vigilancia de aplicación de los

recursos. Tal ha sido el caso de “los planes en Nayarit, los cuales han sido ejercicios de cuerpos técnicos y no ejercicios de participación de la población” (Pacheco, Murillo, & Aguilar, 2012, pág. 131).

Cada vez más esta forma de diseñar políticas públicas de arriba hacia abajo, se muestra ineficaz, sobre todo a nivel municipal, tal como lo demuestra el análisis hecho por Virgen & Saldaña (2012) respecto a la planeación Turística en México durante los años 2005 al 2012 cuyos resultados arrojaron que los proyectos en el ámbito municipal tienen un 0.53% de eficacia, frente a 1.05% del ámbito federal y 1.07% del ámbito estatal. Tras la cual concluyeron que es necesario medir la eficacia de los proyectos, así como incorporar la participación ciudadana de forma triangular, incluir el trabajo cooperativo en los tres niveles de gobierno y considerar la planeación turística como un elemento base para el desarrollo sustentable.

Estos resultados pueden deberse en parte a que la información que sustenta la planeación y los programas de desarrollo, capacitación, promoción e inversión turística en los municipios es muy limitada y carece de niveles de confiabilidad (Hiernaux, 2000), o que la oferta de los municipios del país, presenta desorganización productiva y comercial en las formas como se manifiesta a la demanda (Boullon, 2006) o a que la administración actúa sin evaluar los avances de las administraciones anteriores, lo que conlleva a la larga un constante inicio y reinicio de iniciativas y el desperdicio de recursos de toda índole (Giandomenico, 2002).

Consideraciones Finales

Hoy en día a causa de una pandemia mundial denominada Coronavirus Covid 19, habrá que replantear las políticas públicas enfocadas al turismo, la Organización Mundial del Turismo (OMT), ha difundido un comunicado, para atenuar la paralización global del sector, que conlleva a una incertidumbre exacerbada sobre las políticas de salud de los diferentes destinos, por ello, hace

hincapié en contar con información actualizada y fidedigna para apostar en una resiliencia por el turismo y apoyar a su recuperación.

Por lo tanto, el sector turismo con sus políticas públicas requerirán de mayor protección con una magnífica legislación para la proyección futura, antes de una recesión económica global, esto se debe a las dinámicas de hábitos de consumo de los turistas instigadas por la desconfianza, la austeridad y la incertidumbre que influirán en la toma de decisiones de los viajeros; por lo que adecuar las políticas públicas del turismo por parte del gobierno federal, tendrán que visualizar soluciones a corto plazo desde la promoción turística, la marca de los destinos y el conglomerado de empresas del giro en este sector, como un reto consistente y prolongado para evitar un colapso de uno de los primeros motores de la economía nacional y a su vez global.

Es muy importante fortalecer la gobernanza del turismo mediante un enfoque de política más estratégico e integrado; fortalecer la conectividad aérea desde mercados emisores con alto potencial para apoyar la diversificación de mercados; desarrollar un sistema de transporte más integrado que facilite la movilidad del turista en el interior del país; adaptar el modelo de desarrollo turístico para responder a las tendencias del mercado; distribuir de mejor manera los beneficios del turismo y promover un crecimiento incluyente; diversificación de producto y desarrollo de los destinos, así como enfocar recursos de financiamiento a proyectos turísticos innovadores con alto potencial, incluyendo empresas pequeñas y microempresas.

El “desarrollo” debe promover la sustentabilidad y la equidad en los territorios, no puede favorecer a unos y sacrificar a otros, no puede ser sólo material e individual, sino también inmaterial y colectivo; además ya no basta con satisfacer las necesidades humanas solamente, sino que también debe contemplar y vincular la parte ambiental. El Desarrollo Sustentable responde a estas necesidades y por eso es tan conveniente su discusión en estos momentos.

Referencias

- Aguilar, L. (2008). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Administración & Ciudadanía*, 3(2).
- Alcalá, B., & López, Á. (2017). Zonas con potencial agroturístico en la región citrícola de Nueva León, México: Un análisis a partir del álgebra de mapas. *Cuadernos de Turismo*, 39, 17-40.
doi:<http://dx.doi.org/10.6018/turismo.39.290371>
- Boullon, R. (2006). *Planificación del Espacio Turístico- 4ta Edición*. Ciudad de México: Trillas Turismo. Recuperado el 1 de junio de 2019
- Espinosa, H. (2011). El origen del proyecto turístico Cancún, México. Una valoración de sus objetivos iniciales al presente. The Effects of tourism in Cancun, Mexico. An analysis of the last 42 years. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XI(1), 154-167. Recuperado el 1 de junio de 2019
- García, R. (enero de 2016). Turismo y Migración en Higuera Blanca como consecuencia del CIP LITIBÚ, Nayarit. Texcoco, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México,. Recuperado el 1 de junio| de 2019
- Giandomenico, M. (2002). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Gurría, Á. (26 de 08 de 2017). *Estudio de la Política Turística de México*. Obtenido de OECD:
https://www.oecd.org/industry/tourism/MEXICO%20TOURISM%20POLICY%20REVIEW_EXEC%20SUMM%20ASSESSMENT%20AND%20RECOMMENDATIONS_ESP.pdf
- Gutiérrez, E., & González, É. (2010). *De las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable*. (U. A. León, Ed.) Ciudad de México: Siglo XXI. Recuperado el 1 de junio de 2019
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación. Cuarta Edición*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Hiernaux, N. (2000). *Nuevos derroteros de la investigación turística*. Toluca, México: Facultad de Turismo, UAEM.
- Inda, M., & Santamaría, A. (2015). Los Centros Integralmente Planeados (CIP'S) en México. *Latino-AM. Turismología/ RALT*, 1(1), 36-53. Recuperado el 1 de Junio de 2019
- León, F. (23 de mayo de 2005). La Escalera Náutica, proyecto fantasma. *La Jornada*. Recuperado el 1 de junio de 2019, de <https://www.jornada.com.mx/2005/05/23/index.php?section=politica&article=048n2pol>

- Mendoza, M., & González, J. (diciembre de 2014). Impactos Socioculturales del turismo en el Centro Integralmente Planeado Loreto, Baja California Sur, México. *Teoría y Praxis*(16), 117-146. Recuperado el 1 de junio de 2019
- Mendoza, M., Monterrubio, J., & Fernández, J. (enero-junio de 2011). Impactos sociales del Turismo en el Centro Integralmente Planeado (CIP) Bahías de Huatulco, México. *Gestión Turística*(15), 47-73. Recuperado el 1 de Junio de 2019
- Merchand, M. (ene-marzo de 2012). Desarrollo Inter-Estatal Turístico de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas: México. *Problemas del Desarrollo*, 168(43), 147-173. Recuperado el 1 de junio de 2019
- Pacheco, L., Murillo, A., & Aguilar, L. (2012). Planeación Pública, Exclusión Ciudadana. Planes de Desarrollo y Sociedad en Nayarit 1980-2010. En K. Barrón, J. Madera, & L. Pacheco, *Nayarit. Economía y Sociedad* (págs. 103-132). Tepic: Universidad Autónoma de Nayarit.
- Ramis, Á. (s.f). El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom. *Ecología Política*, 116-121. Recuperado el 1 de junio de 2019
- SECTUR. (2006). *Comportamiento, Avances y Perspectivas del Turismo en México. A cuatro años del cambio democrático*. México: Secretaría de Turismo. Recuperado el 01 de 06 de 2019
- SECTUR_Subsecretaria de Planeación y Política Turística. (2018). *Resultados de la Actividad Turística Enero 2018*. Recuperado el 01 de 04 de 2019, de Disponible en <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/versionesRAT.aspx>
- Tapia, G. (s.f.). *TURISMO SOSTENIBLE. INTRODUCCIÓN Y MARCO FINANCIERO*. Obtenido de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/rimf/rimf_v2_n1_02.pdf
- Vinasco, M. C. (ene-junio de 2017). Marco teórico para la construcción de una propuesta de Turismo Rural Comunitario. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 8(1), 95-106. Recuperado el 1 de junio de 2019