



DISCURSO Y PODER. IMPACTOS DIFERENCIALES DE LAS POLÍTICAS DEL TURISMO EN MÉXICO (2000-2018)

Alfonso Valenzuela Aguilera

Universidad Autónoma del Estado de Morelos
aval@uaem.mx

RESUMEN

El análisis de las políticas públicas es clave para entender las prioridades de los gobiernos en turno así como los mecanismos que hacen operativas dichas políticas (Considine, 1994: 4). Para tal efecto, analizaremos los planes y programas de las últimas tres administraciones con el fin de deconstruir los planteamientos, las narrativas, y los contextos en donde se desarrollan. Utilizando herramientas para el análisis del discurso desde un enfoque sociocognitivo (Van Dijk, 2012) se analiza el discurso asociado a los instrumentos de política pública con la finalidad de detectar los supuestos explícitos e implícitos, los temas, los principios, las finalidades y los significados que orientaron la política del turismo en las últimas dos décadas. Es a través de los documentos oficiales que podemos identificar las representaciones sociales, las valoraciones, las intenciones, y los elementos constitutivos tales como los roles, las posiciones, y las relaciones al interior de las micro estructuras locales. Si bien el presente análisis comprende las representaciones que emanan del discurso oficial y se centra en el Programa Pueblos Mágicos como referente privilegiado, consideramos que se alcanzan a exponer las representaciones sociales implícitas en la retórica de las políticas públicas del turismo en México.

Palabras clave: discurso, poder, turismo, representaciones, políticas públicas.

DISCOURSE AND POWER. DIFFERENTIAL IMPACTS OF TOURISM POLICIES IN MEXICO (2000-2018)

ABSTRACT

Public policy analysis is key to understanding the priorities of current governments as well as the mechanisms that make these policies operational (Considine, 1994: 4). To this end we will examine the plans and programs of the last three administrations to deconstruct the methods, the narratives, and the frameworks in which they were developed. Using tools for discourse analysis from a socio-cognitive approach (Van Dijk, 2012) the discourse associated to public policy instruments is analyzed in order to detect the explicit and implicit assumptions, themes, principles, goals and meanings that guided tourism policies in the last two decades. Therefore, by examining official documents we will identify social representations, assessments, intentions, and elements such as roles, positions, and relationships within thee local microstructures. Although the present analysis includes representations that emanate from the official discourse and focuses on the Magic Towns Program as a prime reference, we suggest that the implicit social



representations are revealed in the rhetoric of public tourism policies in Mexico.

Keywords: discourse, power, tourism, representations, public policies.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizaremos la relación entre el patrimonio y el turismo en el marco de las definiciones que están presentes en el discurso que sustenta las políticas públicas de dicho sector en México. El objetivo es mostrar que, bajo un planteamiento de desarrollo integral del territorio, existe una retórica que permite identificar a los beneficiarios directos de los programas así como a las localidades particulares, de modo tal que las estrategias federales resultan instrumentales para mantener tanto a grupos empresariales externos como a las élites locales. Para tal efecto identificaremos para cada periodo los conceptos nodales sobre los que se construyó la narrativa y el discurso desarrollista, así como los principales instrumentos técnicos para hacer operativas dichas políticas. Se identifican igualmente los modelos de referencia en donde se combinan los esquemas empresariales con aquellos ligados al desarrollo local y finalmente, se analiza el discurso político del poder ejecutivo como piedra de toque para la definición de las intenciones de gobierno en turno.

En años recientes la importancia del turismo como política pública responde al hecho de que dicho sector representa el 8.5% del producto interno bruto y proporciona cerca de 2.3 millones de empleos en México, siendo una de las áreas más dinámicas de la economía sin contar el sector informal (OECD, 2017: 5). Sin embargo, quedan muchos desafíos pendientes como son la inclusión social, el apoyo a empresas locales, el control de la gentrificación local y el respeto a las culturas locales. Las políticas de turismo estuvieron orientadas, desde mediados de los años sesenta, a generar una infraestructura básica que permitiera desarrollar nuevos destinos turísticos, para lo cual el gobierno en turno aprovechó el impulso que las olimpiadas de 1968 tendrían en el corto plazo.

En la siguiente década el turismo se perfiló como un derecho laboral “al descanso recreativo y creativo”, fortaleciendo al mismo tiempo su potencial como detonador económico. En dicho periodo se fortalecieron las PyMEs, se impulsó la planificación turística sostenible y se priorizó el turismo social, en particular durante la administración del presidente José López Portillo (1976-1982), quien se caracterizaría por un estilo de gobierno de corte populista. Los años ochenta estarían marcados por el inicio de las políticas neoliberales, caracterizadas por la desregulación de la normatividad para los prestadores de servicios, la descentralización de la administración turística y el aumento de la oferta hotelera en destinos consolidados. En los años noventa se promueve la internacionalización de los destinos turísticos con programas regionales como serían Ciudades Coloniales, Mundo Maya y Frontera Norte, las cuales buscaban fortalecer la competitividad, la calidad del servicio, la captación de divisas, el desarrollo por tipo de producto y la difusión por medios electrónicos, además de crearse por primera vez un Sistema de Información Turística Estatal (SITE).

LA TRANSICIÓN DEL PODER Y LA INVENCIÓN DE LOS PUEBLOS MÁGICOS (2000-2006)

El primer gobierno de alternancia desde la llegada al poder del Partido Revolucionario Institucional lo encabezó Vicente Fox Quesada (2000-2006), un político con perfil empresarial del Partido Acción Nacional quien trataría de modernizar la administración pública mediante criterios de eficiencia, desempeño y competitividad. Se plantea como columna vertebral de su gobierno el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de donde se desprende el Programa Nacional



de Turismo 2001-2006, el cual tenía un carácter vinculante para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Bajo el lema de “El turismo: la fuerza que nos une”, el programa buscaba impulsar el mercado interno y mejorar la competitividad del país, sustentado en el consenso derivado de una serie de consultas y foros de participación ciudadana (DOF, 2002: 3). El programa tenía un plan de negocios planteado en términos de una estructura que buscaba “[...] hacer del turismo una prioridad nacional, tener turistas totalmente satisfechos, mantener destinos sustentables y contar con empresas competitivas” (DOF, 2002: 3). Con la participación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y el Consejo de Promoción Turística de México, el programa se proponía ir a la conquista de los mercados, con el objetivo implícito de integrar a las comunidades a los beneficios de la actividad turística.

La estrategia se estructuraba con base a ejes, objetivos, estrategias, metas y acciones que debían cumplir con indicadores, complementada con programas sectoriales, regionales y especiales concurrentes. Frente a un entorno competitivo, se planteaba el uso de la planeación como “un instrumento poderoso que permite organizar y racionalizar eficientemente las intervenciones en escenarios complicados y cambiantes” (DOF 2012: 4). Aún cuando los instrumentos de planeación buscan anticiparse a las necesidades y demandas programáticas, rara vez operan en un vacío sociopolítico, cuyos entramados de poder orientan las acciones hacia objetivos impulsados por grupos de interés determinados. En ese periodo el turismo ocupaba el 37% de las exportaciones del sector servicios y el 8% de los ingresos totales por exportaciones, estimándose que para 2020 se alcanzaría un flujo de 1,560 millones de viajeros al año, generando con ello ingresos superiores a los dos billones de dólares (DOF 2012: 6-8). Se preveía desde ese momento que el turismo se dirigiría “hacia una economía de la experiencia que sustituirá paulatinamente a la economía de los servicios”, y en ese contexto es que se crea el Programa Pueblos Mágicos (PPM).

Contextualizando este periodo, el turismo en México tenía en la primera década del presente siglo un crecimiento anual de casi 15%, generando 8,295 millones de dólares, apenas por debajo del petróleo y las manufacturas. Entre 1980-2000 la oferta hotelera se duplicó (de 237,000 cuartos pasó a 421,850) y la demanda pasó de 13 millones de turistas internacionales en 1980 a 20.6 millones para el año 2000 (de estos 87.2% la mayoría provenía de California y Texas). El PND 2001-2006 preconizaba que de ahí en adelante, el desarrollo debía ser “[...] limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos” (DOF 2012: 12), si bien la estrategia tendría que conjugarse con “la captación de nichos y segmentos de intereses altamente diferenciados” (Ibid).

El Programa Nacional de Turismo se aventuraba a enunciar una visión del sector hasta el año 2025, considerándolo una palanca para el desarrollo que derivaría en “un país más justo y más equitativo para beneficio de las nuevas generaciones”. Junto a estos objetivos sociales se contraponía la idea de diversificar los mercados e impulsar la competitividad de las empresas, continuando con la idea neoliberal de alcanzar un “liberalismo social” que lograra conjuntar los mercados globales y desregulados con la redistribución equitativa de la riqueza. No obstante, este último mecanismo resultaría ajeno a la lógica de acumulación, transferencia y concentración de la riqueza en las manos de las élites tradicionales.

El turismo se planteaba como un motor de desarrollo regional generador de empleos, divisas y un antídoto contra la marginación y la pobreza. El Estado pasaría de tener un rol interventor y regulador, pasando por promotor para terminar como coordinador de los agentes públicos y privados así como de los mecanismos del desarrollo turístico. El PND rescataba la importancia de la planeación en la reducción de incertezas ligadas al crecimiento del sector. Un factor importante



dentro de dicha estrategia sería el llamado turismo social, es decir, el turismo que serviría para “respaldar la evolución de la gente en los pueblos y ciudades que dan soporte al turismo en comunidades” (DOF 2012: 22). Se planteaba además un sistema de seguimiento y evaluación puntual para medir la incidencia económica del turismo en conjunto con la calidad del servicio, lo que permitiría calcular su rentabilidad, al aplicar una aproximación mercadológica al sector.

Asimismo, se menciona en el programa la importancia del turismo cultural, que debía garantizar la rentabilidad económica y social de los proyectos. En este marco, el Programa Pueblos Mágicos (PPM) se perfila como política federal para impulsar un segundo circuito de destinos turísticos que cumplieran con ciertas condiciones culturales y operativas además de encontrarse localizados en el rango de los 200 km/ 2 horas de trayecto de algún destino consolidado dentro del circuito turístico de primer nivel. El programa comenzó a operar en 2001 con 30 localidades seleccionadas y desde entonces había venido creciendo tanto los participantes como el volumen de recursos destinados para mejorar la infraestructura, rehabilitar el patrimonio y capacitar a los grupos involucrados en los servicios turísticos. La Secretaría de Turismo definía al Pueblo Mágico como “[...] una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin, MAGIA que emana en cada una de sus manifestaciones socio-culturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico” (SECTUR, 2001a:1).

El PPM nace como un programa de desarrollo turístico integral para localidades con potencial turístico que podían tener distintos niveles de desarrollo: en ciernes, en crecimiento, maduros o en riesgo de declive, contando con seis objetivos rectores (SECTUR, 2001b):

1. Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada en los atributos histórico-culturales de localidades con un atractivo particular.
2. Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local: artesanías, festividades, gastronomía, y tradiciones, entre otras.
3. Aprovechar este segmento de mercado para la generación de productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva, y otros que destacaran dentro del territorio de la localidad participante.
4. Poner en valor, consolidar y/o fortalecer los atractivos de los pueblos con potencial turístico, fomentando así los flujos de viajeros que generaran un mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora, convirtiéndose así en una herramienta de desarrollo sustentable.
6. Propiciar que las comunidades receptoras en las localidades participantes aprovecharan y se beneficiaran del turismo como actividad redituable como negocio, trabajo o forma de vida.

El PPM pretendía en esta primera emisión, hacer del turismo una actividad de contribución real para elevar los niveles de bienestar, mantener y acrecentar el empleo, fomentar y la inversión, así como fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de los recursos y atractivos naturales y culturales. Teniendo como uno de sus principios básicos la participación de las comunidades receptoras y sociedad en su conjunto, se crearon comités locales y se asignaron apoyos económicos destinados al mejoramiento de la imagen urbana e infraestructura local (SECTUR, 2001a). Es interesante que en el programa no se mencionaba el Programa Pueblo Mágicos, sino que se enuncian solo siete programas prioritarios: Centros de Playa, En el Corazón de México, Mar de Cortés-Barrancas del Cobre, Ruta de los Dioses, Tesoros Coloniales, Mundo Maya y Fronteras. Es probable que esto se deba a que la visión empresarial de la nueva administración



ponía el acento en el impulso de “nuevos megaproyectos turísticos”, así como el establecimiento de “programas para invertir con fondos de capital de riesgo.”

En síntesis, durante el primer gobierno de alternancia se buscó dar a la administración pública un corte marcadamente empresarial, utilizando al turismo como un instrumento para reactivar el mercado interno mediante una planeación estratégica que priorizara el mejoramiento de la competitividad, la eficiencia y el desempeño. Para ello, los megaproyectos servirían como motor económico para crear un México más equitativo y justo, retomando la retórica del Liberalismo Social en donde el simple acceso a las actividades económicas beneficiaría de manera generalizada a una población empobrecida. Es mediante una lógica de producto y de la evaluación de la satisfacción del cliente que se pretendía instalar una “economía de la experiencia” como modelo para poner en valor los atractivos culturales de los llamados Pueblos Mágicos.

LOS PUEBLOS MÁGICOS, SU DESARROLLO Y LA ESPIRAL DE VIOLENCIA (2006-2012)

El siguiente gobierno fue de continuidad con respecto a las estrategias de crecimiento económico, siendo encabezado por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) quien impulsaría el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 como un derivado del Plan Nacional de Desarrollo vigente. Es importante destacar que el entonces presidente asumió su cargo en medio de una grave crisis de legitimidad electoral, lo que se refleja en el texto introductorio del programa: “El país vive intensos procesos de cambio y transformaciones en lo económico, lo social, lo cultural y lo político [...]” (DOF 2008: 2). Más adelante destaca que el turismo se había convertido en un fenómeno ambiental relevante, por lo que la estrategia se proponía asegurar un desarrollo humano sustentable mediante el cual los mexicanos pudieran mejorar sus condiciones de vida. El objetivo nacional para el sector turístico quedaba planteado así:

“Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector, de forma que brinden un servicio de calidad internacional” (DOF 2008: 4).

La generación de empleos y la competitividad en el sector se asociaban a las estrategias para el combate a la pobreza, caracterizadas como acciones integrales e incluyentes. Sin embargo, el enfoque empresarial no deja lugar a dudas, destacando que “[...] los tres grandes ejes que sintetizan la política turística 2007-2012 son: Competitividad, Sustentabilidad y Diversificación.” (DOF 2008: 8). Acompañando esta estrategia se advertía sobre la necesidad de contar con las condiciones adecuadas para el desarrollo turístico que contemplaban “la seguridad jurídica para las personas y sus bienes [así como] la certidumbre legal para las transacciones e inversiones, transacciones, e inversiones” (DOF 2008: 8). Asimismo, se consideraba importante para dicho programa la inversión pública en infraestructura que detonara la participación privada y social, así como la elaboración de planes de desarrollo turístico regionales y vinculantes. Otras de las condiciones necesarias para una oferta turística competitiva estaban planteadas en el programa en términos de visibilidad, accesibilidad física y económica, información disponible y pertinencia social.

El programa sectorial tenía entre sus objetivos estratégicos la concurrencia con otras políticas públicas al constituirse como un instrumento de desarrollo regional que permitiera la creación de empleos de calidad. Siguiendo con la misma tónica empresarial de su antecesor, esta estrategia se enfocaba a la calidad en el servicio, la satisfacción y la seguridad del turista; no obstante, uno de los ejes de su política fue el fortalecer las condiciones de acceso a los destinos turísticos,



impulsando así la renovación y extensión del sistema carretero nacional. De manera tangencial se toca en el programa marcó al Programa Pueblos Mágicos como parte del “rediseño de instrumentos de política hacia el fomento productivo”, buscando “integrar eficazmente los instrumentos de promoción y comercialización sobre la base de las fortalezas de la *Marca México*” (DOF 2008: 26).

Recapitulando, la administración Calderonista inicio en medio de un entorno de poca legitimidad como gobierno, lo cual llevó al entonces presidente a proponer una serie de cambios y transformaciones, que si bien en el sector turístico mantenía los objetivos de competitividad, satisfacción del cliente y calidad en el servicio, también incluyó nuevas estrategias como son la vinculación con el programa de infraestructuras carreteras, la diversificación de los mercados y la introducción de la seguridad del turista como un nuevo elemento derivado de las agresivas políticas de lucha contra el narcotráfico que impactaron notablemente a los centros turísticos consolidados. Asimismo, se introducen como elementos relevantes la sustentabilidad vinculada al turismo así como el potencial de dicha actividad en el combate a la pobreza, si bien siempre como un subproducto del llamado desarrollo económico ligado al crecimiento de la oferta de servicios turísticos.

LOS PUEBLOS MÁGICOS DURANTE PEÑA NIETO (2012-2018)

En la administración de Enrique Peña Nieto, el Plan Sectorial de Turismo 2013-2018 plantea un esquema similar al anterior, sobre la base de que la planeación del turismo se enmarcaría en democrática. Para ello se contaría con “[...] la participación de los diversos sectores sociales y se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.” (DOF, 2018: 1). En esta nueva emisión de políticas públicas se registra un nuevo tipo de turismo que integraba el placer y los negocios (*Bleasure*) y retomando nuevamente los criterios de competitividad turística como la calidad en el servicio, los atractivos turísticos, la accesibilidad, el costo-beneficio y la existencia de recursos humanos capacitados para la gestión. Se identifican como áreas de oportunidad el ecoturismo, el turismo cultural, de negocios, de salud, de aventura, deportivo y de lujo, enfatizándose la necesidad de superar los “amplios rezagos en materia de infraestructura” (DOF, 2018: 8). Por otra parte, el programa reconoce la importancia del las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) como las mayores generadoras tanto de empleos como de ingresos en el sector, lo que llevaría a priorizar y mejorar sus condiciones de operación.

Algo que resulta innovador dentro del programa sectorial de esta administración fue la inclusión de una estrategia de ordenamiento sustentable de la actividad turística. Se reconoce por primera vez el impacto en el entorno natural y cultural que generan las concentraciones poblacionales en los destinos turísticos localizados en la Ciudad de México, la Riviera Maya, Cancún, Acapulco, Guadalajara, Los Cabos, Monterrey y Puerto Vallarta, reconociendo que su impacto generaba efectos negativos en el medio ambiente, la competitividad y la calidad de los servicios. Pareciera que, al menos en el papel, el gobierno estaba comprometido en preservar los recursos naturales y anteponerlos a los proyectos de desarrollo turístico e inmobiliario asociado. Asimismo, se registraba en el programa una apertura inusual a la participación de la ciudadanía y de la academia para aportar iniciativas que fortalecieran la política turística, colaboraran en la evaluación de la política sectorial y tuvieran acceso a la información sectorial a través de las plataformas digitales.

Un apartado en donde es necesario detenerse es la Estrategia 3.1, la cual buscaba impulsar el acceso tanto al crédito como a los instrumentos financieros en el sector turístico mediante



“[...] esquemas de financiamiento con la Banca de Desarrollo orientados a encadenamientos productivos turísticos y a gobiernos locales; promover con la banca comercial instrumentos y productos financieros especializados y acordes a la capacidad y las necesidades de las unidades turísticas; fomentar la constitución de fondos de garantías; vincular la oferta de financiamiento con las necesidades del sector; facilitar el otorgamiento de créditos a través de la calificación de proyectos turísticos sustentables; y diseñar productos crediticios específicos para fomentar la participación y empoderamiento económico de mujeres, particularmente en zonas turísticas rurales.” (DOF, 2018: 14).

El fomento a la inversión en actividades económicas es una constante dentro de las acciones de gobierno en México, sin embargo, la financiarización del sector turismo se convierte en un tema delicado, toda vez que se tienen referencias contradictorias sobre el efecto de estos esquemas en el desarrollo de los sectores de la economía. Un caso emblemático es la burbuja inmobiliaria en el ámbito hipotecario de interés social, en donde varias desarrolladoras de vivienda terminaron en concurso mercantil previo a la bancarrota, durante los primeros años de la administración referida.

Por otra parte, los destinatarios del programa son planteados en el quinto objetivo del mismo, que intenta “[...] fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.” (DOF, 2018: 16). En el marco de un enfoque que aspiraba a ser social, se declara que “[...] delinear acciones para aprovechar el potencial turístico de nuestro país no tendría sentido alguno, si no enfocamos nuestros esfuerzos para que la derrama económica que genera el turismo tenga un impacto que perdure y se traduzca en mayor bienestar para los mexicanos.” (Ibid). Por tanto, esta visión parecería adoptar un sentido integral que contemplaba criterios medioambientales, económicos y sociales, utilizando para ello la ordenación del territorio. En términos de discurso se manejan los conceptos de inclusión, bienestar y una noción vaga de lo que son los mexicanos, lo cual permite dejar indefinidos los instrumentos concretos con los cuales hacer realidad los objetivos más allá de la retórica oficial.

La administración del presidente Peña Nieto incorporó el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 como un instrumento rector para el sector turístico, asentando de manera explícita el apoyo a la diversificación del PPM, así como fortalecer el impacto económico de dicho instrumento. Para este efecto, la estrategia se proponía regenerar los distritos urbanos históricos así como los destinos patrimoniales que incluían los Pueblos Mágicos (sus monumentos, edificios coloniales y sitios arqueológicos, así como lo equipamientos como centros de artesanías y alimentos). Se menciona además la necesidad de renovar y desarrollar las infraestructuras e instalaciones turísticas en los sitios turísticos de interés, como pueden ser los proyectos de iluminación urbana, el mejoramiento de acceso y servicios, así como la creación de puertos deportivos, museos, tranvías, parques, centros de convenciones, etc. (OECD, 2017: 63).

El enfoque del programa se centraba en ofertar una rica variedad de “experiencias turísticas” y toma como ejemplo de la estrategia la creación de “bloques turísticos” dentro de los PPM, reuniendo para ello recursos federales, estatales y municipales para consolidar los destinos turísticos patrimoniales bajo un distintivo oficial que los identificara como parte de un sello de calidad que distinguiera a los municipios acreditados en el programa. Utilizando estrategias de mercadeo propias de resorts planeados como son la identificación y mapeo del sitio turístico, el plan de destino o la estrategia de infraestructura, el PPM intentó ser más incluyente al requerir un comité local que sea la contraparte gubernamental para canalizar el financiamiento público y potencializar el capital social existente.

La inversión pública se concentró en la reconstrucción de los sitios históricos, la mejora de



infraestructura, la señalización adecuada, el soterramiento de cableado eléctrico, el desarrollo de instalaciones y la consolidación de lugares de interés turístico, la reorganización del comercio turístico así como la capacitación de operadores locales en la gestión de empresas y actividades del turismo. El programa fue relanzado en 2014 con el fin de adoptar un enfoque de carácter estratégico así como “[...] establecer reglas claras para promover una coordinación más eficaz entre los tres niveles de gobierno, fortalecer la participación de la sociedad civil, mejorar la competitividad y la inserción productiva y promover el desarrollo comunitario sustentable.” (OECD, 2017: 143).

El relanzamiento tomaría como punto de partida que dicho programa tenía como fin generar una estrategia encaminada a estructurar una oferta turística complementaria y diversificada al interior del país, ligada a sitios de valor patrimonial y cultural significativo. Después de trece años de operación se realizó un diagnóstico/evaluación que pretendía situar el programa frente a sus retos y oportunidades, evaluando su impacto económico real que permitiera proceder a su reestructuración y consolidación como instrumento de desarrollo turístico. Nuevamente, se argumentaba que el PPM debía consolidarse como un “modelo turístico basado en criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental”. Adicionalmente, se introdujo como objetivo el promover el ordenamiento territorial, así como la seguridad y la protección civil” (DOF, 2014: 1). Nuevamente, los objetivos no alcanzaban a traducirse en instrumentos o mecanismos concretos para alcanzar dichos objetivos, para lo cual el ordenamiento territorial tendría que ser obligatorio para las localidades y vinculante en su aplicación, mientras que la protección civil tendría que estar articulada a la operación del municipio y las estrategias de seguridad coordinadas con las políticas públicas federales y estatales correspondientes.

Es importante destacar que los programas sectoriales de turismo en la administración Peñista se articularon con del Programa Nacional de Infraestructura 2012-2018, el cual tenía entre sus objetivos el “rescatar el patrimonio nacional, así como revitalizar el capital turístico y atractivos del país” (DOF, 2014: 2). Para tal efecto, el programa tendría entre sus principales proyectos de inversión la provisión de infraestructuras en los Pueblos Mágicos (cableado subterráneo, restauración de edificios emblemáticos, sustitución de pisos utilizando materiales originales, señalización turística y rescate de áreas verdes), con el fin de fortalecer la calidad de los servicios ofertados y detonar así el crecimiento del mercado interno.

Si bien el PPM ha integrado de manera regular a nuevos miembros, las reglas tienden a ser cada vez más estrictas, hasta el punto de que para mantener su nombramiento, el pueblo mágico deberá someterse a una evaluación anual en donde se verifican los requisitos de permanencia (que incluyen cumplimiento de la normativa vigente, estándares de salud, condiciones de seguridad, además de contar con un sistema de información estadística actualizada) y se evalúa “el desempeño del desarrollo turístico económico”. Este último indicador se mide con base a la oferta y la demanda turística, el acceso a servicios públicos, la estrategia de mercadotecnia y la provisión de seguridad.

Por lo que respecta al financiamiento del PPM, se manejó un fondo federal equivalente a la tercera parte del presupuesto anual total de la Secretaría de Turismo denominado Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), cuyas subvenciones habían aumentado siete veces, iniciando con un equivalente a los 12.9 millones USD en 2002 para pasar a 91.5 millones USD en 2015. Los montos se asignaban dependiendo de las características específicas de cada proyecto, al tiempo que la contraparte estatal/municipal aportaba el otro 50% del total de las acciones de mejoramiento físico. Por lo que respecta al llamado turismo rural comunitario como motor de desarrollo de los Pueblos Mágicos, la opción



financiera más viable para desarrollarlo serían los esquemas de micro-financiamiento local.

En los últimos meses de la administración Peñista fueron publicadas las reglas de operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos para el ejercicio fiscal 2018, mismo que se desprendía de una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la cual destaca el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país, articulando una cadena de valor que fortalezca la competitividad a través de la provisión de infraestructura y equipamientos. (DOF, 2018). En dicho documento se introducen por primera vez los espacios públicos como objeto de financiamiento, buscando “[...] impulsar la construcción, conservación y remodelación de espacios públicos en los destinos y las regiones, para mejorar las condiciones de los atractivos y los servicios turísticos.” Lo anterior va de acuerdo con las políticas urbanas recomendadas por ONU-Habitat y retomadas por las agencias nacionales correspondientes, asumiendo que estos equipamientos de libre acceso contribuyen a la calidad de vida de la población e general, si bien es cierto que los espacios públicos abiertos también inciden en el valor del suelo y del mercado inmobiliario, beneficiando de manera diferencial a los habitantes de la ciudad. Además, se propone impulsar en dichas reglas de operación, las rutas, circuitos y corredores turísticos, así como “[...] contribuir en el cuidado y preservación del patrimonio cultural y natural, tangible e intangible de los destinos turísticos del país.” (DOF, 2018: 8). Como signo de los tiempos, la cobertura del programa incluía aquellas zonas que “[...] se ubiquen dentro de localidades contempladas en las zonas marcadas por la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, bajo el amparo del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 y tengan vocación turística” (DOF, 2018: 9), lo cual era importante para el caso de las localidades que formaban parte del PPM, en donde una parte significativa de estos había sido afectada por la violencia, especialmente en el norte del país. En ese mismo sentido, se tenían previstos proyectos dirigidos al fortalecimiento de la seguridad y la protección al turista en los destinos turísticos, tanto en localidades que contaban con nombramiento de Pueblo Mágico vigente como en aquellas localidades que pretendían incorporarse próximamente.

En síntesis, las políticas del turismo en la administración de Enrique Peña Nieto no variaron mayormente del modelo de los gobiernos anteriores, que buscaban mejorar la calidad de la oferta turística mediante la evaluación de su desempeño, además de priorizar la capacitación en la gestión, la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) así como una coordinación más eficaz entre los tres sectores de gobierno. Asimismo, es importante destacar que después de algunos años de incertidumbre, el PPM fue relanzado con un financiamiento importante a través del PRODEMÁGICO que en el último año emitió nuevas reglas de operación. Una evolución interesante fue la introducción del ordenamiento territorial como herramienta de planeación después de muchos años de negligencia así como de puntos específicos relativos a la protección del medio ambiente y el desarrollo comunitarios sustentable. Es importante destacar, sin embargo, que dentro de los instrumentos de política pública en esta administración resurge la retórica discursiva tradicional del Partido Revolucionario Institucional que busca conjuntar objetivos dispares como la “sustentabilidad social, económica y ambiental”. Si bien se mencionaban intenciones generales como el revitalizar el capital turístico o rescatar el patrimonio cultural, natural, tangible e intangible, etc., la realidad es que no se acompañaron de instrumentos operativos para traducir las intenciones en mecanismos concretos. Se planteaba en el discurso que el turismo generaría “bienestar para los mexicanos”, a través de la “participación social” que valorizaba las “experiencias turísticas”, las cuales introducían nuevos conceptos



como los viajes de negocios y placer¹, vinculándolos con los programas de turismo con el Programa Nacional de Infraestructura, además de poner un énfasis especial en el diseño de instrumentos financieros y crediticios específicos para el sector privado y también para el sector social.

LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN EL SECTOR TURÍSTICO (2018-2014)

En el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador parecería que el turismo será considerado como un sector estratégico dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de que genera 10 millones de empleos directos e indirectos y representa el 10% del PIB nacional. En el discurso presidencial el turismo figura como un sector capaz de “multiplicar el progreso y los beneficios” para la población además de poder enfocarse a los sectores menos favorecidos como mujeres, jóvenes, pequeños empresarios, artesanos y campesinos. La percepción de un país inequitativo es manifiesta en las declaraciones del ejecutivo, en donde apunta que “[...] parte del problema de la actividad turística es que se encuentra desvinculada de la política social de educación, salud, vivienda y servicios, por lo que los paraísos turísticos conviven con infiernos de marginación” (Corona, 2018: 1). A partir del discurso oficial se asocia al turismo con la generación de empleos, la reactivación de la economía y el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población promedio. Asimismo, se plantean una serie de instrumentos como el desarrollo de nuevos destinos regionales, la apertura de mercados potenciales y emergentes, así como la captación del turismo interno mediante el desarrollo de nuevos destinos regionales.

Se menciona en el apartado del programa económico del proyecto de Nación 2018-2024² con relación al turismo que se tiene contemplado: “[...] generar un desarrollo turístico regional equilibrado que permita consolidar los puntos turísticos existentes y ampliar el potencial turístico del país en beneficio de todos.” Se menciona que el objetivo es evitar la alta concentración y sobrecarga del 80% de los turistas en 5 destinos (Cancún, Ciudad de México, Playa del Carmen, Los Cabos y Puerto Vallarta), de modo tal que al potencializar los destinos alternos sea posible impulsar el crecimiento económico que genere empleos e incremente tanto el rango de ingresos como el nivel de bienestar de aquellos vinculados con el sector turístico.

Entre lo proyectos se encuentra el Tren Turístico Transpeninsular con una extensión ferroviaria de 830 km “[...] buscando acercar el desarrollo a las comunidades nativas de la cultura maya e incrementar la competitividad del producto turístico Mundo Maya”, es decir, que al conectar las poblaciones de Cancún hasta Palenque, con escalas en Tulum, Bacalar y Calakmul se buscaría “detonar el desarrollo” de la región sur de la Península de Yucatán y con ello incrementar el atractivo de los productos turísticos y con ello “el flujo mundial de turistas interesados en la cultura y la ecología.”³

Aquí hace falta detenerse a considerar las implicaciones del desarrollo turístico en el medio ambiente. Se plantea en el Plan de Nación 2018-2014 que el crecimiento de infraestructura hotelera dedicada al turismo de sol y playa “[...] está provocando severas afectaciones al entorno ecológico y social de la zona”, después de reconocer este hecho se plantea que el proyecto del Tren Turístico Transpeninsular se traducirá en un instrumento de conservación ecológica, al

¹ Llamado *Bleasure*, que conjunta los términos de *Business* y *Pleasure*.

² Proyecto de Nación 2018-2024 está disponible en el sitio www.proyecto18.mx

³ En contra del proyecto del Tren Maya se han pronunciado tanto el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como indígenas mayas de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, al considerar que se realizan a costa de la propiedad de sus territorios, en detrimento de la salud de numerosas poblaciones locales y en perjuicio de la conservación de sus recursos naturales.



destacar que “Los expertos mundiales señalan que los países que mejor conserven su patrimonio cultural y natural serán mañana los destinos más competitivos en el turismo mundial” (PN 2018: 213).

Se argumenta que el problema de fondo es la poca conexión entre la población cercana a los sitios arqueológicos Mayas, al punto de que “La actividad turística actual no permite el desarrollo a los nativos mayas y degrada fuertemente sus entornos naturales y culturales” (PN 2018: 214). Es por ello que bajo una visión desarrollista de la economía se propone que “Los sitios arqueológicos de la cultura maya y las comunidades que las rodean deben ser integradas al desarrollo nacional para conservarse mejor y mejorar la competitividad de nuestra oferta turística.” Tenemos entonces por una parte el mejoramiento de la competitividad mediante una mejor interconexión ferroviaria pero como *non sequitur* la conservación del patrimonio natural y cultural, ya que justamente el aumento exponencial del turismo se asocia a dinámicas de consumo acelerado de los recursos naturales así como de transformaciones culturales derivadas del cambio de actividades económicas tradicionales a terciarias.

La protección del medio ambiente no presenta mecanismos del todo claros ya que, si bien se declara que en cuanto a la protección del medio ambiente se deberán “priorizar los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad en la plataforma de los gobiernos federal, estatal, municipal y comunitario e incorporar, de manera transversal, el tema ambiental en todas las políticas públicas” (PN, 2018: 294), la indefinición de los instrumentos deja a las políticas como meramente enunciativas y sin disposiciones vinculantes para hacerlas efectivas.

Lo que se transmite en los documentos rectores del sector turismo es que en esta administración su operación estará estrechamente ligado al desarrollo social “pues constituye una herramienta para fomentar la recuperación del tejido social a través de la convivencia y el intercambio cultural.” (PN, 2018: 304). Nuevamente se confunden las bondades económicas y laborales del sector así como sus avances en los últimos años⁴ con la recuperación de los vínculos sociales y culturales entre la población, y no obstante deja patente la intención redistributiva de dichas políticas: “[...] En este sentido, la meta primordial no es el crecimiento del sector per se, sino el beneficio personal y colectivo de todos los involucrados en la actividad turística de manera que, a través del turismo, sea posible el pleno desarrollo, progreso y calidad de vida de las regiones” (PN, 2018: 305).

El desarrollo turístico se presenta entonces como necesariamente sustentable, en particular porque se propone “Fomentar el desarrollo sustentable de la actividad turística en los diferentes destinos mediante prácticas que permitan posicionar a México como un destino donde se preservan, respetan y protegen tanto el patrimonio cultural como el medio ambiente.”

En cuanto al impacto presupuestal del proyecto, se especifica que “[...] el presupuesto asignado tendrá un enfoque de rentabilidad social inclusivo y equilibrado entre lo urbano y lo rural, así como la sustentabilidad medioambiental, cultural y social, que promueva y fortalezca los activos turísticos regionales.” Dentro de la retórica oficial es necesario identificar los objetivos incompatibles o contradictorios, toda vez que el desarrollo sustentable tiene limitantes definidas que deberían llevar a proponer la elaboración de diagnósticos multidisciplinarios así como evaluaciones programáticas que permitan constatar que se van logrando las metas en rangos de tiempo razonables. En síntesis, las políticas públicas en el sector turismo apuntan hacia el

⁴ Se mencionan los avances en materia turística, sobre todo en cuanto a la infraestructura, inversión, captación de divisas, generación de empleo y posicionamiento, llevando al país a ocupar la 8ª posición mundial en cuanto a la recepción de turistas. El año pasado ingresaron al país más de 35 millones de turistas internacionales, lo que representó una tasa de crecimiento anual del 10.6%.



posicionamiento internacional mediante la ampliación de destinos, la expansión de mercados y una mejor accesibilidad que deriven en la generación de empleos como vía de desarrollo que aspira a ser sustentable e incluyente. Sin embargo, la extensión de vías férreas viene acompañado del crecimiento urbano y sus correspondientes impactos, lo que demanda un planteamiento urbano regional consistente, que tome como punto de partida un diagnóstico de impacto ambiental sustentable.

CONCLUSIONES

Tomando como punto de partida la administración de corte empresarial del entonces presidente Vicente Fox, encontramos que el turismo adopta los parámetros de medición del mercado, en donde la competitividad, la eficiencia, el desempeño y la satisfacción del cliente juegan un papel preponderante para el desarrollo del sector. De modo que los empresarios o microempresarios exitosos serían aquellos que supieran o pudieran aprovechar las ventajas del mercado. Los megaproyectos como imanes de capital e inversión extranjera que beneficiarían con su mero impulso desarrollador, a la población en general, sin consideraciones particulares por la equidad. Con Felipe Calderón como presidente se agregarían algunos elementos tomados también de la cultura empresarial, como la calidad del servicio, la satisfacción del cliente y la comercialización de los destinos, además de vincular un programa carretero extensivo que permitiría la conexión y accesibilidad de múltiples destinos turísticos. Sin embargo, Calderón recibiría las consecuencias de la guerra interna desatada contra el narcotráfico y que derivaría en la atomización y Balcanización del territorio nacional, con álgidas consecuencias para los centros turísticos ligados al crimen organizado.

La administración de Enrique Peña Nieto no se desviaría mucho de sus antecesores incluyendo en esta ocasión la capacitación para la gestión turística, la atención a los polígonos del PRONAPRED en zonas turísticas, la diversificación de las actividades turísticas con enfoques en cultura, salud, aventura, deporte, etc., además de ligar el Programa Nacional de Infraestructura con el mejoramiento con destinos turísticos (en particular ligados al Programa Pueblos Mágicos). Si bien se mencionan la sustentabilidad social, la participación ciudadana o la protección al medio ambiente, estas nociones quedan en el terreno de la retórica toda vez que no se tradujeron en instrumentos concretos o en penalizaciones efectivas para aquellos que incumplieran las normas ambientales vigentes.

Finalmente, tenemos la carta de intención de Andrés Manuel López Obrador plasmada en el Plan Nacional 2018-2024, así como en múltiples pronunciamientos, en donde su discurso está centrado en la potencialidad del sector turístico para la generación de empleos y la promoción del desarrollo económico, en donde si bien enuncia de manera explícita el trasfondo social detrás de los proyectos prioritarios, también resulta clara la vinculación con el sector privado como una articulación imprescindible dentro de dichas propuestas, lo que implica el negociar con los grupos de poder vinculados al turismo. Reiteramos que a pesar de las buenas intenciones implícitas en la integración de los grupos vulnerables para participar de los beneficios económicos derivados de dicho sector y el desarrollo de nuevos enclaves turísticos, es necesario considerar un panorama más amplio que considere la vinculación de estos sitios con los circuitos turísticos en sus distintos niveles.

Entre los retos estará el conjuntar el desarrollo social con el económico, toda vez que el “multiplicar el progreso y los beneficios” no sucede en un vacío sino que depende de una serie de redes de poder y de intereses definidos que no necesariamente respaldan un fin social. El mercado turístico tiene sus propias dinámicas las cuales llevan un tiempo determinado en



establecerse incluso con la elaboración previa de un plan de desarrollo turístico detallado y concertado. También será fundamental el considerar desde un principio los puntos de conflicto/acuerdo que existen en todo tipo de negociación para que se pueda llevar a efecto un programa o proyecto de interés público.

Por otra parte, falta considerar dentro de las estrategias para el sector turismo temas importantes como son el patrimonio y la cultura local. Está demostrado que las políticas públicas que parten bajo una aproximación economicista tienden a subestimar la importancia de las dimensiones culturales y patrimoniales en la actividad turística. Pareciera que en el tenor de las últimas administraciones el turismo es considerado más como un instrumento de desarrollo económico que una estrategia para poner en valor nuestra cultura y patrimonio, lo que puede derivar en la banalización del bien a conservar. El turismo masivo frecuentemente resulta en la sobreutilización del patrimonio en donde, si bien ingresan inversiones extranjeras considerables, también conlleva un deterioro del patrimonio tangible e intangible así como de la calidad de vida de los habitantes, por lo que las políticas a ser implementadas demandan un diseño riguroso que establezca indicadores sociales y económicos a ser alcanzados en un periodo de tiempo determinado.

Por último, podemos concluir que el análisis del discurso político-administrativo permite identificar los conceptos que conforman los modelos de desarrollo en los distintos periodos, de modo tal que los temas o macroestructuras semánticas, como el desarrollo, la competitividad, la sustentabilidad o la resiliencia se asocian a “buenas prácticas” que los gobiernos deben aplicar para ser considerados como parte del concierto mundial; los instrumentos que se desprenden de las políticas públicas que hacen operativo un objetivo particular y finalmente los recursos retóricos que realzan, dirigen o difuminan el mensaje que se quiere transmitir a la población mediante el discurso oficial son herramientas importantes para comprender el sentido que está detrás de las propuestas que se promueven como de interés público.

Bibliografía

- Considine, M. (1994). *Public policy: a critical approach*. South Melbourne: Macmillan.
- Corona, Liliana (2018, Enero 3) “El plan de AMLO para impulsar el turismo y combatir la pobreza en estos destinos”.
- Diario Oficial de la Federación (2002). / DOF: 22/04/2002. Programa Nacional de Turismo 2001-2006. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002
- Diario Oficial de la Federación (2008). / DOF: 18/01/2008. Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.
- Diario Oficial de la Federación (2014). / DOF: 26/09/2014. *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos*.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361690&fecha=26/09/2014&print=true
- Diario Oficial de la Federación (2018). / DOF 16/07/2018. *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), para el ejercicio fiscal 2018*.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5509139.
- OECD (2017). *Tourism Policy Review of Mexico*, OECD Studies on Tourism, OECD Publishing,



- Paris. Descargado en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266575-en>. En español, *Estudios de la OCDE sobre Turismo. Estudio de la Política Turística de México*. Paris: Organización para la cooperación y el desarrollo económicos en DOI: recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266575-en>.
- SECTUR (2001a). *Reglas de operación* (en línea). Recuperado de http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas_de_operacion.pdf
- SECTUR (2001b). *Pueblos Mágicos, Reglas de Operación* (en línea). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDProgramasyreglas/menu.swf>
- SECTUR (2015). *Estudio para la Evaluación del Programa Pueblos Mágicos en localidades integrantes para fortalecerlo y en su caso reorientar sus estrategias*. Ciudad de México: Secretaría de Turismo.
- Van Dijk, T. A. (2012). *Discurso y contexto. Un enfoque sociocognitivo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Van Dijk, T. A. (1999). "El análisis crítico del discurso", *Anthropos* 186, 23-36.