



EL CICLO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN MÉXICO, 2001-2018: UN ANÁLISIS DE LAS ETAPAS

Manuel Vázquez Hernández

Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia, Michoacán, México
0489059k@umich.mx

RESUMEN

El objetivo del presente es analizar el ciclo de la política turística en México, en los últimos tres sexenios completados del gobierno federal (2001-2018). La política pública turística al igual que la política pública en general se desenvuelve por etapas, a saber: definición del problema, inclusión en la agenda, diseño, implementación y evaluación. Para tal efecto, se empleó una metodología que consideró el análisis y síntesis de fuentes primarias y secundarias, fundamentalmente material de instancias gubernamentales de carácter oficial. Los principales hallazgos muestran un común denominador en los tres sexenios analizados en relación a la problemática identificada: baja competitividad del sector turístico. Se identifica el desarrollo de tres elementos para su inclusión en la agenda pública: marco normativo y legal; actores involucrados; y, los recursos financieros. Los programas diseñados e implementados se orientan fundamentalmente a la promoción de los destinos turísticos y dotación de infraestructura. Además, se constató bajo número de evaluaciones a programas públicos turísticos en los últimos tres sexenios (veinticuatro).

Palabras clave: Etapas de la política pública; turismo; gobierno.

THE TOURISM POLICY CYCLE IN MÉXICO, 2001-2018: A STAGE ANALYSIS

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the cycle of tourism policy in Mexico in the last three completed six-year terms of the federal government (2001-2018). Tourism public policy, like public policy in general, develops in stages, namely: definition of the problem, inclusion in the agenda, design, implementation and evaluation. For this purpose, a methodology was used that considered the analysis and synthesis of primary and secondary sources, mainly material from official government agencies. The main findings show a common denominator in the three six-year periods analyzed in relation to the identified problem: low competitiveness of the tourism sector. The development of three elements for its inclusion in the public agenda is identified: normative and legal framework; actors involved; and financial resources. The programs designed and implemented are mainly oriented to the promotion of tourist destinations and the provision of infrastructure. In addition, there was a low number of evaluations of public tourism programs in the last six years (twenty-four).

Keywords: Stages of public policy; tourism; government.



INTRODUCCIÓN

El turismo constituye una de las principales actividades económicas de diversos países, por su capacidad de incidencia en los demás sectores productivos, ya que se trata no solo de un generador de divisas sino que además favorece el proceso productivo a través de su efecto multiplicador e influencia en el nivel de actividad económica de los países, por su alta capacidad dinamizadora de los sectores productivos, atracción y generación de inversión, aumento de los ingresos fiscales así como la creación de fuentes de empleo.

México cuenta con una gama importante en cuanto a su oferta turística, ya que incluye diferentes destinos relacionados con el turismo de playa, ciudades coloniales, además de poblaciones con una gran riqueza cultural. El turismo se ha convertido en las últimas décadas la tercera fuente de ingresos del país, pues tan solo en 2018 represento el 8.7% del Producto Interno Bruto nacional, fundamentalmente por actividades vinculadas con el desarrollo de infraestructura turística, tales como: servicios de alojamiento, trasportes, servicios de bebidas y alimentación, centros nocturnos, entre otros (INEGI, 20 de octubre del 2019).

Por tal motivo, el turismo representa un sector estratégico para el gobierno federal de México, el cual ha impulsado diversos cursos de acción en materia de política pública estableciendo diferentes mecanismos legales, normativos, administrativos y presupuestales con la finalidad promover, fomentar e impulsar esta actividad. La política turística se refiere al “conjunto de acciones que realiza el Estado en materia turística con el fin de fomentar el turismo interno y externo y las actividades ligadas a éste” (Méndez, 1998: 35). “Por medio de la política pública se establecen las acciones del gobierno en materia de turismo, haciéndolas posibles desde su misma estructura pública, que es la administración pública misma” (Magaña, 2009: 520).

La política pública turística al igual que la política pública en general se desenvuelve por etapas, es por ello que el objetivo del presente documento es analizar el ciclo de la política turística en México, en los últimos tres sexenios completados (2001-2018). El análisis del ciclo de la política turística permitirá dilucidar y ubicar en cada una de las etapas de la política pública, las principales características prevalecientes en los últimos tres periodos gubernamentales. Para la realización del presente estudio, se empleó una metodología que consideró el análisis y síntesis de fuentes primarias y secundarias, fundamentalmente material de instancias gubernamentales de carácter oficial.

El documento se estructura en tres apartados, en el primero se abordan aspectos teóricos de las políticas públicas y particularmente de la política turística; en el segundo apartado se aborda la metodología empleada; el tercer apartado analiza las cinco etapas de la política pública: 1) identificación de la problemática del sector turístico; 2) inclusión de los problemas del sector turístico en la agenda gubernamental; 3) el diseño; 4) la implementación de los programas turísticos; y, 5) la evaluación de la política turística. Finalmente, se establecen las conclusiones.



1. REVISIÓN DE LITERATURA

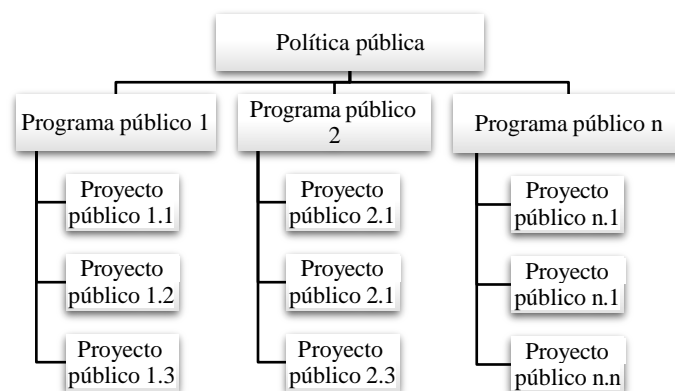
1.1 Las políticas públicas y sus etapas: elementos teóricos

“La idea de política pública presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos, la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 33).

Existen varias definiciones de políticas públicas, así como autores que las plantean, lo que interesa no es ofrecer una definición como tal, más bien resaltar los aspectos comunes entre los diversos autores, estos se vinculan con: a) intervención gubernamental; b) solución de un problema público; c) acciones o cursos de acción; d) existencia de grupos objetivo (Lahera, 2002; Canto, 2002; Subirats et al., 2008; Vallès, 2006; Cardozo, 2012; Cabrero, 2003). Posteriormente, cada uno enfatiza es uno u otro elemento según su criterio de análisis.

La política pública tiene dos momentos, uno de carácter normativo que hace referencia a la finalidad general que se persigue para contribuir de manera significativa en la gestión de un problema público, y otro operativo, es decir los programas públicos (Arias et al., 2012). Así, la política pública se compone del conjunto de proyectos y programas diseñados para atender determinado problema público (figura 1).

FIGURA 1. RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA, PROGRAMA PÚBLICO Y PROYECTO PÚBLICO



Fuente: Elaboración con base en Muñoz (s/f).

Tradicionalmente se ha denominado programa a un conjunto de proyectos que apuntan a un mismo objetivo. “Se entiende por programas el conjunto de acciones que tienen como propósito la canalización de recursos hacia la obtención de servicios que por ser de naturaleza intangible se diferenciarán de los proyectos de inversión” (Lira, 2006: 19).

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas, las cuales constituyen el proceso o ciclo de las políticas, cada etapa posee características propias, pero siempre influenciada e influencia de las demás etapas. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o repetirse. Pero la separación analítica no debe ser confundida por una separación real, su secuencia es dinámica e interconectada (Aguilar, 1993). En la literatura diversos autores tanto clásicos como



contemporáneos (Lasswell, 1971; Charles, 1970; Anderson, 1975; Dunn, 1981; Hogwood y Gunn, 1984; Canto, 2002, Cabrero, 2003; Aguilar, 1993; Parsons, 2007; Subirats, et al., 2008; Cardozo, 2012; Lahera, 2002; Vallès, 2002; Bardach, 1998; Tamayo, 1997; Merino, 2013) han desarrollado modelos teóricos de las etapas de la política pública (tabla 1).

TABLA 1. ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

<i>Modelos de autores clásicos</i>			
Lasswell (1971)	<ol style="list-style-type: none">1) Inteligencia2) Promoción3) Prescripción4) Invocación5) Aplicación6) Evaluación7) Terminación	Charles (1970)	<ol style="list-style-type: none">1) Identificación del problema2) Formulación de la política3) Legitimación de la política4) Aplicación5) Evaluación
Anderson (1975)	<ol style="list-style-type: none">1) Formación de la agenda2) Formulación3) Adopción de decisión4) Implementación5) Evaluación	Dunn (1981)	<ol style="list-style-type: none">1) Estructuración del problema2) Estudio de escenarios futuros3) Recomendación de opciones de políticas4) Monitoreo y seguimiento5) Evaluación
Hogwood y Gunn (1984)	<ol style="list-style-type: none">1) Decidir sobre que decidir2) Decidir cómo decidir3) Definición del problema4) Pronóstico5) Establecer objetivos y prioridades6) Análisis de opciones7) Implementación de políticas, seguimiento y control8) Evaluación y revisión9) Política de mantenimiento, sucesión, terminación		
<i>Modelos de autores contemporáneos</i>			
Aguilar (1993)	<ol style="list-style-type: none">1) Definición del problema2) Formación de la agenda3) Diseño/hechura de la política4) Implementación de la política5) Evaluación de la política	Cabero (2007)	<ol style="list-style-type: none">1) Definición del problema2) Formulación3) Implementación4) Evaluación



Bardach (1998)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definición del problema 2) Obtención de información 3) Construcción de alternativas 4) Selección de criterios 5) Proyección de resultados 6) Confrontación de costos y beneficios 7) Decidir 8) Contar la historia 	Canto (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Agenda 2) Análisis 3) Decisión 4) Implementación 5) Evaluación
Vallès (2006)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Iniciación 2) Elaboración 3) Implantación 4) Evaluación 	Tamayo (1997)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificación y definición del problema 2) Formulación de alternativas 3) Adopción de una alternativa 4) Implantación de la alternativa seleccionada 5) Evaluación de los resultados obtenidos
Parsons (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definición del problema 2) Identificación de respuestas/soluciones alternativas 3) Evaluación de opciones 4) Selección de las opciones de políticas publicas 5) Implementación 6) Evaluación 	Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Surgimiento de los problemas 2) Inclusión en la agenda 3) Formulación y decisión del programa de la política 4) Implementación de la política 5) Evaluación de la política
Merino (2013)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definición del problema 2) Argumentación de la política 3) Identificación de restricciones 4) Implementación 5) Evaluación 	Lahera (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Agenda 2) Diseño de la política publica 3) Programa 4) Gestión 5) Evaluación
Cardozo (2012)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Gestión del problema publico 2) Ingreso a la agenda 3) Formulación de la política 4) Implementación 5) Evaluación y metaevaluación 		

Fuente: Elaboración propia con base en autores citados.

Pese a que no existe un consenso en cuanto al número de etapas y el nombramiento de estas, se puede vislumbrar en esta primera instancia que los autores citados anteriormente mantienen cierta coincidencia en: la definición del problema público, el diseño, la implementación y la evaluación, fundamentalmente.



1.2 El gobierno y la política turística

El gobierno tiene un papel definitivo en el desarrollo de la actividad turística de México, en diversas vertientes: financiera, legal y operativamente. El gobierno tiene la capacidad para financiar e incentivar la actividad turística a pequeña, mediana y gran escala, mediante gasto público, ello respaldado en un marco legal y normativo que le permite diseñar e implementar políticas públicas, para fortalecer, impulsar e incentivar la actividad turística del país. Otro papel importante del gobierno es el de generar la estructura administrativa para diseñar productos turísticos con base en insumos clave como: los recursos naturales y los hechos por el ser humano, las tradiciones, las costumbres, la gastronomía, el folklor, entre otros; además de que impulsa la promoción, el fomento al desarrollo, el financiamiento y el estudio del turismo (Magaña, 2009: 518).

Además, el gobierno tiene la facultad de controlar la industria turística y sus actividades para lograr que las actividades y los estándares de seguridad se mantengan en el interés público, ya que, debe impulsar la actividad turística no sólo como una industria lucrativa, sino también como experiencia educativa y cultural tanto para los turistas como para la comunidad receptora, con la finalidad de que el turismo no sólo incida en términos económicos sino medioambientales y en la cultura local (Elliot, 1997).

La intervención de la administración pública en el sector turístico en el último medio siglo, formalizado en lo que se denomina política turística, paulatinamente se ha adaptado a los factores que condicionan su funcionamiento, así como a las diversas necesidades de este. También, se ha ido adecuando a los cambios en la organización de la administración turística y en política turística durante las últimas décadas (López, 2004).

La política pública es el instrumento del gobierno para impulsar el turismo y satisfacer a este sector en sus necesidades y expectativas, por tanto, es fundamental que tales políticas se diseñen apegadas a una metodología. Pero también se debe considerar la participación e inclusión coordinada de los distintos actores del sector turístico, como empresas y organizaciones, la academia, con el gobierno para que la política turística tenga mayores posibilidades de éxito (Magaña, 2009).

Existen diversos autores que definen de política turística, algunos la abordan desde la perspectiva de los desplazamientos (OMT, 2002); otras, destacan los aspectos físicos, espaciales y de recursos desde la economía (Monfort, 2000), algunos enfatizan en importancia de la planificación democrática de la política turística (Ortuño, 1966), así como aquellas que elaboran un análisis desde la política regional de la industria turística (Molina, Rodríguez y Cuamea, 1986). También aquellos que relacionan la política turística con la sostenibilidad y articulación con otros sectores (Acerenza, 2010).

Se entiende por política turística al “conjunto de actitudes y estrategias que una colectividad organizada adopta ante el fenómeno turístico. Asimismo, la política turística es producto de la política general de un Estado y estará supeditada siempre a razones de orden público” (De la Torre, 1982: 23). Se trata de “un conjunto de acciones que realiza el Estado en materia turística con el fin de fomentar el turismo interno y externo y las actividades ligadas a éste” (Méndez, 1998: 35). “Por medio de la política pública se establecen las acciones del gobierno



en materia de turismo, haciéndolas posibles desde su misma estructura pública, que es la administración pública misma” (Magaña, 2009: 520).

La política turística es “la acción del Estado integrada por una serie de disposiciones destinadas a regular, fomentar y proteger las actividades turísticas” (Novo, 1977: 200). Cuando se establece una política turística, es de suma importancia contemplar el organismo responsable de su ejecución, el cual “asumirá el diseño de las acciones que considere adecuadas para satisfacer, dentro de un orden de prioridades, las metas generales que acotan la política turística seleccionada” (Wahab, 1992: 216).

Por su naturaleza, el turismo requiere de una atención especial y cuidado en el diseño de las políticas para lograr sus objetivos estratégicos, operativos y, en consecuencia, sus metas; lo cual exige conocer la versatilidad de este sector para que la política pública responda a las necesidades de las comunidades que participan, directa o indirectamente, en la oferta del producto turístico (Magaña, 2005). “La especial dificultad de delimitar las actividades estrictamente turísticas, eleva la complejidad en el momento de afrontar el diseño de una política turística” (López, 2004: 14). “Las restricciones internas que reducen la viabilidad y éxito en ese proceso de formulación pueden ser, entre otras, regulando la calidad de los establecimientos de oferta, el uso de los recursos turísticos por los residentes, la capacitación de los recursos humanos, la disponibilidad de suelo y el volumen de inversiones” (López, 2004: 17).

Además, uno de los principales factores que se debe considerar en el diseño de la política turística es el espacio geográfico, ya que son heterogéneos y de características diversas, en algunos casos muy diferentes. Por tanto “los objetivos de la política turística son numerosos y divergentes para cada zona, región o país, además de que van a depender de los productos turísticos existentes y de las motivaciones y directrices de las autoridades responsables de institucionalizar la política turística” (Monfort, 2000: 15).

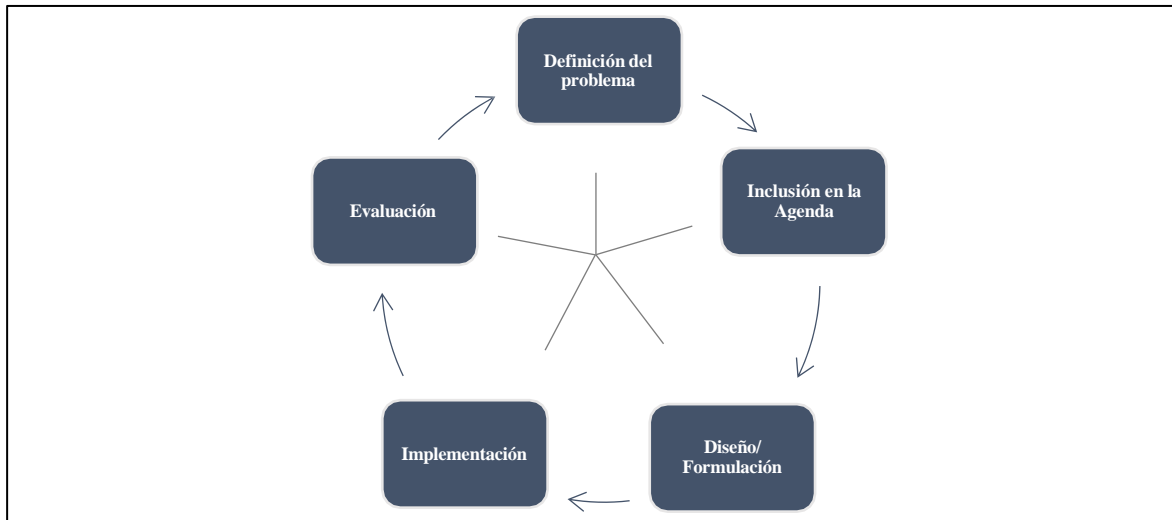
En México, todos estos factores deben considerarse a la hora de diseñar una política turística ya que esta enfrenta una serie de obstáculos en la actualidad, como el exceso de burocracia, limitada formación profesional, limitaciones de coordinación en la ejecución de los planes aprobados por parte de las diversas instancias de carácter federal, estatal y local (Castillo, 2007).

2 MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología de la presente investigación consiste en dos pasos fundamentales, el primero consta de la definición de las fases o etapas del ciclo de la política pública tomando en cuenta el universo de modelos descritos anteriormente. A partir de un análisis de frecuencias se identifican cinco etapas: 1) definición del problema, 2) inclusión en la agenda, 3) diseño/formulación, 4) implementación y 5) evaluación (figura 2).



FIGURA 2. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia con base en Lasswell (1956); Charles (1970); Anderson (1975); Dunn (1981); Hogwood y Gunn (1984); Cabrero (2007); Aguilar (1993); Canto (2002); Parsons (2007); Subirats et al. (2008); Lahera (2002); Tamayo (1997); Bardach (1998); Merino (2013); Vallès (2006); Cardozo (2012).

Primera etapa: Definición del problema. “Definir un problema es plantearlo, "estructurarlo", de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución” (Aguilar, 1993: 60). La definición del problema público se obtiene al realizar un diagnóstico, el cual “persigue como resultado práctico identificar la brecha que separa la situación actual de la situación referencial contenida en la imagen objetivo, los principales obstáculos que se oponen a su consecución y las potencialidades que permitirían acortarla dimensionando de esta forma el esfuerzo de intervención requerido” (Lira, 2006: 28).

Segunda etapa: Inclusión en la Agenda. La agenda se refiere al conjunto de problemas identificados como públicos y susceptibles de la intervención gubernamental para solucionarlos (Casar y Maldonado, 2008; Aguilar, 1993).

Tercera etapa: Diseño/formulación. La formulación es la etapa centrada en el diseño de las alternativas del proyecto, es decir, las opciones viables para alcanzar los objetivos perseguidos para solucionar el problema que le dio origen. Las alternativas surgen de la teoría disponible, de la experiencia de los especialistas en el área y de las evaluaciones que se han efectuado en proyectos o programas análogos (Cohen y Martínez, s.f.). El diseño supone una formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión (Subirats et al., 2008).



Cuarta etapa: Implementación. Se trata de decisiones operativas y acciones concretas, para incidir en el problema público. En esta fase la política pública contempla diversos elementos que influyen, tales como: erogación de recursos monetarios, coordinación de las personas encargadas de la implementación, tomar en cuenta los diferentes marcos legales de las diversas regiones, entre otros (Cardozo, 2012).

Quinta etapa: Evaluación. Es la fase en la cual se miden los alcances y límites del conjunto de programas que conforman la política pública. Sin embargo, la evaluación no es la última fase de la política pública, pues el ciclo de la política pública nunca termina (Lahera, 2002). La perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido, de ahí que la evaluación se pueda efectuar en cualquier fase del ciclo de la política pública (Subirats et al., 2008).

Una vez identificadas las etapas del ciclo de la política pública, el segundo paso consta de un análisis y síntesis exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, fundamentalmente material de instancias gubernamentales de carácter oficial para cada una de las etapas del ciclo de la política turística en los periodos gubernamentales en cuestión.

3. ANÁLISIS DE RESULTADOS: EL CICLO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

3.1 Diagnóstico del sector turístico: identificación de la problemática, 2001-2018

El diagnóstico del sector turístico queda de manifiesto en dos documentos de carácter oficial: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y particularmente en el Plan Sectorial de Turismo (PST). Durante el primer sexenio analizado, el PND 2001-2006, establece en el apartado “6. Área de crecimiento con calidad” como la problemática central que enfrenta el sector turístico, el bajo nivel de competitividad, la cual a su vez está determinada por causas relacionadas con rezagos en su marco jurídico, poca y deficiente infraestructura física, pocas acciones en capacitación e inversión en capital humano, escaso esfuerzo en investigación y desarrollo.

De manera puntual, el Programa Nacional de Turismo (PNT) 2001-2006 identifica una serie de problemas que enfrenta la industria turística nacional, los cuales están relacionados con la pérdida de competitividad, misma que se refleja en:

- a. Disminución del peso relativo del turismo en la contribución de ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- b. Pérdida en participación del mercado la llegada de turistas internacionales a nuestro país.
- c. Disminución de la participación de mercado con relación al total de ingresos por visitantes a escala mundial.
- d. Disminución del gasto promedio del turismo receptivo internacional.
- e. Alta concentración de los flujos de llegadas de pasajeros en vuelos internacionales regulares al país.



- f. Decrecimiento de la estadía promedio en establecimientos hoteleros en el país, tanto de turistas nacionales como extranjeros.
- g. Alta estacionalidad de los destinos turísticos, la cual se manifiesta en la baja ocupación en los destinos de negocios durante los fines de semana, en los lugares de descanso en los días laborables y en los destinos de playa fuera de las temporadas vacacionales.
- h. Baja calidad de los productos de México con relación a sus competidores en rubros claves como entrega de producto y condiciones de higiene, los que se vuelven frenos de compra.
- i. Alta dependencia de la demanda proveniente de los Estados Unidos.
- j. Alta concentración de la oferta en pocos destinos, lo cual provoca fragilidad y dependencia.
- k. Carencia de un sistema de clasificación y categorización de hoteles y restaurantes que ofrezca garantías de instalaciones y servicios al consumidor.
- l. Alto nivel de comercio informal y ambulante en todo el país, fenómeno que afecta la calidad de los destinos turísticos, sobre todo cuando su ejercicio incrementa la sensación de inseguridad y hostilidad sobre los visitantes nacionales y extranjeros.

Aunado a lo anterior, también identifica un bajo nivel de aprovechamiento de la amplia gama de recursos con los que cuenta el país y un limitado sistema de investigación que genere información confiable de los principales clientes del sector tanto desde la esfera pública como desde la privada, lo cual redundará en decisiones con información limitada, lo que implica graves riesgos.

Posteriormente, el PND 2007-2012, indica en el “Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos” la problemática general que enfrentan los sectores económicos del país, los cuales se resumen una vez más en la baja competitividad y productividad, cuyas causas están asociadas a elevados costos para realizar transacciones, incertidumbres en los contratos y en los derechos de propiedad física e intelectual, lo que inhibe la inversión; problemas de seguridad pública; e infraestructura insuficiente.

Por su parte, el documento del PST 2007-2012 no especifica un apartado donde se describa el diagnóstico, es posible identificar algunos problemas que refiere el mismo. Desde el punto de vista del turismo como sector, refiere una baja competitividad y rentabilidad de la oferta turística, la cual se manifiesta en: a) bajo nivel de conectividad; b) bajo nivel de accesibilidad; c) pocas acciones para la sustentabilidad ambiental, social y económica; d) bajo nivel de información y comunicación; e) baja calidad de los servicios turísticos.

Además, identifica algunos problemas de carácter gubernamental, que impiden atender de manera eficiente y eficaz el sector turístico, las cuales están relacionadas con: a) insuficiente concurrencia de las políticas públicas de las dependencias, estados y municipios, lo que genera falta de coordinación y duplicidad de esfuerzos; b) insuficiente marco regulatorio del sector turístico, sobre todo la falta de incorporación de temas ambientales, laborales, de inversión, de salud e higiene y de igualdad de género entre otros. Aunado a lo anterior, reconoce algunas amenazas externas mundiales que afectan la industria turística, tales como:



el terrorismo, los desastres naturales, el aumento de los precios del petróleo y la incertidumbre política. Además, del incremento de competidores en el mercado mundial, lo que eleva la división del mismo.

Por otro lado, el diagnóstico del sector turístico en el PND 2013-2018 se describe en el apartado “IV. México Próspero”, donde se reconoce un decrecimiento en la Tasa Media de Crecimiento Anual en la llegada de turistas internacionales e ingreso de divisas; bajo nivel de aprovechamiento en el turismo cultural, ecoturismo y aventura, de salud, deportivo, de lujo, de negocios y reuniones o de cruceros; escasos esquemas financieros especializados y accesibles que sirvan para promover inversiones turísticas; escasos modelos de desarrollo turístico sustentable.

- a) En lo que respecta al PST 2013-2018, establece la problemática central del sector turístico en el apartado “II. Diagnóstico”, la cual está relacionada, con la baja competitividad de este sector, esto se refleja en:
- b) Baja participación del sector turístico en el mercado mundial.
- c) Bajas tasas de crecimiento en la llegada de turistas a México con respecto a otros países.
- d) Bajas tasas de crecimiento de derrama económica generada por el turismo.
- e) Bajo nivel en la captación de ingresos por la llegada de turistas internacionales.
- f) Bajo nivel de gasto de los turistas internacionales.
- g) Bajos niveles en la generación de fuentes de empleo vía actividades turísticas.
- h) Carencia de propuestas innovadoras de la oferta del sector, respecto a las tendencias que muestran los productos turísticos y los diferentes segmentos, nacionales e internacionales, que participan en este mercado.
- i) Concentración de la oferta turística.
- j) Concentración en la promoción, principalmente en el producto sol y playa. Pero también existe una concentración en relación a la dirección de la promoción, pues se dirige fundamentalmente a Estados Unidos y en menor medida Canadá y los países de Europa Occidental.
- k) Escasa innovación y uso eficiente de los recursos turísticos en las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas. Se constata una escasa cultura empresarial y capacidad de organización, así como un reducido presupuesto para capacitación.
- l) Alto nivel de informalidad, afectando la imagen de los destinos.
- m) Limitado acceso a financiamiento.
- n) Sobrecarga de la oferta en destinos turísticos, ya que el turismo masivo y las altas concentraciones poblacionales en los centros de playa producen impactos significativos en los entornos naturales y culturales.

Además, se identifica también algunos problemas de carácter gubernamental, los cuales están relacionados con la concentración en la focalización de las políticas de inversión pública a determinadas regiones del país.

En los últimos años, los problemas turísticos se han estado orientadas al desarrollo de proyectos enfocados al mejoramiento del equipamiento y la imagen urbana, sin que sean relevantes las inversiones en proyectos de alto impacto fuera del segmento de sol y playa y



los denominados Centros Integralmente Planeados; b) concentración en la focalización de obra pública turística a las localidades con la mayor concentración poblacional y no se cuenta con una buena conectividad al interior del país; c) débil vinculación interinstitucional.

Adicionalmente, el PST 2013-2018 observa problemas externos que afectan el desarrollo de esta actividad, tales como: aspectos asociados a la recesión económica global; la percepción de inseguridad y eventos vinculados a contingencias; mayor competencia en el ámbito internacional por atraer a turistas de otros países; condiciones de estacionalidad del mercado, variabilidad de los ciclos económicos; condiciones socioeconómicas de los visitantes; impactos del cambio climático, todo esto crea un panorama en ocasiones adverso para quienes dependen del turismo.

3.2 La actividad turística en la agenda gubernamental en México, 2001-2018

Una vez identificada la problemática del sector turístico, el siguiente paso consiste en ingresar el o los problemas a la agenda gubernamental, tomando en cuenta por lo menos tres aspectos: un marco normativo que ofrezca certidumbre institucional; delegar responsabilidades a los actores gubernamentales que estarán al frente de la política turística; y asignar recursos económicos presupuestales del gasto público para emprender los programas y proyectos turísticos. Dos sucesos relevantes en la historia acerca de la inclusión de los problemas turísticos en la agenda gubernamental ayudan a comprender los hechos contemporáneos de los últimos tres sexenios en esta materia: por un lado, la promulgación de la primera Ley Federal de Turismo en 1949 y por otro la creación del primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico en 1962.

Particularmente, para fines del presente estudio se destacan los últimos tres sexenios completados. El gobierno de Vicente Fox Quesada (2001-2006), con el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 puso énfasis en una nueva política turística cuyo propósito es revertir las inercias que han limitado el potencial de este sector, la cual sería un agente de cambio y transformación, una fuente de riqueza económica y desarrollo social para México. Se consideró a la actividad turística uno de los factores decisivos para aumentar las oportunidades y mejorar la distribución del ingreso. Por primera vez, el Programa Nacional de Turismo (2001-2006) presenta una planeación estratégica del turismo de México con una visión a 25 años, donde el turismo será reconocido como pieza clave en el desarrollo económico a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos.

Por su parte, el PND en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) el “Gran objetivo nacional para el sector turístico nacional” menciona que es necesario “Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como el fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional” (SECTUR, 2007: 16). Un suceso importante en este sexenio fue la abrogación de la Ley Federal de Turismo de 1980 con la cual se se crea la Ley General de Turismo en el 2009, la cual tiene vigencia hasta la actualidad.



Por su parte, la administración de Enrique Peña Nieto (2013-2018), la política turística se establece en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, la cual giraba en torno a elevar la competitividad del sector turístico mediante un adecuado marco institucional que contribuya a motivar la productividad, la eficiencia, la innovación y la creatividad en el sector. Además, se enfatiza en el trabajo coordinado intersectorial y entre los distintos órdenes de gobierno y el proceso exitoso de involucramiento de miles de participantes los diferentes sectores y de los tres órdenes de gobierno para la elaboración del PST 2013-2018. En el año 2013, se publica el “Acuerdo por el que se precisan las atribuciones y se establecen las bases generales para el funcionamiento del Gabinete Turístico”, el cual coordina y da seguimiento a las estrategias, programas y acciones vinculadas con la política nacional turística, que sean de la competencia concurrente de distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

En resumen, la incorporación de las acciones en materia turística se establece en los Planes Nacionales de Desarrollo y de manera particular en los Programas Sectoriales de Turismo. El primero contiene los objetivos nacionales, mientras que el segundo indica los objetivos sectoriales que a su vez contribuirán a alcanzar los primeros (tabla 2).

TABLA 2. PRINCIPALES CURSOS DE ACCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL, 2001-2018

<p>PND 2001- 2006</p>	<p>6. Área de crecimiento con calidad Objetivo 2. elevar y extender la competitividad del país Estrategia a) Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.</p>	<p>PNT 2001- 2006</p>	<p>5.1 Eje rector 1: Turismo prioridad nacional Objetivo sectorial 1. Diseñar e impulsar una política de Estado en materia turística Objetivo sectorial 2. Consolidar la generación y difusión de la información que fortalezca al sector turístico Objetivo sectorial 3. Impulsar la mejora regulatoria Objetivo sectorial 4. Modernizar y profesionalizar la Administración Pública del Turismo Objetivo sectorial 5. Aprovechar las ventajas de la inserción a la globalidad 5.2 Eje rector 2: Turistas totalmente satisfechos Objetivo sectorial 6. Fortalecer la promoción turística Objetivo sectorial 7. Ampliar la cobertura de los servicios de información, seguridad y asistencia al turista Objetivo sectorial 8. Mejorar la calidad de los servicios turísticos Objetivo sectorial 9. Impulsar el desarrollo del turismo doméstico 5.3 Eje rector 3: Destinos sustentables Objetivo sectorial 10. Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional Objetivo sectorial 11. Propiciar el desarrollo sustentable del turismo Objetivo sectorial 12. Fomentar la oferta turística Objetivo sectorial 13. Favorecer la dotación de infraestructura en apoyo al turismo 5.4 Eje rector 4: Empresas competitivas Objetivo sectorial 14. Fortalecer la modernización de las PYMES turísticas Objetivo sectorial 15. Desarrollar productos turísticos competitivos</p>
<p>PND 2007- 2012</p>	<p>Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos 2.8 Turismo Objetivo 12. 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.</p>	<p>PST 2007- 2012</p>	<p>1. De concurrencia de políticas públicas Objetivo 1. Impulsar ante las dependencias en concurrencia las acciones necesarias para fortalecer las condiciones de accesibilidad a los destinos turísticos del país. 2. De desarrollo regional Objetivo 2. Aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos culturales y naturales. 3. De concurrencia legal y normativa Objetivo 3. Actualizar y fortalecer la gestión del marco legal y regulatorio del sector y las disposiciones concurrentes relacionadas con la regulación ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene. 4. De oferta competitiva</p>



			<p>Objetivo 4. Consolidar la oferta existente y los proyectos en proceso, así como la captación de nueva inversión en proyectos y desarrollos turísticos.</p> <p>5. De empleo de calidad</p> <p>Objetivo 5. Promover políticas públicas en el sector para crear las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos formales permanentes y mejor remunerados en el sector turismo con enfoque de igualdad de género.</p> <p>6. De fomento productivo</p> <p>Objetivo 6. Elevar la productividad y competitividad de los destinos turísticos y las empresas privadas y sociales.</p> <p>7. De promoción y comercialización integrada</p> <p>Objetivo 7. Promover y comercializar la oferta turística de México en los mercados nacionales e internacionales.</p> <p>8. De demanda turística doméstica e internacional</p> <p>Objetivo 8. Impulsar el crecimiento sostenido del consumo de la oferta turística nacional.</p>
PND 2013-2018	<p>VI.4. México próspero</p> <p>Objetivo 4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.</p> <p>VI.5. México con Responsabilidad Global</p> <p>Objetivo 5.2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.</p>	PST 2013-2018	<p>Objetivo Sectorial 1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.</p> <p>Objetivo Sectorial 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.</p> <p>Objetivo Sectorial 3. Facilitar el financiamiento y la inversión público-privada en proyectos con potencial turístico.</p> <p>Objetivo Sectorial 4. Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.</p> <p>Objetivo Sectorial 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras</p>

Fuente: Elaboración propia con base en PND 2001-2006; PND 2007-2012; PND 2013-2018; PNT 2001-2006; PST 2007-2012; PST 2013-2018.

Otro elemento fundamental en la política turística son los actores o involucrados que participan en su gestión, conducción y coordinación. No obstante, estas funciones corresponden a la SECTUR como “cabeza” de sector, sin embargo, participan otras instancias para darle sustento a las acciones transversales. De acuerdo con el Artículo 7° de Ley General de Turismo, las dependencias gubernamentales que tienen mayor relación con las actividades turísticas son: Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Seguridad Pública, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Procuraduría Federal del Consumidor y Cultura. Además, existen otras instancias que intervienen de manera directa en el fomento de acciones propiamente turísticas, tales como: el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Un tercer elemento es el presupuesto público, es decir los recursos económicos que el gobierno destina para financiar los programas y proyectos, ya que sin este sería muy complejo encaminar la política turística. Si bien, existen diversas instancias que participan de manera indirecta, sin embargo, corresponde a la SECTUR la conducción de la misma. Por tal motivo, el presupuesto asignado a dicha dependencia representa un parámetro que muestra la relevancia otorgada a la política turística en cada periodo gubernamental. El monto presupuestado corresponde al gasto programable del Ramo administrativo, el cual observa de manera general una tendencia creciente y heterogénea a través de los años (tabla 3).



TABLA 3. GASTO PROGRAMABLE DEL RAMO ADMINISTRATIVO A TURISMO

Año	Monto Presupuestado	% Incremento anual	% Incremento con relación al primer año (2001)
2001	\$ 1,372,483,839.00		
2002	\$ 1,597,260,000.00	14.07	14.07
2003	\$ 1,458,896,071.00	-9.48	5.92
2004	\$ 1,230,202,790.00	-18.59	-11.57
2005	\$ 1,147,453,750.00	-7.21	-19.61
2006	\$ 1,227,327,000.00	6.51	-11.83
2007	\$ 1,822,700,000.00	32.66	24.70
2008	\$ 3,382,400,000.00	46.11	59.42
2009	\$ 4,001,271,236.00	15.47	65.70
2010	\$ 3,935,758,535.00	-1.66	65.13
2011	\$ 4,818,313,704.00	18.32	71.52
2012	\$ 5,036,954,684.00	4.34	72.75
2013	\$ 5,211,426,127.00	3.35	73.66
2014	\$ 6,053,174,957.00	13.91	77.33
2015	\$ 6,844,915,366.00	11.57	79.95
2016	\$ 5,211,444,461.00	-31.34	73.66
2017	\$ 3,947,455,241.00	-32.02	65.23
2018	\$ 3,916,225,884.00	-0.80	64.95

Fuente: Elaboración con base en SHCP (2001-2018).

Es notable la tendencia creciente del presupuesto destinado a la política turística en los últimos tres sexenios completados. 2014 y 2015, representan los años de mayor incremento respecto al primer año de análisis (2001), 77.33 y 79.95 por ciento, respectivamente. Esto representa un incremento de tres cuartas partes en trece años.

Pero la tendencia también es heterogénea, en tanto muestra variaciones, en el 2002, el presupuesto destinado a la política turística se incrementó en un 14.07 por ciento respecto al año anterior, lo cual puede deberse a la creación del Programa Pueblos Mágicos un año anterior, uno de los programas emblemáticos del gobierno federal en las últimas décadas. El sexenio 2001-2006 observa una reducción en tres años consecutivos. Mientras que en el sexenio 2007-2012, la política turística jugó un papel preponderante, ya que el presupuesto se elevó notablemente respecto al periodo gubernamental anterior. Durante el periodo estudiado, 2007 y 2008 resultan los años donde se incrementó en mayor porcentaje el presupuesto, 32.66 y 46.11, respectivamente. Esta misma tendencia se observan en los tres primeros años del sexenio 2013-2018, la segunda mitad del mismo, el presupuesto destinado a la política turística sufre reducciones del 31.34 por ciento en el 2016 y de 32.02 por ciento en 2017.

3.3 Diseño e implementación de programas turísticos, 2001-2018

Los programas corresponden al momento práctico u operativo de la política, ya que en su momento normativo representa un objetivo general que se materializa con el diseño de



programas. La política pública se analiza en su momento práctico, es decir en el programa o conjunto de programas que la conforman. Así, los programas son producto de los objetivos plasmados en los diferentes Planes de Desarrollo Nacionales, esto es marcan la pauta para el diseño e implementación del conjunto de programas que integran determinada política. La Ley de Planeación reconoce cuatro tipos de programas: sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Los programas y proyectos turísticos se derivan del Programa Sectorial de Turismo, la mayoría de ellos definidos en el gasto programable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual se clasifica en gasto programable y gasto no programable, dentro del gasto programable se encuentra los programas federales y los programas gasto federalizado (tabla 4).

TABLA 4. PRINCIPALES PROGRAMAS TURÍSTICOS DEFINIDOS EN EL PEF 2001-2018

<i>Sexenio 2001-2006¹</i>	<i>Modalidad presupuestal</i>
Fomento al turismo	No identificado
<i>Sexenio 2007-2012</i>	
Desarrollo y mantenimiento de infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	F
Conservación y mantenimiento a los Centros Integrales Planeados (CIP's)	E
Conservación y mantenimiento de infraestructura básica con otros entes públicos y privados	E
Promoción de México como Destino Turístico	F
Promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las Entidades Federativas	F
Generación de acciones para el desarrollo de productos	F
Servicios de orientación y asistencia turística	E
Ecoturismo y Turismo Rural	I
Proyectos de infraestructura de turismo	K
Apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística	U
<i>Sexenio 2013-2018</i>	
Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable	S
Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios	U
Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	S
Servicios de orientación y asistencia turística	E
Servicios de asistencia integral e información turística	E
Programa de Calidad y Atención Integral al Turismo	E
Promoción de México como Destino Turístico	F
Desarrollo de infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	F

¹ Algunos otros programas definidos en el PNT 2001-2006, tales como: Programa Centros de Playa, Programa En el Corazón de México, Programa Mar de Cortés-Barrancas del Cobre, Programa Ruta de los Dioses, Programa Tesoros Coloniales, Programa Mundo Maya, Programa Fronteras; algunos otros emblemáticos como el Programa Pueblos mágicos, sin embargo, no es posible distinguirlos en el PEF en ningún año fiscal de dicho sexenio, por lo que se intuye su inclusión en algún otro rubro programático.



Promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las Entidades Federativas	F
Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables	F
Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	F
Desarrollo e innovación de productos turísticos sustentables	F
Proyectos de infraestructura de turismo	K
<p>*S Sujetos a Reglas de Operación, definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio.</p> <p>U Otros Subsidios, que no están sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.</p> <p>F Promoción y fomento de actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico.</p> <p>I Gasto Federalizado, esto es aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33, así como gasto federal reasignado a entidades federativas.</p> <p>E Prestación de Servicios, actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad.</p> <p>G Regulación y supervisión de actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2001-2018).

3.4 Evaluación de programas turísticos, 2001-2018

La quinta fase o etapa del ciclo de la política pública turística se refiere a la evaluación, en esta etapa se efectúa un proceso para verificar su logro mediante sistemas de monitoreo y la estimación de indicadores para determinar los aspectos de ajuste de los programas turísticos a fin de mejorar su desempeño. En México es posible hablar de la evaluación antes y después de la creación del CONEVAL. Si bien, anterior a la creación de dicho órgano se habían hecho algunos esfuerzos para evaluar los programas públicos (Mejía, 2005a; González, 2010; Mejía, 2005b; Pardo, 2000; Cardozo, 2012). La Auditoría Superior de la Federación se encargaría de llevar a cabo diversas valoraciones del desempeño. Pero, más que evaluaciones como tal, se trata de auditorías relacionadas con el uso de los recursos públicos, actividad que aún continúa realizando.

En las dos últimas décadas se ha reforzado la evaluación de los programas federales en México, mediante el desarrollo de un marco normativo que guía, regula y fomenta esta actividad en el ámbito gubernamental, como los son la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el 2004; que ordena la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), dicha instancia es el encargado de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas gubernamentales en los últimos años. En el 2007 se publican los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” que establecen como obligatoriedad publicar el Programa Anual de Evaluaciones, dar seguimiento a las recomendaciones efectuadas en las evaluaciones y publicar los informes en las páginas oficiales de las dependencias y entidades. En el año 2008 se dio un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México, por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La evaluación de los programas turísticos fue postergada hasta el año 2011 cuando se efectuaron las primeras evaluaciones en este sector. Por tanto, el número total de evaluaciones a programas públicos turísticos en los últimos tres sexenios (2001-2018) asciende a veinticuatro. La mayoría corresponden a Programas sujetos a Reglas de



Operación, definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio; también a Programas derivados de Otros Subsidios, que no están sujetos a Reglas de Operación, pero que fueron implementados mediante convenios. Además de otros Programas que impulsan actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico (tabla 5).

TABLA 5. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS TURÍSTICOS, 2001-2018

<i>Año</i>	<i>Tipo de Evaluación</i>	<i>Modalidad Presupuestal</i>	<i>Programa</i>
2011	Diseño	F	Promoción y desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos en las Entidades Federativas
2011	Diseño	I	Promoción y desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos de las Entidades Federativas
2011	Diseño	I	Programa Ecoturismo y Turismo Rural
2011	Consistencia y Resultados	F	Promoción de México como destino turístico
2012	Consistencia y Resultados	E	Servicios de orientación turística y mecánica
2012	Diseño	U	Apoyos para el desarrollo de la oferta turística
2014	Diagnóstico	S	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable
2014	Diseño	F	Desarrollo e innovación de productos turísticos sustentables
2014	Diseño	U	Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios
2014	Diseño	S	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable
2015	Diseño	F	Desarrollo de infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico
2015	Procesos	F	Promoción de México como Destino Turístico
2015	Diagnóstico	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2015	Específica	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2015	Específica	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2016	Diseño	F	Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables
2016	Diseño	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2016	Consistencia y Resultados	F	Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico
2016	Consistencia y Resultados	G	Regulación y certificación de estándares de calidad turística
2016	Procesos	E	Programa de Calidad y Atención Integral al Turismo
2016	Específica	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2016	Específica	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2017	Consistencia y Resultados	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
2017	Específica	S	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos

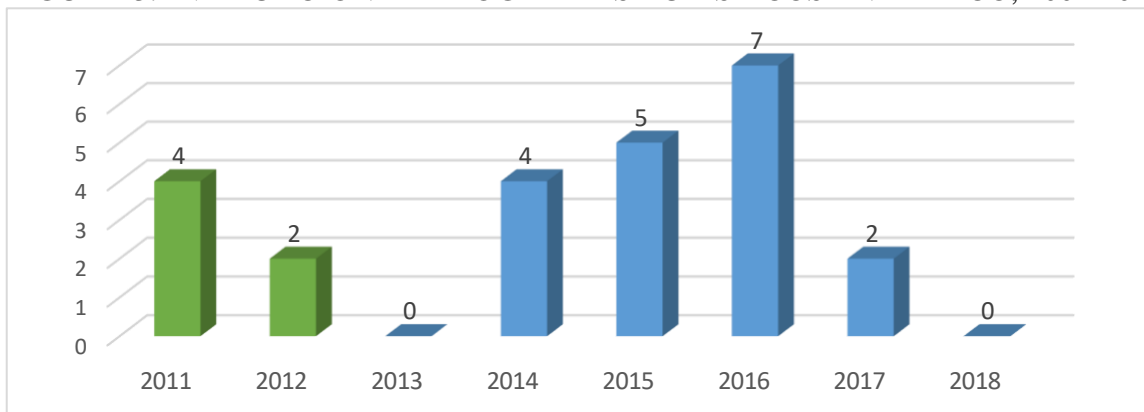


*S	Sujetos a Reglas de Operación, definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio.
U	Otros Subsidios, que no están sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.
F	Promoción y fomento de actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico.
I	Gasto Federalizado, esto es aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33, así como gasto federal reasignado a entidades federativas.
E	Prestación de Servicios, actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad.
G	Regulación y supervisión de actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.

Fuente: Elaboración con base en CONEVAL (11 de marzo 2019).

Así, durante el periodo analizado se destaca que en el sexenio 2001-2006 no se realizó ninguna evaluación, mientras que el periodo 2007-2012 observó seis evaluaciones y finalmente en periodo gubernamental 2013-2018, el número de evaluaciones fue de dieciocho. Se observa una creciente relevancia en la evaluación de programas turísticos, ello es producto del marco normativo enunciado anteriormente que obliga a las dependencias gubernamentales a evaluar sus programas (figura 3).

FIGURA 3. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS TURÍSTICOS EN MÉXICO, 2001-2018

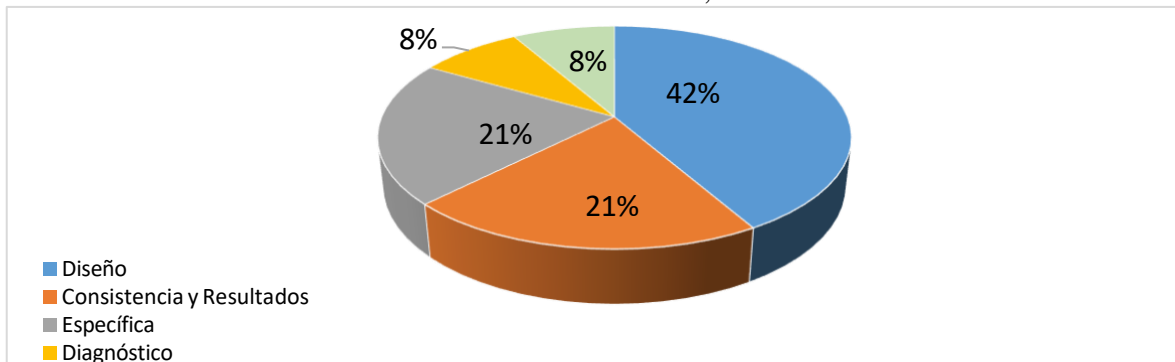


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (11 de marzo 2019).

Del total de las evaluaciones realizadas de programas turísticos, el 42 % son de diseño, lo cual refleja la necesidad de mejorar la lógica interna de los programas, es decir, saber si su esquema contribuye a la solución del problema para el cual fue creado, además conocer si está contribuyendo al logro de los objetivos nacionales y sectoriales y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines. Ello permitirá contar con información para tomar decisiones más certeras. El 21 % lo constituye evaluaciones de consistencia y resultados, esta analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. De igual manera, el 21 % lo constituye evaluaciones de específicas, las cuales refieren de manera resumida una ficha de monitoreo de los principales aspectos del programa. El 8% fueron evaluaciones de diagnóstico para determinar la viabilidad del problema público identificado. Finalmente, 8% lo componen evaluaciones de procesos para identificar la forma en que se efectúa la gestión operativa de los programas turísticos (figura 4).



FIGURA 4. TIPO DE EVALUACIONES EFECTUADAS A PROGRAMAS TURÍSTICOS EN MÉXICO, 2001-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (11 de marzo 2019)

CONCLUSIONES

La política pública es uno de los principales instrumentos con los que cuenta el gobierno para incidir en bienestar de la población, ya que permite instrumentar diversos cursos de acción para la atención y solución –en la medida de lo posible- los múltiples problemas que enfrenta la sociedad. La política pública no es hecho aislado, ya que se trata de un proceso que se desenvuelve por etapas dando lugar a lo que se concibe como ciclo, en el cual se distinguen de manera general cinco fases o etapas: definición del problema, inclusión en la agenda, diseño, implementación y evaluación.

La política turística en México, en tanto acciones de gobierno surge ante la amplia gama de problemas que enfrenta el sector turístico, de tal manera que se hace necesario la instrumentación de mecanismos de carácter normativo, legal, administrativo y financiero para su atención. El análisis del ciclo de la política turística en México, en los últimos tres sexenios completados (2001-2018) ha permitido dilucidar y ubicar en cada una de las etapas de la política pública, las principales características prevalecientes en relación a los principales problemas que enfrenta el sector turístico, su inclusión en la agenda gubernamental, el diseño de programas turísticos, la implementación de los programas y su evaluación.

El común denominador en los tres sexenios analizados en cuanto a la problemática identificada es la baja competitividad del sector turístico, además se identifican algunos problemas de carácter gubernamental vinculados con la concentración en la focalización de las políticas de inversión pública y la débil vinculación interinstitucional. También existe una serie de problemas de carácter externo que afectan el desarrollo del sector turístico del país tales como: el terrorismo, los desastres naturales, el aumento de los precios del petróleo, incertidumbre política, incremento de competidores en el mercado mundial.

La inclusión en la agenda involucra por lo menos tres elementos: el marco normativo y legal; los actores; y los recursos financieros. En relación al primero se observa la Ley General de Turismo, como el mecanismo de mayor relevancia, ya que por este conducto se ordena la



inserción de la problemática en el Plan Nacional de Desarrollo y la elaboración del Programa Sectorial de Turismo. En relación al segundo (actores), se identifica a la SECTUR como la dependencia que guía y coordina las acciones, sin embargo, no es la única ya que participan otras dependencias para dar atención de manera transversal. El presupuesto público destinado para dar atención a las acciones, se identifica de manera general con una tendencia ascendente a través de los años, siendo el sexenio 2013-2018 el que registra en promedio el mayor gasto presupuestario.

En relación al diseño e implementación de los programas que conforman la política turística, en el sexenio 2001-2006 no es posible identificarlos con claridad en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sexenio se orientó en mayor medida a una política turística regional no obstante que se dieron muestras de fortalecer el ámbito local, con la creación del programa pueblos mágicos en 2001, hecho que se fomentó y fortaleció durante los dos sexenios siguientes, al menos desde el discurso.

La evaluación de la política turística en los últimos tres sexenios ha cobrado importancia. El número total de evaluaciones a programas públicos turísticos en los últimos tres sexenios (2001-2018) asciende a veinticuatro, de los cuales el 42% son de diseño, lo cual refleja la necesidad de mejorar la lógica interna de los programas. Se observa que en el sexenio 2001-2006 no se realizó ninguna evaluación, mientras que el periodo 2007-2012 se realizaron seis evaluaciones y finalmente en periodo gubernamental 2013-2018, el número de evaluaciones fue de dieciocho.

Actualmente, la política turística en México continúa con la misma lógica de fortalecer la competitividad de este sector con un enfoque incluyente y social –al menos desde el discurso– así lo establece el “Eje IV.3 “Desarrollo económico” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 el su “objetivo 3.9 Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente”. De manera particular, el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024 establece cuatro objetivos principales que orientarán la política turística: 1) garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país; 2) impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México; 3) fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional; y, 4) fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional.

Sin embargo, este sector enfrenta retos importantes ante una serie de variables exógenas que merman el desarrollo de la actividad turística tales como: la incertidumbre de la política internacional; la política economía internacional; y tal vez el más importante en la actualidad, los estragos de la pandemia del SARS COV-2 causante del COVID-19. Además de las variables internas con la que cada sexenio gubernamental se enfrenta como lo es el tema de la seguridad en los destinos turísticos y del país en general, por mencionar algunos. Ante tal escenario, la actual administración gubernamental tiene el enorme reto de fortalecer este sector y para ello cuenta con la política pública como un mecanismo que si se emplea de manera adecuada puede ser altamente eficaz y eficiente.



Referencias bibliográficas

- Acerenza, M. (2006). Necesidad de precisar el contenido y alcance de la política de desarrollo sostenible del turismo. *Aportes y transferencias*, 10(1), 10-21.
- Aguilar, L. (2000). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Porrúa.
- Anderson, J. (1975). *Public policy-making*. New York: Holt, Rinehart and Wiston
- Arias, D. y Herrera, H. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. El ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, 2003-2010*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Bardach, E. (2013). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.
- Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas. En M. Canto y O. Castro (Coords.) *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio* (pp. 59-78). México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Casar, M. y Maldonado, C. (2008). *Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. CIDE.
- Castillo, M. (2007). La modernización de las políticas turísticas en el ámbito cultural: Análisis de los programas oficiales a nivel Estado de México. *El Periplo Sustentable*, 1(12), 43-79.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). *Ley General de Turismo*. Ciudad de México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). *Ley de Planeación*. Ciudad de México.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos, estado del arte*. México: UAM Xochimilco.
- Charles, J. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Ed. Duxbury Press. USA.
- Cohen, E. y Martínez, R. (s.f.). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (11 de marzo del 2019). *Evaluación de la política social*. Consultado en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>, (fecha de consulta: 11 de marzo del 2019)
- Dunn, W. (1981). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- De la Torre, Ó. (1982). *El turismo: fenómeno social*. México: Porrúa.
- Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Documento de trabajo consultado en http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf, (fecha de consulta: 16 de agosto del 2019)



- Elliott, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. Londres: Routledge.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- González, J. (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana. En J. L. Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México, Políticas públicas*. Vol. XIII. (pp. 143-178). México, D.F.: El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (20 de octubre del 2019). Cuentas satélites de turismo. INEGI.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lasswell, H. (1971). *A pre-view of policy science*. New York: American Elsevier Publishing.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- López, F. (2004). La ley del turismo de Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística. *Cuadernos Geográficos*, 34, Granada, España, pp. 33-53.
- Magaña, I. (2009). La política turística en México desde el modelo de calidad total: un reto de competitividad. *Economía, sociedad y territorio*, 9(30), 515-544.
- Mejía, J. (2005a). *La evaluación en el ámbito gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, octubre de 2005.
- Mejía, J. (2005b). *La evaluación como una herramienta para una gestión pública orientada por resultados: la práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Méndez, J. (1998). *Problemas económicos de México*. México: McGraw Hill.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Monfort Mir, V. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, 1(6), 7-28.
- Molina, S., Rodríguez, M. y Cuamea, F. (1986). *Turismo alternativo. Un acercamiento crítico y conceptual*. México: Nuevo Tiempo Libre.
- Muñoz, J. (s.f.). Taller políticas públicas. Consultado en <http://biblioteca.esucomex.cl/RCA/Taller%20pol%C3%ADticas%20publicas.pdf>, (Fecha de consulta: 15 de marzo del 2019).
- Novo, G. (1977). *Diccionario general de turismo*. México: Diana.
- Organización Mundial de Turismo (2002). *La política turística mundial*. España: Organización Mundial de Turismo.
- Ortuño, M. (1966). *Introducción al estudio del turismo*. México: Porrúa.
- Pardo, M. (2000). La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988. En J.L. Méndez (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.



- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: Ed. FLACSO.
- Secretaría de Turismo (2001). *Programa Nacional de turismo 2001-2006*. México D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Secretaría de Turismo (2007). *Programa sectorial de turismo 2007-2012*. México D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Secretaría de Turismo (2013). *Programa sectorial de turismo 2013-2018*. México D.F.: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. SHCP.
- Subirats, J. (2006). Algunos puntos clave sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Revista Ánfora*, 13(21), 17-41.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ed. Ariel.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo, (Comps.) *La nueva administración pública*, (pp. 281- 312). Madrid, España: Alianza.
- Vallès, J. (2006). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona, España: Ed. Ariel.
- Wahab (1992). Government's role in Strategic Planning for Tourism. En M. Khan *et al.* (eds.), *Encyclopedia of Hospitality and Tourism*, New York: Van Nostrand Reinhold.