

LA POLÍTICA DEL SECTOR TURÍSTICO MEXICANO: LA PLANIFICACIÓN ENTRE LA VANGUARDIA Y EL REZAGO

Ramírez Hernández, Javier Jesús¹

González Díaz, Justino Gerardo²

Herrera Yáñez, Alicia³

Introducción

La importancia económica de la actividad del sector turístico en México se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa del Sector en los cuales se presentan la situación económica del sector así como los objetivos y las metas planteados, con ello, es posible visualizar el papel de los actores del sector para asegurar el incremento de ingresos, la sustentabilidad y el bienestar de las comunidades, de esa forma, se ubica al turismo como un factor de desarrollo. Sin embargo, existen asimetrías en el diseño y la aplicación de las políticas sectoriales, pues a nivel federal la planeación está más desarrollada, en contraste, a nivel local es incipiente.

En el diseño y ejecución de las políticas turísticas en nuestro país están orientadas a apoyar al sector privado, ya sean empresas nacionales e internacionales, pues se tiene el propósito de generar las pautas para la inversión de capital en los destinos con mayor potencial turístico (todavía siguen siendo destinos tradicionales de sol y playa). Cabe señalar que prácticamente son pocas en cantidad las políticas turísticas establecidas por parte de los gobiernos municipales (posiblemente si hay dentro de los municipios con vocación netamente turística) en su mayor parte se describen las acciones a efectuar dejando a un lado la planeación de la actividad y mucho más lejana la evaluación.

Las líneas de acción en turismo han sido orientadas principalmente en el aumento de la competitividad y la eficiencia de las empresas involucradas en la actividad turística. La política turística en México es un segmento que actualmente los gobiernos de los tres niveles establecen como prioridad. Por ello, la planeación de la actividad económica del sector es un rubro nodal en la conducción de ésta, dado que se ha presentado el fenómeno de un surgimiento y crecimiento en desorden y sin organización.

Además, se requiere dar contexto a la actividad turística en México, ya que el turismo se desarrolla como actividad económica en el escenario de escala global, conformando un mercado mundial, pero

¹ Centro Universitario UAEM Tenancingo, Universidad Autónoma del Estado de México.

² Centro Universitario UAEM Tenancingo, Universidad Autónoma del Estado de México.

³ Centro Universitario UAEM Tenancingo, Universidad Autónoma del Estado de México.

de actuación territorial y local. Es decir, las tendencias en la demanda y de la oferta turística a nivel internacional tienen incidencia (en diferentes grados) en los destinos turísticos cuyos efectos son locales y regionales.

El presente documento tiene como propósito el análisis de la política del sector turístico en los tres niveles de gobierno en México, tanto en su contenido como en su diseño, además, se contrasta con otra propuesta de planeación a nivel internacional. Inicialmente se aborda la situación del sector , además la política pública, la turística, así como la planeación estratégica y su aplicación en el caso mexicano, por su parte se abordan algunos casos internacionales. Se concluye con una serie de comentarios finales.

I. Situación del sector turístico mexicano

La actividad económica del sector turístico en el mundo indica que se encuentra distribuido en América del Norte y Europa Occidental principalmente. El flujo de turistas entre países permite conocer la relevancia de cada país como un conjunto de atractivos turísticos. En la última década, Francia ha captado en promedio 9.57 por ciento de las llegadas de turistas internacionales, constituyéndose como el principal mercado a nivel internacional, e incluso ha perdido participación en dicho mercado al pasar de 10.85 por ciento en 2001 a 8.17 por ciento en 2010. Le siguen en importancia España con 6.72 por ciento en promedio, Estados Unidos con 6.20 y China con 5.55. Por su parte, México representa 2.60 por ciento en promedio de la captación de turistas internacionales en el mundo, pero ha perdido relevancia en pues en 2001 representó 2.86 por ciento a 2.38 por ciento (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Llegadas de turistas internacionales por principales destinos
Participación porcentual

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Total Mundial	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Francia	10.85	10.99	10.78	9.80	9.51	9.32	8.98	8.64	8.71	8.17	9.57
España	7.23	7.47	7.45	6.84	7.01	6.85	6.51	6.24	5.92	5.61	6.71
Estados Unidos de América	6.57	6.23	5.92	6.02	6.17	6.02	6.22	6.31	6.24	6.35	6.20
Italia	5.64	5.68	5.69	4.84	4.57	4.85	4.85	4.66	4.90	4.64	5.03
China	4.79	5.25	4.74	5.45	5.86	5.89	6.07	5.78	5.77	5.93	5.55
Reino Unido	3.29	3.46	3.55	3.63	3.51	3.62	3.43	3.28	3.20	2.99	3.40
Canadá	2.84	2.87	2.52	2.48	2.36	2.16	1.99	1.86	1.78	1.71	2.26
México	2.86	2.81	2.69	2.69	2.74	2.53	2.38	2.46	2.44	2.38	2.60
Polonia	2.16	2.00	1.97	1.87	1.90	1.85	1.66	1.42	1.35	1.33	1.75
Austria	2.63	2.66	2.75	2.53	2.51	2.40	2.31	2.39	2.43	2.34	2.49
Alemania	2.58	2.57	2.65	2.62	2.67	2.79	2.71	2.72	2.74	2.86	2.69
Federación de Rusia	ND	1.13	1.22	2.60	2.49	2.37	2.29	2.36	2.20	2.16	1.88
Portugal	ND	1.67	1.68	1.51	1.33	1.33	1.37	0.76	0.73	0.73	1.11

Fuente: OMT consultado en INEGI (2011).

Los ingresos por turismo internacional indican que el país con mayor número de turistas internacionales (Francia) no corresponde con aquel de mayor captación de recursos por esta actividad. Estados Unidos representa en promedio el 12.29 por ciento en la última década, mostrando una pérdida en su participación porcentual en el mercado internacional. En segundo término está España con 6.83 por ciento en promedio seguida de Francia e Italia con 6.29 y 5.21 por ciento respectivamente. México representa 1.62 por ciento en promedio de los ingresos mundiales por turismo internacionales, es un país que tiene una tendencia a reducir su relevancia al pasar de 1.81 por ciento en 2001 a 1.29 por ciento en 2010 (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Ingresos por turismo internacional en principales destinos
Participación porcentual

Pais	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Total Mundial	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Estados Unidos de América	15.60	13.89	12.40	12.10	12.05	11.50	11.29	11.76	11.07	11.26	12.29
Italia	5.57	5.60	6.02	5.80	5.21	5.11	4.98	4.87	4.72	4.22	5.21
España	7.10	7.04	7.64	7.34	7.07	6.86	6.71	6.56	6.25	5.71	6.83
Francia	6.47	6.81	7.06	6.63	6.48	6.21	6.33	6.03	5.80	5.04	6.29
Reino Unido	3.52	4.27	4.38	4.58	4.52	4.64	4.50	3.83	3.54	3.31	4.11
China	3.84	4.25	3.36	4.18	4.32	4.55	4.34	4.35	4.67	4.98	4.28
Austria	2.18	2.33	2.70	2.49	2.37	2.23	2.18	2.30	2.28	2.03	2.31
Canadá	2.33	2.23	2.03	2.10	2.03	1.96	1.82	1.67	1.61	1.72	1.95
Alemania	3.71	3.96	4.46	4.50	4.30	4.40	4.20	4.25	4.08	3.78	4.16
Federación de Rusia	ND	0.87	0.87	0.84	0.87	1.02	1.10	1.26	1.09	0.98	0.89
México	1.81	1.85	1.81	1.75	1.74	1.64	1.50	1.42	1.33	1.29	1.62
Australia	1.64	1.79	1.95	2.21	2.49	2.39	2.60	2.64	2.98	3.28	2.40
Suiza	1.64	1.64	1.77	1.72	1.49	1.45	1.42	1.53	1.62	1.61	1.59
Holanda (Países Bajos)	ND	1.60	1.77	1.67	1.55	1.52	1.55	1.42	1.46	1.43	1.40
Hong Kong	1.73	1.67	1.37	1.46	1.52	1.56	1.61	1.63	1.94	2.50	1.70

Fuente: OMT consultado en INEGI (2011).

En México para el periodo 2003-2009, la actividad económica del sector turístico representa en promedio 8.20 por ciento del total de la actividad económica del país, es decir, el Producto Interno Bruto del sector turístico como proporción porcentual de la producción interna. Sin embargo, la relevancia del sector ha venido disminuyendo pues en 2003 representó 8.80 por ciento con una tendencia descendente hasta integrar solo el 7.96 por ciento. De dicho 8.20 por ciento de participación en el PIB mexicano, la producción de bienes en el sector turístico constituye el 0.91 por ciento en promedio mientras que la prestación de servicios es el 7.29 por ciento en promedio (véase cuadro 3).

Del total de la actividad económica del sector turístico, como se ha mencionado, la producción de servicios es mayor a la producción de bienes, en el primer caso representan 88.87 por ciento promedio y el segundo 11.13 por ciento promedio. En la prestación de servicios, el transporte representa casi una cuarta parte, 25.70 por ciento. Por tipos de transporte, el más importante

corresponde al transporte de pasajero vía terrestre, el cual tiene una ligera tendencia a ser menos importante y el transporte aéreo gana relevancia. En tanto, el alojamiento es el 12.08 por ciento en promedio, con una tendencia ligera a reducir su participación porcentual y aumenta la participación de los tiempos compartidos (véase cuadro 4).

Cuadro 3. Producto Interno Bruto del total de la economía mexicana y del sector turístico
Participación porcentual

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PROMEDIO
Total del país	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
Total turístico	8.80	8.57	8.41	8.09	7.92	7.67	7.96	8.20
Bienes	0.97	0.93	0.92	0.93	0.90	0.87	0.86	0.91
Artesanías	0.47	0.43	0.42	0.41	0.40	0.37	0.39	0.41
Otros bienes	0.50	0.51	0.49	0.52	0.50	0.50	0.47	0.50
Servicios	7.83	7.63	7.49	7.16	7.02	6.80	7.10	7.29
Alojamiento	1.13	1.07	1.03	0.97	0.96	0.91	0.88	0.99
Tiempos compartidos	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.10	0.07
Segundas viviendas	0.22	0.21	0.20	0.19	0.18	0.17	0.19	0.19
Transporte	2.31	2.21	2.18	2.08	2.03	1.92	2.05	2.11
Aéreo	0.14	0.15	0.18	0.17	0.17	0.17	0.19	0.17
Terrestre de pasajeros	1.50	1.40	1.36	1.31	1.29	1.22	1.27	1.34
Turístico	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Otro transporte	0.64	0.63	0.61	0.57	0.55	0.51	0.55	0.58
Restaurantes, bares y centros nocturnos	1.05	0.99	0.95	0.88	0.84	0.79	0.79	0.90
Otros servicios	3.06	3.10	3.07	2.99	2.95	2.94	3.09	3.03

Fuente: INEGI (2011).

Cuadro 4. Producto Interno Bruto del sector turístico
Participación porcentual

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PROMEDIO
Total turístico	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
Bienes	11.01	10.90	10.92	11.49	11.35	11.39	10.81	11.13
Artesanías	5.33	4.99	5.04	5.04	5.01	4.83	4.93	5.02
Otros bienes	5.69	5.91	5.88	6.45	6.34	6.56	5.87	6.10
Servicios	88.99	89.10	89.08	88.51	88.65	88.61	89.19	88.87
Alojamiento	12.88	12.49	12.25	11.94	12.10	11.81	11.09	12.08
Tiempos compartidos	0.63	0.69	0.73	0.77	0.83	0.90	1.23	0.83
Segundas viviendas	2.53	2.40	2.37	2.32	2.24	2.19	2.33	2.34
Transporte	26.23	25.78	25.87	25.65	25.59	25.08	25.70	25.70
Aéreo	1.60	1.77	2.15	2.16	2.13	2.18	2.45	2.06
Terrestre de pasajeros	17.06	16.38	16.14	16.15	16.23	15.96	16.00	16.27
Turístico	0.27	0.26	0.29	0.30	0.29	0.29	0.29	0.28
Otro transporte	7.30	7.36	7.29	7.04	6.94	6.66	6.96	7.08
Restaurantes, bares y centros nocturnos	11.94	11.60	11.31	10.83	10.66	10.32	9.96	10.95
Otros servicios	34.77	36.14	36.54	37.01	37.23	38.30	38.88	36.98

Fuente: INEGI (2011).

La demanda de los servicios turísticos, por su parte, es decir el consumo turístico, indica que principalmente los demandantes o turistas son de origen nacional en comparación al proveniente del extranjero, pues el primero representa en promedio el 86.20 por ciento y el segundo 13.80 por ciento.

La demanda por parte de los residentes nacionales está principalmente en la realización de vacaciones con 38.05 por ciento en promedio. Por su parte, la demanda externa (turismo receptivo) se realiza por vacaciones principalmente con 8.37 por ciento promedio (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Consumo del turismo nacional e internacional en principales motivantes
Participación porcentual

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PROMEDIO
Consumo turístico	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
Interno	86.78	85.62	85.82	86.33	86.55	86.65	85.66	86.20
Negocios	15.48	15.27	15.37	15.47	15.55	15.67	15.21	15.43
Vacaciones	38.33	37.82	37.89	38.00	38.17	38.32	37.81	38.05
Otros	15.98	15.69	15.67	15.73	15.70	15.66	15.58	15.72
Excursionistas	14.89	14.57	14.52	14.57	14.49	14.36	14.37	14.54
Gastos previos	2.09	2.27	2.37	2.56	2.65	2.64	2.69	2.47
Receptivo	13.22	14.38	14.18	13.67	13.45	13.35	14.34	13.80
Negocios	0.51	0.58	0.76	0.71	0.67	0.64	0.66	0.65
Vacaciones	7.65	8.55	8.28	8.17	8.59	8.37	9.01	8.37
Otros	2.62	2.62	2.55	2.45	2.09	2.38	2.62	2.48
Excursionistas	2.43	2.63	2.60	2.34	2.11	1.96	2.05	2.30

Fuente: INEGI (2011).

II. Política pública

En primer término, se parte de entender en que consisten las políticas públicas que tendría que realizar cualquier nivel de gobierno. La política pública se considera como aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; que son desarrollados por el sector público y con participación de la comunidad y sector privado. Además, son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se dependen de la agenda pública, incluyen temas tanto de gobierno como de Estado, incorpora la negociación con los actores a quienes afectan las decisiones sobre los problemas e interesa que sean integrados en las agendas gubernamentales (Lahera, 2004).

México adoptó la perspectiva de las políticas públicas desde la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado, ello como una forma de dinamizar y modernizar el quehacer político y administrativo. Con este enfoque se pretendía hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, involucrar a los actores no gubernamentales, tanto privados como sociales. Se concibió como una forma distinta de la acción gubernamental en el cual los procesos decisorios serían más transparente e inclusivos (Cadena y Cruz, 2006).

Las políticas públicas deben reforzar los procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a (Böhm, 2007):

1. Establecimiento de condiciones que permiten un crecimiento sostenido. Fortalecer y/o promoción de la competitividad de mercados de productos y un mejor funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) con el fin de incrementar los rangos de productividad.
2. Mejoramiento de la distribución del ingreso y otros aspectos sociales que coadyuven al logro de la convergencia social e igualdad efectiva de oportunidades.
3. Perfeccionamiento de capacidades organizacionales. Lo importante no es solo lograr un objetivo sino saber si una vez alcanzado se esta en condiciones de sostenerlo.
4. Consolidación del grado de institucionalidad de las reglas de juego que estimulen un proceso de desarrollo cultural y socialmente superado.

III. Política Turística

La política turística se entiende como una especialización o micropolítica que la administración pública utiliza para establecer una serie de directrices de ordenación, planificación, promoción y regularización de la actividad turística. Existen algunas líneas directrices para toda política turística (Andrés, 2000):

1. Conjunto de decisiones que son el resultado de un consenso social.
2. Las decisiones es necesario que se conviertan en acciones (materialización del consenso).
3. Conjunto de acciones que sean impulsados por el gobierno en un ámbito territorial.
4. Determinar objetivos a partir de dos líneas: atraer nuevos segmentos de turismo y garantizar una estancia satisfactoria para los turistas y visitantes.

Para la elaboración de una política turística es importante tomar decisiones que consideren los siguientes antecedentes (Schulte, 2003):

1. Importancia que se le otorga al turismo dentro de la economía nacional con respecto a las demás industrias (rol del turismo en la economía nacional).
2. Tipo de turismo deseable y apropiado y cuáles serían los lugares para su implementación (control del desarrollo turístico).
3. Apoyo gubernamental para el turismo.
4. Impactos positivos y negativos que generará el turismo en la sociedad, cultura y medio ambiente y cuáles serán las respuestas a estos impactos.

IV. Planeación Estratégica

El hablar de planificación estratégica se hace referencia a la “práctica” que está orientada a cambiar la realidad, a remover obstáculos en intereses, a facilitar la obtención de objetivos y metas, así como las políticas y planes principales, definición de actividades y la organización de las instituciones para alcanzarlos. Es así como la planificación estratégica se convierte en una regla para tomar decisiones (Böhm, 2007).

El enfoque de la estrategia se basa fundamentalmente en dos supuestos:

1. Formulación de la estrategia. El análisis siempre debe de ir antes que la acción. La definición de metas, el análisis de la situación y planificación deben ir antes de cualquier acción que emprenda el municipio y las instituciones del territorio.
2. Ejecución de la estrategia. La acción está a cargo de personas que no son analísticas, funcionarios de niveles superiores ni planificadores. Estos son funcionarios intermedios, profesionales, personal municipal y vecinos u organizaciones que ponen en práctica sus fórmulas, con el mínimo de sorpresas posible.

Es posible contrastar la forma de realizar planeación, tanto antes como en la actualidad, por ello se le denomina planeación tradicional y planeación estratégica (véase cuadro 6).

Cuadro 6. Contraste entre la planeación tradicional y la estratégica

PLANIFICACION TRADICIONAL	PLANIFICACION ESTRATÉGICA
Planificación por objetivos	Planificación “con objetivos” que, además, considera los problemas locales.
El plan es del equipo de planificación	El plan es del equipo de planificación, discutido y consensado con los actores relacionados.
Planteamientos determinísticos, regidos por causas y con efectos predecibles e inequívocos.	“previsiones” que considera la gobernabilidad/la toma de decisiones. Con resultados probables.
Rigidez	Flexibilidad
Diagnostico objetivo. Determinismo causal y certeza cognitiva. Diagnostico como apreciación objetiva.	Diagnostico situacional. En un lugar y en un momento. Relatividad situacional y perceptiva.
Asume que las tendencias actuales continuaran en el futuro. Alta certidumbre y previsibilidad.	Considera los posibles cambios futuros en el entorno y la organización. Baja certidumbre y previsibilidad.
Plan con una sola opción	Plan con distintos escenarios, con variadas posibilidades.
Se basa únicamente en el cálculo técnico	Se basa en el cálculo técnico y político
Considera a los actores como agentes pasivos.	Considera actores con sus intereses en juego. Participación real.
Centralidad del poder y control de gobernabilidad	Descentralidad del poder. Gobernabilidad como esfuerzo permanente de conducción y control.
Se centra en metas y objetivos y su conversión en presupuestos y programas	Se centre más en la identificación de temas estratégicos.

Fuente: Böhm, L. (2007).

V. Planeación turística en México

La planeación turística en México se ha orientado al mercado internacional por su importancia en la generación de divisas, y solo de manera tangencial se diseñaron programas orientados a satisfacer las necesidades recreativas y de uso del tiempo libre del mercado nacional. Las acciones del sector público se orientaron a recuperar las enormes sumas invertidas en proyectos para modernizar la planta turística y ganar segmentos del mercado internacional. Lo anterior sentó las bases de la política que en lo sucesivo seguiría la actividad turística en México, que se ha caracterizado por privilegiar el componente económico y rehusar las implicaciones sociales y culturales que la actividad turística conlleva, en el marco del uso de tiempo libre como experiencia social (Bringas, 1999).

En México el turismo es reconocido como una prioridad Nacional, pues el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 le considera como una actividad productiva, con empleo bien remunerado y poder de establecimiento en regiones de bajo desarrollo económico. La actividad ha significado en los últimos años una oportunidad de crecimiento económico y contribución a la mejora de la calidad y nivel de vida de sus habitantes (Presidencia de la Republica, 2007).

En el ámbito de política pública a nivel gobierno local, México ha sufrido una transformación a través de la profesionalización de los funcionarios locales. En 2001 se estableció el premio Gobierno y gestión Local. El premio consiste en la identificación, análisis, reconocimiento y difusión de las mejores experiencias de gobierno local, los programas deben mostrar un impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación (Cabrero, 2007).

Los programas que actualmente México está poniendo en práctica son programas innovadores en materia de desarrollo local, los cuales constan de las siguientes características:

- Eslabonamiento de las cadenas productivas.
- Promoción de asociaciones de productores.
- Establecimiento de incubadoras de empresas.
- Promoción de fideicomisos.
- Programas de microcréditos
- Asociación Intermunicipal.

La planeación turística en México se aborda enseguida, lo cual muestra ciertas diferencias en cuanto a las atribuciones y aportaciones a los avances del sector, ya sea a nivel nacional o local.

V.1. Nivel Nacional

La Secretaría de Turismo (SECTUR) es el organismo encargado de la planificación del turismo a nivel federal, donde no se consideran las diferencias entre entidad federativa y municipio, en esta línea la SECTUR es la responsable de proporcionar asistencia técnica y capacitación impulsando programas que actúen como incentivo para dirigir la inversión pública y privada hacia aspectos claves para la competitividad y sostenibilidad de los espacios turísticos. La estructura organizativa se encuentra en cuatro subsecretarías y un Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR). SECTUR es la responsable de la formulación del Programa Sectorial de Turismo, en este documento se plasman las directrices de las políticas que deben de incluir programas de turismo a nivel estatal y municipal (Altés, 2006.)

Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 platea como objetivo principal el posicionar al país como líder en la actividad turística mediante la diversificación de mercados, productos y destinos, así como el fomento a la competitividad de las empresas. Se plantean seis estrategias:

1. Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en turismo y consolidar las existentes. La política turística considera programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las dependencias del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas. Se busca converger programas como el financiamiento y capacitación a micro, pequeñas y medianas empresas.

2. Mejorar la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, con garantía de un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral. Orientación de los esfuerzos de la política turística y de las actividades del gobierno federal que incidan en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de empresas, productos y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social coordinándose con el sector privado.

3. Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y la seguridad del turista. El desarrollo de programas de promoción en mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

4. *Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo.* Promoción de las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

5. *Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados.* La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros. Consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.

6. *Asegurar un desarrollo turístico integral.* El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. El desarrollo del sector debe ser incluyente en las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.

Estas seis estrategias cumplen con los objetivos de la planeación nacional, en los cuales no se reflejan acciones concretas a nivel local.

V.2. Nivel Estatal

SECTUR no dispone de delegaciones en las entidades federativas, ello como parte del proceso de descentralización a nivel nacional que está dirigido a dotar de mayores competencias a los gobiernos estatales. Sin embargo, ha presentado apoyo a los gobiernos en la creación de sus entes de turismo que actualmente son sus interlocutores. Los estados y municipios reciben fondos de SECTUR a través de Convenios de Reasignación de Recursos que con frecuencia se basan en acuerdos de cofinanciación. La experiencia en planificación y promoción del turismo en estados y municipios es limitada. El PNT (Programa Nacional de Turismo) contemplaba esta necesidad y es importante la coordinación de esfuerzos con otros entes a nivel federal (Altés, 2006).

V.3. Nivel Municipal

La SECTUR indica que el proceso de planeación del turismo el municipio es quien debe de encabezar los procesos de desarrollo turístico de su comunidad donde actores sociales, comunidad y empresarios son participes en la planeación de la actividad turística. Las funciones que el municipio debe desempeñar son las siguientes (Secretaría de Turismo, 2007):

1. Planificación del suelo. Determina la selección de áreas prioritarias para el desarrollo e identifica su potencial, previsión de equipamiento e infraestructura básica de acuerdo a las necesidades de la población.
2. Servicios básicos y construcción de la obra pública. Garantiza la cobertura, ejecución y gestión de los servicios básicos (agua, electrificación, recolección de basura, disposición de desechos sólidos y líquidos, telecomunicaciones).
3. Regulación y control del desarrollo. Planes de ordenación urbana y territorial, que permitan regular el crecimiento de poblados, áreas rurales y espacios protegidos.
4. Recaudación de impuestos.
5. Coordinación y promoción de la actividad.

Bajo este esquema, la SECTUR implementa *Agenda 21 local*, la cual es una iniciativa diseñada exclusivamente para municipios, donde es necesaria la comunión de ideas de los diferentes actores involucrados. Este proyecto se caracteriza por (Menoyo, 2006):

- Debe hacer referencia a la sustentabilidad local desde una concepción global.
- Debe tener un carácter voluntario.
- Su elaboración ha de ser un proceso abierto. Las administraciones proporcionan cobertura institucional mientras los grupos sociales ofrecen apoyo legitimador, conocimientos y recursos sobre el territorio y capacidad de movilización.
- Reconoce el papel de las autoridades locales y se basa en el principio de subsidiariedad.
- Ser ejemplo de responsabilidad compartida.
- Integra todas las políticas municipales.
- Se basa en una adecuada formación e información.
- Favorece la participación e intercambio de experiencias.
- Es de ámbito exclusivamente local.

Sin embargo, no es homogéneo el conjunto de características de los municipios en México, pues van desde las municipalidades que son ejecutoras (sin hacer planeación local) hasta aquellas que realizan esfuerzos propios por el diseño y ejecución de sus proyectos como parte de una política pública sectorial. A pesar que están definidas constitucionalmente las atribuciones, los derechos, las obligaciones y las funciones de los municipios, en realidad es muy diferenciado el papel de unos y otros, por ello, es requerida armonización de de acciones y más allá, de objetivos que impliquen toma de decisiones.

VI. Planeación turística a nivel internacional: casos seleccionados

Existen casos a nivel internacional donde se contempla la planeación turística en los tres niveles de gobierno, los cuales se han considerado de éxito y han potencializado el turismo, específicamente en zonas rurales. Se presentan dos casos seleccionados para contrastar con México: Chile y España.

VI.1. Planeación en Chile

El Programa Nacional de Turismo Rural (PTR) se crea en 1995, aunque su operación se inició al año siguiente. Constató la existencia de un potencial no utilizado- localidades rurales que poseen atractivos turísticos, permitiendo el auge de la demanda turística de naturaleza e “intereses especiales”- INDASP espera que su desarrollo permita generar una nueva alternativa de ingresos para las familias campesinas, plenamente compatible con la producción agropecuaria (Faiguenbaum, 2001).

El Programa de Turismo Rural (PTR) abarca un conjunto de acciones y servicios que ejecutan en los diversos niveles territoriales y político- administrativos:

- **Ámbito nacional:** se realizan estudios, promoción de la actividad en el país y en el exterior, que tratan de generar una identidad nacional con el protagonismo de los pequeños empresarios participantes.
- **Nivel Regional:** tienen lugar la coordinación y seguimiento de las actividades así como la presencia de apoyo técnico en acciones de interés general (realización de trámites legales, promoción, etc.).
- **Local:** es el más sustantivo y el que canaliza la mayor parte de los recursos, radica la oferta de apoyo a los proyectos específicos, los que pueden incluir uno o varios aspectos, dependiendo de la demanda.

VI.2. Planeación en España

El campo español ha tenido en el transcurso del tiempo modificaciones, una de ellas ha sido que de agricultura de autoconsumo ha pasado a una agricultura extensiva especializada en productos destinados a la exportación y recientemente en producciones de calidad con productos ecológicos y con denominaciones de origen. El desarrollo rural sostenible debe de sustentar toda política rural en el futuro para que la política de desarrollo rural además de presentar una dimensión territorial, sea multidisciplinaria en su concepción y multisectorial en su aplicación (Cánoves y Villarino, 2006).

LEADER y PRODER son las acciones que la Comisión Europea plantea como resultado del proceso de planeación de espacios rurales con vocación turística. Los objetivos planteados para estas dos acciones son similares:

- Fomentar el desarrollo endógeno y sostenido a partir de la diversificación económica.
- Mantenimiento de los recursos naturales
- Garantizar la mejora y calidad de vida de la población.

La finalidad de los fondos destinados a estos programas es lograr un desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales basado en la diversificación económica, en la valorización de los recursos naturales y culturales, en la promoción de la población joven en general y de las mujeres en particular.

La iniciativa LEADER propone la necesidad de que los agentes locales se responsabilicen del desarrollo de su territorio, donde el enfoque de desarrollo fuera un proceso de abajo hacia arriba o que presentara intercambios de experiencias en el marco de las redes de cooperación.

LEADER I: entiende el desarrollo rural con un enfoque territorial, integrado y participativo.

LEADER II: incide en la innovación en los proyectos.

Conclusiones

En el mundo, los países que han representado los mayores destinos turísticos en años recientes han estado perdiendo terreno, es decir, la participación porcentual de nuevos destinos está en aumento, México entra en el primer caso, en el contexto internacional nuestro país muestra una ligera tendencia a reducir su presencia en estos mercados. Por ello se hace necesaria, entre otras razones, la existencia de planeación de la actividad turística. A nivel del gobierno federal existe planeación que ha considerado en su realización el contexto interno y el internacional, de esa forma, el país trata de alinearse a las tendencias internacionales sobre el tipo de turista y el tipo de atractivos turísticos.

A nivel de las entidades federativas y los municipios, el panorama es distinto, pues existen disparidades en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas para el sector. Se presenta un retraso en el fomento, el apoyo y la toma de decisiones en estos niveles gubernamentales, dado que algunos gobiernos locales únicamente ejecutan aquello diseñado en el gobierno federal.

La experiencia internacional indica que están diversificándose las tomas de decisiones (por tanto diseño y ejecución de políticas públicas) en los diferentes gobiernos, sean nacionales, subnacionales o locales, con énfasis en tipos de turismo no tradicionales como sol y playa.

Así, en México las políticas públicas para el sector turístico se encuentran entre la vanguardia y el rezago.

Bibliografía

Altés, C. (2006.). *El turismo como motor de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Andrés, J. (2000). Aportaciones básicas del turismo al desarrollo rural. *Cuadernos de Turismo*, 45-59.

Böhm, L. (2007). *Manual de Planificación Estratégica Municipal*. Buenos Aires Argentina: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Bringas, N. (1999). Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del Pacífico Mexicano. *Región y Sociedad*, 50.

Cabrero, E. (2007). *Políticas Municipales. Una agenda en construcción*. Distrito Federal. México: Porrúa.

Cadena, C., y Cruz, G. (2006). Políticas Públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del estado de México. *El Colegio Mexiquense.*, 23.

INEGI (2011). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite del Turismo de México, 2001-2010.

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *Naciones Unidas CEPAL*, 32.

Presidencia de la Republica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2012*. Disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Schulte, S. (2003). Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y planificación del sector turismo. *Naciones Unidas, CEPAL*, 115.

Secretaría de Turismo. (2007). *Planeación y gestión del desarrollo turístico municipal*. Disponible en <http://www.sectur.gob.mx>