Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Economía "Vasco de Quiroga"

División de Estudios de Posgrado

Análisis de la Política Turística en Morelia, Michoacán y Santiago de Compostela, Galicia: Una Propuesta para el Desarrollo Local

T E S I S

Para obtener el grado de

Maestra en Ciencias en Desarrollo Local

P R E S E N T A

Olivia Ochoa Alvarez

Director de Tesis

Dr. Rodrigo Gómez Monge

Morelia, Michoacán. Diciembre 2012

DEDICATORIAS

A padre Jaime,

Mi primer maestro y el más grande, gracias por enseñarme el camino. De ti aprendí que el éxito no es más que la suma de perseverancia y esfuerzo, y que la grandeza de un hombre radica en su inteligencia, humildad e integridad. Eres el mejor. Te quiero.

A mi madre María Elena,

Mi pilar y mi guía, gracias porque de ti aprendí el valor de los sueños. Me enseñaste que no existen imposibles cuando hay voluntad, te admiro profundamente. Eres y serás siempre para mí un gran ejemplo de vida, de entereza y de amor. No hay en el mundo mujer más grande. Te quiero.

A mi hermana Tamara,

Mi compañera de vida, la sangre nos hizo hermanas pero la vida nos hizo mucho más que eso, gracias por ser incondicional, por tener siempre una palabra de aliento o una me arranque una sonrisa sin querer. De ti aprendo a diario y es precisamente eso lo que me impulsa a querer ser mejor. Te quiero.

A Ricardo,

Mi amor, mi cómplice y todo. Gracias por acompañar mis pasos e impulsar mis sueños, tu inmenso amor, nobleza y perseverancia inspiran cada una de mis acciones. Te amo.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Quiero agradecer en primer lugar a mi asesor, el Doctor Rodrigo Gómez Monge, profesional a quien admiro profundamente. Gracias por tu apoyo incondicional y tu consejo siempre acertado. Por ser el guía en este trayecto, este trabajo no hubiera sido posible sin la brillante dirección que me brindaste a lo largo de estos dos años.

A la Doctora Eva Aguayo, fue muy gratificante su atinada codirección a lo largo del proceso. Gracias por permitirme conocer nuevos horizontes.

Al Doctor Salvador Padilla, quien marcó positivamente con su particular enfoque y conocimientos la trayectoria de la maestría. Por su gran apoyo y aliento, gracias.

Al Doctor Salvador García, quien con sus asertivas observaciones hizo este proceso más sencillo. Gracias por el acompañamiento a lo largo de la elaboración de la presente tesis.

Al Doctor José César Lenin, gran economista a quien es en honor tener como parte de la mesa sinodal. Gracias por tomarse el tiempo y la dedicación para la revisión de este trabajo.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO 1. TURISMO Y DESARROLLO LOCAL: CONCEPCIÓN TEÓRICA

1.1 El Desarrollo 20
1.1.1 Las Teorías Ortodoxas 20
1.1.1.1 Los Clásicos y Neoclásicos 21
1.1.1.2 La Teoría de la Modernización 22
1.1.2 Las Teorías Heterodoxas 23
1.2 El Desarrollo Local 27
1.2.1 El Espacio 32
1.2.2 El Sujeto, los Agentes y Actores Locales 33
1.2.3 Las Instituciones 36
1.2.4 La Economía Local 37
1.3 Turismo 44
1.3.1 Poder, Identidad y Cultura 50
1.3.2 Los Actores en el Turismo como Dinamizador del Desarrollo 53

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA TURÍSTICA: MORELIA (MICHOACÁN, MÉXICO) Y SANTIAGO DE COMPOSTELA (GALICIA, ESPAÑA)

2.1 La Políticas Públicas 63
2.2 La Política Turística Nacional: México y España 67
2.2.1 Política Turística Mexicana 67
2.2.2 Política Turística Española 72
2.2.3 Características del Sector Turismo en Término Macroeconómicos. Comparativo México – España 76
2.3 La Política Turística Estatal o Autonómica: Michoacán y Galicia 83
2.3.1 La Política Turística en Michoacán 83
2.3.2 La Política Turística en Galicia 85

2.3.3 Características del Sector Turismo en Términos Macroeconómicos. Comparativo Michoacán – Galicia 88

2.4 La Política Turística Municipal: Morelia y Santiago De Compostela 98

2.4.1 La Política Turística en Morelia 98

2.4.2 La Política Turística en Santiago de Compostela 103

2.4.3 Características del Sector Turismo en Término Macroeconómicos. Comparativo Morelia - Santiago de Compostela 108

CAPÍTULO 3. COMPARACIÓN MORELIA Y SANTIAGO DE COMPOSTELA: ELEMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL COMO PARTE DE LA POLÍTICA TURÍSTICA.

3.1 La Planeación del Sector Turismo como Determinante de la Política Turística 129

3.1.1 La Planeación del Sector Turismo en México, Michoacán y Morelia 129

3.1.1.1 Organismos Encargados y Conductores de la Política Turística 134

3.1.1.2 Definición de los Servicios Turísticos en la Política Turística 139

3.1.1.3 Profesionalización e Investigación del Sector Turístico en la Política Turística 140

3.1.2 La Planeación del Sector Turismo en España, Galicia y Santiago de Compostela 142

3.1.2.1 Organismos Encargados y Conductores de la Política Turística 142

3.1.2.2 Definición de los Servicios Turísticos en la Política Turística 147

3.1.2.3 Profesionalización e Investigación del Sector Turístico en la Política Turística 148

3.2 Los Elementos del Desarrollo Local en la Política Turística: México, Michoacán Morelia 150

3.3 Los Elementos del Desarrollo Local en la Política Turística: España, Galicia y Santiago de Compostela 154

CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN MORELIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL

4.1 Puntos Débiles de la Política Turística en Morelia: Comprobando las Hipótesis 163

4.2 Propuestas Puntuales 165

4.2.1 La Inclusión de Actores Locales en la Toma de Decisiones del Sector Turismo 166

4.2.2 Mejoramiento de la Gestión del Sector Turismo 170

4.2.3 Mejoramiento de la Competitividad 172

CONCLUSIONES 177

BIBLIOGRAFÍA 181

ÍNDICE DE TABLAS

		Pág.
Tabla 1.	Dimensiones del Desarrollo Local	**31**
Tabla 2.	Algunos Factores de Determinación de Competitividad Sistémica a Diferentes Niveles de Agregación Política	**60**
Tabla 3.	Dimensiones y variables que componen el Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos	**89**
Tabla 4.	Planes y Programas Derivados de la Política Turística a Diferentes Niveles de Agregación Política: Morelia	**102**
Tabla 5.	Planes y Programas Derivados de la Política Turística a Diferentes Niveles de Agregación Política: Santiago de Compostela	**107**
Tabla 6.	Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: México	**122**
Tabla 7.	Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Michoacán	**123**
Tabla 8.	Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Morelia	**125**
Tabla 9.	Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: España	**127**
Tabla 10.	Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Galicia	**127**
Tabla 11.	Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Santiago De Compostela	**128**
Tabla 12.	Organismos Encargados y Conductores de la Política Turística En México	**135**
Tabla 13.	Organismos Encargados y Conductores de la Política Turística En España	**143**
Tabla 14.	La Política Turística: Inclusión de los elementos del Desarrollo Local. Morelia	**150**
Tabla 15.	La Política Turística: Inclusión de los elementos del Desarrollo Local. Santiago de Compostela	**154**
Tabla 16.	Propuestas para la Política Turística en las Dimensiones del Desarrollo Local y el Impacto Esperado	**175**

ÍNDICE DE GRÁFICAS

		Pág.
Gráfica 1.	El PIB Turístico como porcentaje del PIB Total Nacional en México 2010	**76**
Gráfica 2.	El PIB Turístico como porcentaje del PIB Total Nacional en España 2010	**77**
Gráfica 3.	PIB Turístico en proporción del PIB Total en México 2003-2010	**78**
Gráfica 4.	Porcentaje del PIB Turístico en proporción del PIB Total en España 2000-2010	**79**
Gráfica 5.	Llegadas de turistas internacionales por principales destinos en 2010 (Millones de turistas)	**80**
Gráfica 6.	Ingresos por turismo internacional en principales destinos en proporción al total mundial en 2010	**80**
Gráfica 7.	Entrada de turistas a México por país de residencia en 2010	**81**
Gráfica 8.	Entrada de turistas a España por país de residencia en 2010	**82**
Gráfica 9.	Llegada Total de Turistas a Michoacán 2000 – 2010	**94**
Gráfica 10.	Llegada Total de Turistas a Galicia 2000 – 2010	**95**
Gráfica 11.	Total de Establecimientos de Hospedaje en Michoacán 2000 – 2010	**95**
Gráfica 12.	Establecimientos de Hospedaje según Tipo de Alojamiento Michoacán en 2010	**96**
Gráfica 13.	Otros establecimientos que prestan servicios relacionados con el turismo en Michoacán 2000 – 2010	**97**
Gráfica 14.	Establecimientos de Hospedaje en Galicia 2001-2010	**97**
Gráfica 15.	Porcentaje de Establecimientos de Hospedaje Respecto al Total según Tipo de Alojamiento en Galicia	**98**
Gráfica 16.	Llegada de Turistas a Morelia 2005 – 2010	**110**
Gráfica 17.	Llegada de turistas a Santiago de Compostela 2005 – 2010	**111**
Gráfica 18.	Proporción entre Turistas Nacionales y Turistas Extranjeros en Morelia 2000 – 2010	**112**
Gráfica 19.	Proporción entre Turistas Nacionales y Turistas Extranjeros en Santiago de Compostela 2000 – 2010	**113**

Gráfica 20. Llegada de Turistas Proporción Morelia – Michoacán **113**
Gráfica 21. Llegada de Turistas Proporción Santiago de Compostela – Galicia **114**
Gráfica 22. Total de Establecimientos de Hospedaje en Morelia 2000 – 2010 **115**
Gráfica 23. Total de Establecimientos de Preparación de Alimentos y Bebidas Comparativo Morelia – Michoacán **116**
Gráfica 24. Otros Establecimientos que Prestan Servicios Relacionados con el Turismo e Morelia: 2000-2010 **116**
Gráfica 25. Total de Establecimientos de Hospedaje en Santiago de Compostela 2003 – 2010 **117**
Gráfica 26. Porcentaje de Establecimientos de Hospedaje Respecto al Total Según Tipo de Alojamiento en Santiago de Compostela **117**
Gráfica 27. Proporción del Total de Establecimientos de Hospedaje Santiago de Compostela – Galicia **118**
Gráfica 28. Estadía Promedio (Noches por Turista) en Morelia **118**
Gráfica 29. Estadía Promedio (Noches por Turista) en Santiago de Compostela **119**

ÍNDICE DE ESQUEMAS

		Pág.
Esquema 1.	Determinantes de la Competitividad Sistémica	**40**
Esquema 2.	Elementos y Dimensiones del Desarrollo Local	**44**
Esquema 3.	Atribuciones de la Secretaría de Turismo	**68**
Esquema 4.	Relaciones Intersectoriales para la elaboración de la Política Turística	**131**
Esquema 5.	La Planeación en los diferentes niveles Político-Administrativos	**133**
Esquema 6.	Problemas identificados en la Política Turística de Morelia y posibles soluciones	**165**
Esquema 7.	Propuesta de Metodología de Planeación Participativa para Morelia	**169**
Esquema 8.	La Propuesta para la Gestión del Turismo en torno a la Eficiencia, Eficacia y Legitimidad	**172**

ÍNDICE DE IMÁGENES

		Pág.
Imagen 1.	Ciudad de Morelia y Tenencias	**98**
Imagen 2.	Unidades económicas de Servicios Turísticos de Hospedaje Temporal y Preparación de Alimentos y Bebidas	**101**
Imagen 3.	Los Caminos de Santiago	**105**

INTRODUCCIÓN

El Turismo, a diferencia de otros sectores, se distingue por ser una actividad de vínculos horizontales que propicia por sí mismo procesos productivos naturales eslabonados, una de las razones por las cuales se considera una fuente de desarrollo y en esta dinámica es común que sea el gobierno el que asuma un rol de dirección en los procesos de activación turística para el desarrollo a través de la creación e implementación de políticas públicas para dirigir el rumbo y funcionamiento de este sector considerado de gran importancia en la economía.

Es así como surge la presente tesis partiendo de las siguientes preguntas de investigación:

- **Pregunta general**
  - ¿Bajo qué elementos se debe definir la política turística en el municipio de Morelia para que el turismo coadyuve realmente a la detonación de la sinergia del desarrollo local?
- **Preguntas específicas**
  - ¿Cuáles son los aspectos en los que se centra el interés de las políticas públicas hacia el sector turismo instrumentadas en Morelia, tanto de origen federal, estatal y municipal, sobre la dinámica local, sus lineamientos y diseño, en comparación con las de la ciudad española Santiago de Compostela?
  - ¿Cuál es el impacto y la congruencia de las políticas turísticas identificadas con la realidad local en ambos municipios?
  - ¿Cómo se incluye la participación de actores locales en política turística en Morelia y en Santiago de Compostela?

De dichas preguntas se formularon las hipótesis de investigación:

- **Hipótesis generales**
  - La actividad turística no ha beneficiado en la medida esperada a la economía local moreliana, ni a sus pobladores, debido a que existe una inadecuada estrategia de diseño e instrumentación de las políticas, además de la concentración de los beneficios derivados de la actividad que impiden la articulación intersectorial para generar desarrollo.

- En Morelia, se requiere una política turística que tome en cuenta la especificidad local, congruente e integral. Es necesario que en ésta se refleje una conjunción de los actores económicos y sociales para la generación de una estrategia integral de desarrollo que promueva la redistribución.

- **Hipótesis particulares**
  - Ha existido un interés en el sector turístico como detonante del desarrollo en el estado, y para el caso de Morelia es evidente el interés en programas y proyectos encaminados al fomento del sector, sin embargo, las políticas no han integrado en su totalidad al tejido local. Caso contrario a Santiago de Compostela que cuenta con una integración amplia de actores en la toma de decisiones de política turística.
  - Los objetivos planteados en la política turística mexicana, michoacana y moreliana no son congruentes con la realidad, al no alcanzar los beneficios esperados en pro del desarrollo local.
  - La política turística en México y específicamente en Morelia, no se diseña a partir de una especificidad local, no todos los actores locales se integran a la definición de dichas políticas, dejando al margen a una parte importante de los actores los cuales bien podrían formar parte de la toma de decisiones en el sector, expandiendo así los beneficios.

Teniendo como base las hipótesis planteadas se emergen como objetivos de la investigación:

- **Objetivo general**
  - Realizar una propuesta de política turística para Morelia que incida en el desarrollo local de forma efectiva e incluyente, tomando como punto de referencia el modelo español.
- **Objetivos específicos**
  - Identificar los aspectos que son centro de interés de la política turística y acciones realizadas en el sector en los diferentes niveles de agregación político-administrativa, tanto en España como en México, así como sus objetivos al implementarlas.
  - Revelar la congruencia de las políticas turísticas con la realidad local a través de la contrastación de los objetivos de dichas políticas con los resultados.

- Determinar la forma en la que se integra en la definición e implementación de la política turística la participación de actores locales de una manera incluyente.

En la presente investigación se realiza un análisis de la política turística en los diferentes niveles de agregación política, con énfasis en la ciudad de Morelia. El objetivo del trabajo es tomar elementos que sirvan de base para la realización de una propuesta de política turística para Morelia que incida en el desarrollo local de forma efectiva e incluyente, tomando como punto de comparación el modelo español y los elementos que puedan ser útiles a la especificidad de la realidad mexicana y, en particular, la moreliana, a partir de una comparación con lo instrumentado en la ciudad homóloga para este estudio por las características de su sector turístico: Santiago de Compostela.

Lo anterior, puesto que al parecer para el caso específico del municipio de Morelia, la política turística deja de lado aspectos fundamentales del desarrollo, en lo particular en la manera en que se formulan e instrumentan. Esto tiene como consecuencia que los beneficios emanados de dicha actividad en ocasiones suelen concentrarse en sectores o grupos muy específicos, sin generar las derramas previstas y el impacto del turismo se ve limitado por la falta de una articulación intersectorial. El resultado es que, si bien las propuestas que buscan lograr el desarrollo a partir del turismo e identifican los diferentes actores que participarían en aquellos procesos, no profundizan en un análisis de los intereses y expectativas de estos actores y sus interrelaciones.

El documento se divide en cuatro capítulos, que van de la parte teórica a la propositiva. Estudiar la política turística implica adentrarse en la definición de una política pública como tal, así como para estudiar el impacto de las mismas en el desarrollo de un país, región o ciudad es necesario tomar una postura acerca de lo que el término “desarrollo” y específicamente “desarrollo local” involucran. Por lo cual, en el primer capítulo se empieza con una conceptualización del término desarrollo, su definición y elementos, así como de lo que es el “turismo” y lo que conlleva en sí como una actividad económica, sus repercusiones, elementos e impactos.

Posteriormente, en el segundo capítulo habla de lo que es una política pública, y en particular la política turística. En esta parte se realiza una contrastación de políticas turísticas: México – España, de acuerdo con los niveles de agregación político-administrativa establecidos en cada nación. En México, acorde con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en su Artículo 40

que "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*, es así como la República Mexicana se constituye por 31 estados y un Distrito Federal, y a su vez, acatando lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, han adoptado como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Tenemos entonces tres niveles: federal (correspondiente a la nación), estatal y municipal.

En España, el Artículo 2° de la Constitución Española "*se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles"*, estableciendo en su Artículo 137 que *"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan",* gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La figura de Comunidad Autónoma es homóloga a la figura de los estados libres y soberanos de México puesto que se trata de entidades territoriales que, dentro del ordenamiento constitucional, están dotadas de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. La división política y administrativa de España tiene la forma de diecisiete comunidades autónomas, además de Ceuta y Melilla, cuyos estatutos de autonomía les otorgan el rango de ciudades autónomas. Lo mismo sucede con la figura del municipio que son las entidades territoriales que conforman a las Comunidades Autónomas con autonomía y personalidad jurídica plena (Artículo 140 de la Constitución Española). Como vemos, existen los niveles de agregación política homólogos a los mexicanos, además cuentan con la figura adicional de la provincia[1] que para efectos de nuestra investigación no analizaremos puesto que en México no existe algo similar.

Con base a esto se comienza con la contextualización de la situación del sector y sus políticas partiendo del nivel nacional, bajando al nivel estatal en el caso de México y de comunidad autónoma en España, para llegar finalmente al nivel municipal y las características de la política turística dentro del marco del desarrollo local, con la finalidad

[1] La Constitución Española define a la *provincia* en el Artículo 141 como: La entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

de desembocar en la recopilación de los elementos del modelo español que puedan ser útiles a México, específicamente a Morelia. Es en el segundo capítulo donde se aborda el aspecto macroeconómico de la actividad turística como evidencia parcial del éxito o fracaso de una política del sector.

En el tercer capítulo se analizan concretamente los componentes de la política turística, para contextualizar los impactos de la misma a nivel municipal en conjugación de los elementos del desarrollo local. Con este propósito se indaga, en primera instancia, la forma en que se planea la actividad del sector turismo. Todo esto dentro de una situación comparativa de los casos de Morelia (Michoacán, México) y Santiago de Compostela (Galicia, España).

Por último, la parte toral de la investigación ubicada en el capítulo cuatro, consiste en una propuesta de política turística para Morelia enmarcada en la teoría del "desarrollo local", integral e integradora, tomando para este fin literatura diversa y los elementos de la política española adecuados para nuestro caso de estudio.

CAPÍTULO 1
TURISMO Y DESARROLLO LOCAL: CONCEPCIÓN TEÓRICA

El turismo es un fenómeno complejo con capacidad para producir cambios sociales y económicos profundos. La investigación acerca del turismo debe ser una conjugación de la observación y análisis tanto de los procesos económicos que giran en torno a él, así como de las implicaciones sociales. Así se tiene que la investigación del turismo puede desarrollarse desde diferentes perspectivas, desde la sociológica hasta la económica y forma un espacio disciplinar propio (Gutiérrez B., 2007:5). Puesto se abordará la investigación sobre el sector turístico como una fuente de desarrollo, es necesario comenzar por el análisis de lo que dicho concepto significa y desde la perspectiva que lo tomaremos para realizar una propuesta acorde, partiendo con la concepción del ***desarrollo*** para llegar al ***desarrollo local,*** que es desde esta revisión teórica donde se cimentará nuestra investigación.

Este apartado tiene como objetivo profundizar en el plano del desarrollo local tratando de conceptuar de qué se trata y de dónde surge, se parte de una breve caracterización de lo que es el desarrollo, sus antecedentes y distintas visiones acerca de éste, para después abordar el tema de desarrollo local, tratando de definirlo y puntualizar los aspectos más importantes que lo conforman. Todo lo anterior, a través de un viaje por los diferentes autores y teorías, así como las aristas que conforman el concepto, se remonta hasta las visiones ortodoxas del desarrollo para desembocar en las heterodoxas que incluyen el desarrollo local.

Todo lo anterior para contextualizar el tema de investigación, que es, crear una propuesta de política pública para el sector turismo en la ciudad de Morelia. Se pretende partir del análisis de las políticas que envuelven a este sector tradicionalmente considerado como una palanca de desarrollo, y cuya idea a nuestro parecer, deja de lado aspectos fundamentales del desarrollo, en lo particular en cuanto al diseño y la implementación de políticas públicas destinadas al turismo.

Se considera que el problema radica en que los beneficios emanados de dicha actividad en ocasiones suelen concentrarse en sectores o grupos muy específicos, sin generar las derramas previstas y el impacto del turismo se ve limitado por la falta de una articulación intersectorial. Un ejemplo, en comunidades rurales donde se aplican programas de

fomento turístico, la actividad no se relaciona con las productivas tradicionales, y una razón es que en la formulación e instrumentación de las políticas no se toma en cuenta de la manera adecuada la especificidad local y los métodos de participación para la formulación de las políticas son insuficientes.

Por lo tanto, se pretende dar un acercamiento a la visión teórica del fenómeno mencionado y teorizarlo dentro de la perspectiva del desarrollo local para en torno a los elementos otorgados estar en condiciones de proponer una estrategia efectiva para detonar la sinergia del desarrollo local a partir de la dinámica turística, poniendo especial énfasis en la participación de los actores en el diseño e implementación de tales políticas.

1.1 El Desarrollo

El concepto de desarrollo ha sido muy discutido y diverso a lo largo de la historia, por lo que resulta difícil tratar de encontrar una definición exacta o unánime de lo que el término conlleva, la discusión aún continúa, un rasgo común de todas las definiciones es la condición de bienestar, es decir, es el estado deseado por las naciones que asegura condiciones de vida favorables para una sociedad. Sin embargo, hay que destacar que el concepto de bienestar tampoco puede ser generalizable, dado que las características particulares de cada lugar, población y cultura del mundo son diferentes, y así son también las concepciones de bienestar.

1.1.1 Las Teorías Ortodoxas

La noción del desarrollo ha evolucionado en gran medida, hace apenas medio siglo el desarrollo se consideraba equivalente al crecimiento económico, es decir, era visto como un concepto unidimensional que daba preponderancia a lo económico, donde el incremento del consumo y la productividad son apreciados como factores claves para el desarrollo de una nación, con una visión homogénea del territorio y que toma la conservación de recursos naturales como simple soporte del crecimiento económico, es decir, subsume todo a la reproducción del sistema capitalista. Lo que es totalmente erróneo en el presente, porque resulta inconcebible entenderlo en términos simplemente cuantitativos cuando la parte fundamental para caracterizarlo se encuentra en lo cualitativo.

1.1.1.1 Los Clásicos y Neoclásicos

La visión tradicional del desarrollo, pensada como crecimiento tiene sus antecedentes desde los clásicos del pensamiento económico como Adam Smith y David Ricardo, que centraron su análisis en el crecimiento económico, y éste era equiparado con el bienestar. Se asocia en primer momento con el incremento de la riqueza, entendida ésta en sentido exclusivamente económico, como acumulación. Adam Smith afirmó que todas las naciones pasan por fases para llegar a un estado óptimo, se tenía la certeza de que "siguiendo el curso natural de las cosas, la mayor parte de toda sociedad que camina hacia la perfección (…) se inclina en primer lugar por la agricultura, pasando a las manufacturas y luego al comercio exterior" (Ramírez, 2003: 178). Esta forma de pensamiento fue concebida en un momento de la historia (S. XVIII) en la que el crecimiento sin límites era algo pensado como posible, dado que se trataba de un mundo escasamente poblado.

Se comienzan así a vislumbrar y a estudiar las diferencias económicas entre las naciones y a surgir los cuestionamientos acerca de por qué unos países tienen más riqueza que otros, y cuál es el camino para llegar a la abundancia.

Por su parte, los neoclásicos como Marshall, Walras, Pareto y Pigou, se enfocaron más en la distribución (Boisier, 2001). Tanto los clásicos como los neoclásicos, tenían la firme idea de la existencia del equilibrio de una economía en el que se logra una estabilidad para el nivel de ingresos, correspondiente con un nivel de producción en el que se alcanza el óptimo en la utilización de los factores de manera que se maximizan los beneficios en competencia perfecta.

Son dos los tipos de explicaciones que suelen darse sobre, el por qué, un grupo de países, no han sido capaces de alcanzar cierto nivel de industrialización, que posibilite en el largo plazo lograr el mencionado equilibrio y en consecuencia alcanzar el nivel de desarrollo de los países industrializados, o bien los países ricos. El primero alude básicamente a que "los salarios reales son inferiores y las técnicas intensivas en capital menos rentables en los países poco desarrollados porque sus economías, y aún cuando han acumulado una menor cantidad de capital, tienen comparativamente mayor abundancia de trabajo que de capital" (Ros, 2004: 231). La segunda explicación que suele darse tiene menos que ver con relación a la dotación de factores y más con los términos o condiciones de intercambio.

Aún durante la primera mitad del siglo XX, las principales corrientes del pensamiento económico (clásicos, marxistas, keynesianos y neoclásicos) centraban su interés en una visión macro o microeconómica, donde la atención estaba puesta en la nación o en la empresa. El ***producto nacional*** se convirtió en el principal indicador del nivel de crecimiento equiparándose al desarrollo. En estas teorías el ser humano continuaba siendo reducido a un "factor productivo" o bien a "fuerza de trabajo". De modo tal que el nivel de bienestar económico estaba sujeto exclusivamente a una evaluación basada en cantidades de producto valuado a determinados precios. Incluso se fortaleció la concepción según la cual la naturaleza, incluyendo al ser humano, era una materia que debía ser moldeada según el sistema económico, creando así un reduccionismo absoluto del concepto bienestar en donde hasta la tecnología se fusiona con la economía en una misma identidad (Landa y Solari, 2003: 25).

1.1.1.2 La Teoría de la Modernización

El concepto de desarrollo, como tal, comienza a utilizarse a mediados del siglo XX, con una visión del desarrollo simplemente como crecimiento que fue imperante desde comienzos de la segunda mitad del mismo siglo, y consistió primordialmente en la idea de que el camino hacia la industrialización equivalía al mismo hacia el desarrollo, la acumulación y la explotación irracional de los recursos naturales fueron características de esta concepción. El desarrollo fue visto como una receta guiada evidentemente por los países industriales que habían alcanzado un alto grado de crecimiento, considerándose a sí mismos desarrollados (Arocena, 1995) y por lo tanto modernos, así que los países que no poseían esas características se consideraron subdesarrollados, lo cual no fue sino un pretexto para la intervención, modificación y cambio de lo que no era considerado moderno y por lo tanto no desarrollado (Rosales, 2007).

Dicha teoría tiene como representante principal a W. Withman Rostow, que ve al desarrollo como un proceso etapista y rechazaba categoricamente la heterogeneidad. En dedinitiva este molelo es americocentrista y eurocentrista, tuvo como precepto principal que el "imitar" a los países industrializados traería modernidad. Este autor distingue cinco etapas para llegar al desarrollo: 1) la sociedad tradicional, 2) precondición para el despegue, 3) el proceso de despegue, 4) el camino hacia la madurez y 5) una sociedad de alto consumo masivo.

Esta forma de ver al desarrollo se centró en la parte económica, es lineal y homogeneiza la estrategia sin hacer diferenciación en las características particulares de cada lugar, pretendía universalidad y uniformidad de una sola forma de crecimiento económico. Suponía que, con el crecimiento de los factores económicos se generara el efecto "derrame" de los sectores de arriba hacia los menos favorecidos, y así disminuir la polarización, cosa que evidentemente no sucedió (Gonzáles, 2007). Tenemos así que la modernidad busca mejorar las condiciones de vida sobre la base del sistema existente, surgiendo posteriormente la contraparte en el concepto de posmodernidad que plantea nuevos enfoques teóricos en dónde el sistema no se toma como dado (Ramírez, 2003).

El desarrollo es el estado deseado por todas las naciones, sin embargo, lo cierto es que no existe una receta mágica, ni única para lograrlo y los intentos por tratar de homogeneizarla para todos los países, han resultado en eminentes fracasos con consecuencias desastrozas.

1.1.2 Las Teorías Heterodoxas

Como se revisó, el concepto de desarrollo como tal surge con la posguerra, en un mundo que necesitaba una reorganización, así que el tema de desarrollo comienza a ser tópico de las Naciones Unidas, surgiendo propuestas institucionales, por ejemplo, desde la CEPAL, Raúl Prebisch plantea que el subdesarrollo no es una condición de atraso lo visualizó como un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías –a las que llamó periféricas-, que como tal merece un esfuerzo de elaboración teórica también específico.

A mediados del siglo XX surge también lo que se denominó *psicología humanista*, que fue el primer llamado a colocar al ser humano y su calidad de vida en el centro, sin embargo, hasta los años setenta, el foco de atención se centraba en la distinción entre crecimiento y desarrollo, situada en la delimitación alrededor de que el crecimiento sólo podía implicar desarrollo si era acompañado de una distribución del ingreso más equitativa, de mejoras de niveles de salud y educación (Landa y Solari, 2003: 25-26).

Así, tenemos que a principios de los años ochenta, el modelo de modernización entra en crisis y comienzan a concebirse nuevas nociones de desarrollo que van integrando poco a poco aspectos más allá de lo económico. Se habla de una deconstrucción del concepto de desarrollo, que tiene varias vertientes y se debate en varias disciplinas además de la

economía. Con la deconstrucción se hace referencia a una reonceptualización del desarrollo, incluyendo tanto elementos de ruptura como de continuidad.

El principal elemento de ruptura es que deja de considerarse a la riqueza en simples términos monetarios, es decir, se comienza a cuestionar acerca de que si el nivel de ingreso de una nación puede medir su nivel de desarrollo, poniendo en tela de juicio el precepto tradicional de que al estar en equilibrio los indicadores macroecónomicos significaba un estado de bienestar. Sin embargo, tenemos también un elemento de continuidad muy importante, pues si bien la economía deja de ser la única parte tomada en cuenta para el desarrollo, no deja de ser parte toral en la constitución de éste, aunque pasa de ser el centro a solo una dimensión. Un elemento de ruptura que resulta trascendental es la nueva importancia que adquiere el ser humano como centro de discusión sobre el desarrollo. La deconstrucción empezó en los años sesenta dándole nuevos significados a los componentes del desarrollo, como el mercado, la población, la planeación, el medio ambiente, la igualdad, equidad, pobreza, necesidad, entre otros, así como el papel que juegan los agentes sociales.

En los años noventa se introducen al concepto de desarrollo los elementos de calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento al desarrollo, y surge la discusión dobre el desarrollo y las capacidades humanas a partir del trabajo de Amartya Sen, quien coloca a los aspectos formativos del ser humano (la educación y la salud) como el centro de las políticas de desarrollo, demostrando que la única forma de asegurar el desarrollo es propiciarlo y anclarlo desde fuera de la propia economía. Según Sen el elemento central en el desarrollo está en la ampliación de las capacidades del hombre y no en la maximización de la utilidad quedando la idea mejor plasmada en la cita que retoman Landa y Solari (2003) del artículo “Capital humano y capacidad humana” (Sen, 1997) que versa de la siguiente manera:

> *“En este artículo se examinan las diferencias entre el concepto de capital humano y de capacidad humana. El concepto de capital humano es más limitado puesto que sólo concibe las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico mientras que el concepto de capacidades da enfásis a la expansión de la liberdad humana para vivir el tipo de vida que la gente considera valedera. Cuando se adopta esta visión más amplia, el proceso de desarrollo no puede verse*

> *simplemente como un incremento del PIB sino como la expansión de la capacidad humana para llevar y una vida más libre y justa"*

Así como Amartya Sen, otros personajes como Mahbub ul HAq, Richard Jolly y por supuesto Martha Nussbaum, abordan el enfoque de las capacidades humanas, que pone énfasis en la importancia en las capacidades, el ser y el hacer para la dignificación del ser humano (Rosales, 2007). Por su parte Max-Neef (1986) habla del desarrollo a escala humana haciendo una distinción entre necesidades y satisfactores. La economía clásica busca llenar el mercado de satisfactores, el desarrollo a escala humana busca satisfacer las necesidades humanas. Estas visiones son menos parciales y que empiezan a poner al ser humano como centro de la discusión.

A partir de estas aportaciones, en los años noventa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo inicia la publicación del *Informe Anual sobre Desarrollo Humano,* creándose el Índice de Desarrollo Humano, que logro posicionarse como una forma de medición del desarrollo cuya importancia desplaza al PNB (Producto Nacional Bruto) *per cápita* como medida, siendo que el primero mide el nivel de desarrollo de las capacidades humanas y el segundo el nivel de la actividad económica (Landa y Solari, 2003: 29-30).

El *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano: el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, la salud y la educación; cada uno se incluye con la misma ponderación. Debido a su simplicidad y requisición de información, generalmente disponible para su construcción, se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales e incluso muchos países han adoptado los índices de desarrollo humano como instrumento de política y como indicador del éxito o fracaso de sus políticas nacionales (López-Calva, 2004: 3). Sin embargo, aunque esta forma de medición toma elementos del desarrollo de una forma más integral, puede ser criticable en algunos aspectos, ya que como el mismo Sen afirma, en realidad, la sociedad está formada por individuos cuya calidad de vida no puede ser capturada completa por un número real, puesto que se habla de caracteres con distintas nociones de bienestar, felicidad, deseo y satisfacción.

Más recientemente el desarrollo se define incluso más integral al grado de considerar a la naturaleza como un sujeto con derechos, al igual que el ser humano como se expresa en

el “Buen Vivir” (Gudynas, 2011) y comienza a alejarse de la homogeneización para dejar salir a la luz las diferencias, las especificidades y las singularidades (Arocena, 1995).

Es oportuno retomar la opinión de Boisier (2001) en cuanto a la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Se requiere de un verdadero nuevo entrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo, no sólo del crecimiento.

De acuerdo con lo apuntado por Boisier, son varias las posiciones teóricas que han hecho aportes en torno a la concepción del desarrollo, más bien como un fenómeno complejo que como un proceso lógico, en el sentido de una secuencia de fases, y lineal.

Aunque los postulados no son los mismos, las visiones heterodoxas, comparten la idea de que el desarrollo no es lineal y que a diferencia de lo que se piensa desde la perspectiva tradicional que de forma independiente a las condiciones iniciales, se llegará en el largo plazo a un estado de equilibrio. Desde las nuevas teorías se considera a las economías con condiciones iniciales de desarrollo diferentes que no llegarán en el largo plazo, a una situación de convergencia, sobre todo no en la forma en que la postura ortodoxa lo propone.

Las aportaciones continúan pero podemos hablar del desarrollo como un estado de bienestar en el que convergen más allá de lo económico, lo social, lo cultural y lo ambiental. El desarrollo implica no solo la generación de riqueza, sino la equitativa distribución del ingreso, así como la generación de oportunidades de una vida mejor para toda la sociedad, sin exclusión de clases, género, ideología, etc. Y que permita el desarrollo sustancial de las capacidades humanas. Desarrollo significa la existencia de una sociedad participativa, es decir, una sociedad que no sea pasiva, que se involucre en los procesos de desarrollo, en la que haya democracia, así como instituciones fuertes que pugnen por la igualdad, la equidad y la cooperación. Desarrollo también necesita de una relación armónica del hombre con la naturaleza, basada en la conservación y la

explotación racional de los recursos. Sean cuales sean los calificativos que se le den a la palabra desarrollo, debe estar sustentado sobre esas bases.

Es así que el desarrollo para fines de esta investigación se percibe desde un sentido multidisciplinario, más allá de lo económico y haciendo énfasis en el papel que juega el ser humano y su relación con territorio en la configuración de su realidad. No se trata de aislar situaciones, es decir, ver lo local únicamente sino su desenvolvimiento en lo global, pero enfatizando en cómo las especificidades pueden ser potencialidades a aprovechar para alcanzar un bienestar deseado. En este sentido, el modo de percibir el desarrollo es algo fundamental en el diseño e implementación de una política pública, ya que la teoría es la conceptualización a la que se recurre a la hora de tratar de incidir en una realidad concreta, es decir, la teoría es la abstracción de la realidad y de la forma en que se conciba esa realidad depende la manera en la que se actúa sobre ella.

1.2 El Desarrollo Local

En el apartado anterior se abordó la caracterización del ***desarrollo*** para dar lugar al punto crucial que es la discusión sobre lo que es el ***desarrollo local***. Como se menciona anteriormente, con la crisis del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, surgen alternativas que conciben al desarrollo desde otras perspectivas y una de ellas es el denominado desarrollo local.

Se comienzan a vislumbrar nuevos caminos, se piensa que las cosas pueden ser diferentes y que existen otras economías posibles, otra cultura, otra política y otra sociedad. Surgen nuevas visiones que preponderan la reproducción de la vida más que la reproducción del capital, dando un papel protagónico a lo social, la solidaridad y la cooperación, poniendo a la equidad en un primer plano, así como a la relación armónica con el ambiente, entre estas corrientes encontramos a la *Economía Social Solidaria, la Economía Ecológica, la Economía Comunitaria y la Economía Feminista por la Vida.*

En lo que se refiere particularmente a los paradigmas sobre el desarrollo regional[2] anteriores a los años ochenta, enfatizaban en la regionalización más bien como una nueva división política-administrativa) a partir de elementos homogéneos y encarados primero desde el nivel nacional y subnacional, así como en acciones de específica

[2] Las políticas regionales eran las políticas territorializadas de antes de los años ochenta del presente siglo.

incidencia regional basadas en la existencia de ciertos aspectos que se presentan con intensidad diversa en distintas partes de un determinado territorio nacional. En esta perspectiva, lo local se trata como un nivel más reducido y limitado del territorio (es la escala más pequeña), y dependiente de lo planeado y ejecutado en los niveles superiores y más amplios. Hasta ese momento la cuestión del desarrollo era percibida más como un efecto exógeno dado por la descentralización de las inversiones hacia las zonas periféricas, a fin de incorporarlas al mercado nacional o internacional (Jaramillo y Chauca, 2010: 73).

En la perspectiva actual de desarrollo local se reconfigura la anterior visión de desarrollo globalizado, homogéneo, que generalizaba las características, para dar paso a una noción que tiene como parte medular el reconocimiento de las especificidades y las singularidades de cada grupo humano particular, que comparte una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de la generación de la riqueza.

Es complicado definir lo “local”, pero en un primer momento se puede hablar de ello como el escenario de las relaciones sociales (Massey, 1991), el estudio de lo local se refiere a las interacciones más que a la especificidad de un territorio (Alburquerque, 2007). Así que al referirnos a lo “local” hay que tener en cuenta que se trata de un concepto relativo, que es una respuesta a un estado de la sociedad y parte de una concepción integral e integradora del desarrollo, situándose al mismo tiempo en la afirmación de lo singular y de las regularidades estructurales (Arocena, 1995). Sin embargo, no se aisla lo local de lo global, sino se estudia su interacción.

Las opiniones sobre desarrollo local son enriquecidas por varios autores quienes le atañen al concepto distintas dimensiones. Tenemos por un lado a Antonio Vázquez Barquero que en su obra *“Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”*, entiende al desarrollo local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a una mejora del bienestar de una sociedad o región, e identifica tres dimensiones: una ***económica***, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para

ser competitivos en los mercados; otra, ***sociocultural***, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión ***político-administrativa*** en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez, 2000). Asume que todas las comunidades cuentan con sus propios recursos que constituyen la fuerza de su desarrollo tanto económicos, humanos, culturales e institucionales (Gonzáles y Buenavista, 2007). De acuerdo con esto, la concepción necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones (Vázquez, 2000: 21).

Boisier caracteriza el desarrollo local reconociendo por lo menos tres matrices de origen (Boisier, 2001):

1. El desarrollo local es la expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro/periferia.
2. El desarrollo local es considerado, como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste.
3. El desarrollo local es estimulado por la globalización y por la dialéctica global/local que ésta conlleva.

Por otro lado, Francisco Alburquerque (2007) hace énfasis en la relación ***economía***, ***sociedad*** y ***territorio***, por lo tanto aborda el desarrollo local como un proceso de transformación de las economías y las sociedades locales que se orienta a la superación de las dificultades y los retos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mediante una actuación concertada de agentes socioeconómicos locales, para el aprovechamiento sustentable de los recursos endógenos existentes a través del fomento de las capacidades de emprendimiento empresariales locales y la creación de un entorno innovador (López, 2007); propone un enfoque territorial de abajo hacia arriba, puntualizando que el desarrollo depende del grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local.

Como tiene a bien citar Katia M. Lozano (2007) a Boisier y Arocena, cuando afirman que la complejidad del desarrollo local radica en la forma de abordar por una parte las dimensiones que son reconocidas: la ***económica***, la ***política-administrativa*** y la

socioterritorial, así como la ***científica– tecnológica*** que añade a las anteriores; y por otra parte la distinción de todos los elementos que conforman ese todo: los actores, las instituciones, la cultura, los procedimientos, los recursos (humanos, materiales, psicosociales, el conocimiento) y el entorno. Elementos que se conjuntan en un todo y que resulta sumamente díficil medir, pero que son necesarios en la formulación de una propuesta integral de desarrollo.

César Bravo (2011) realiza un corte transversal tomando las dimensiones del desarrollo local vistas por diferentes autores (tabla 1), mencionando a Blanca Rebeca Ramírez (2007) quien habla de cuatro dimensiones del desarrollo local que son: la ***económica***,en la que lo local constituye en el ámbito que permite generar una estrategia para orientar un nuevo paradigma industrial o productivo a otra escala; la ***política o de gestión***, que es el poder político adscrito a lo local quien podría gestionar la productividad y competitividad económicas del lugar de ubicación de procesos globales, la integración sociocultural del lugar y la representación y gestión de políticas que les son propias, refiriendo al municipio si lo vemos desde la dimensión territorial, o a la comunidad si la visión prioriza lo social; la ***ecológica,*** que busca la posibilidad de reorganizar el equilibrio natural y ecológico, priorizando la difusión de proyectos locales sobre los globales; y la ***territorial*** que se refiere a una escala micro, de lo que en geografía se ha denominado región, entendida como una unidad homogénea en sí misma, pero diferente con otras de características similares, el término local se usa para caracterizar unidades territoriales con escalas diferentes, ya que puede ser significativo para una localidad, una ciudad, un pueblo o una comunidad, independientemente de la población o el tamaño que contenga, así como un barrio, una colonia o un municipio. En ocasiones puede agrupar a varias comunidades o ciudades, pero también manifestar diferencias entre ellas (Ramírez, 2007. Citado por Bravo, 2011:12-13).

Tabla 1. Dimensiones del Desarrollo Local

Autor	Vázquez-Barquero	Sergio Boisier	Blanca Rebeca Ramírez	Vidales y Gonzáles
Dimensión 1	Económica	Económica	Económica	Económica
Dimensión 2	Político - Administrativa	Política	Política o de gestión	Política
Dimensión 3	Sociocultural	Cultural		Cultural
Dimensión 4				Social
Dimensión 5			Ecológica	Ambiental
Dimensión 6		Científico y tecnológico		
Dimensión 7			Territorial	
Dimensión 8				Espiritual

Fuente: Bravo Cervantes, César (2011). Metodología para la Elaboración de un Índice de Desarrollo Local. Tesis para obtener el grado de: Maestro en Ciencias del Desarrollo Local. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga". Pp. 19.

Por otro lado Bravo también retoma a Vidales y Gonzáles (2005), que hablan de seis dimensiones que integran el desarrollo, poniendo al ser humano en el centro. Las seis dimensiones son: ***económica***, ***política***, ***ambiental***, ***cultural***, ***social*** y añaden la dimensión ***espiritual***, definida por los mismos como: **"**Dimensión utópica de la espiritualidad de la liberación; la espiritualidad está vinculada con el sentido de la vida… () Este sentido de vivir tiene una raíz estructural que es precisamente la participación en todos los procesos sociales, solamente a través de la participación la vida de uno es su propia vida y puede experimentar la sociedad como suya. En términos más amplios la participación permite vivir el trabajo y las necesidades como una vida propia. Sin embargo sigue siendo importante realizar una participación dentro del marco de la vigencia de los criterios básicos, que implica también la planificación de las orientaciones básicas de la economía" (Vidales y Gonzáles, 2005).

La tabla 1 nos muestra que en total se han identificado ocho dimensiones por los diferentes autores, aunque en la tabla falta mencionar a Albuquerque (2007) con los elementos de economía, sociedad y territorio. Es notable el hecho de que todos los autores consideran a la parte económica y política como dimensiones torales del

desarrollo local. Resalta a su vez que la autora Blanca Ramírez (2003) no tome en sus dimensiones al aspecto sociocultural, sin embargo, considera el factor territorial englobando en él, campos de conocimiento geográfico, económico, sociológico, urbano y antropológico. La parte ambiental se retoma solamente por dos autores, y la científico-tecnológica así como la espiritual son poco abordadas. En este punto es adecuado mencionar que la dimensión espiritual es sumamente compleja y alude al desarrollo humano en su sentido más noble e intangible. Esta multiplicidad de visiones nos permiten tener un criterio integrador que nos ayuda a la concepción del desarrollo local de una forma multidisciplinar y compleja en el más amplio sentido.

Por su parte, coincidimos con José Luis Coraggio (2000) cuando afirma que perseguir el desarrollo local en un mundo global nos lleva a cuestionar la política macroeconómica, como mediadora entre los procesos económicos globales y locales, ya que no se puede lograr el desarrollo local con políticas macroeconómicas dirigidas a desarticular cualquier mecanismo económico autosustentado de desarrollo.

En el desarrollo local debe existir en una interacción política, económica y socio-cultural en la que predominen la gestión de las diferencias sociales y culturales de los grupos que cohabitan un espacio y su integración en una cultura compartida que no niegue sus especificidades. Lo local tiene múltiples elementos, pero resaltaremos cuatro: el espacio, los sujetos, actores y agentes locales, las instituciones y el aspecto económico local.

1.2.1 El Espacio

En lo local ***el espacio*** es un elemento activo, es decir, no solo se le ve al espacio sólo como el lugar en donde se materializan los procesos productivos, sino como el lugar donde confluyen las relaciones tanto sociales como de mercado. Por otra parte, la identificación de un grupo humano con el territorio al que pertenece es un factor determinante dentro del desarrollo ya que puede potenciar sus capacidades, ayudar a superar las inercias y crear nuevas formas de movilización de los actores humanos y materiales (Arocena, 1995). La definición de espacio local se apoya principalemente en el reconocimiento de la sociedad local formada por los diversos grupos socioeconómicos, quienes a su vez permiten diferenciar un territorio que es expresión de la conformación de una identidad territorial (Rosales y Tolentino, 2007: 201). Se considera al territorio como

un complejo social-natural, donde no solo hay agentes sociales y sus relaciones, sino también elementos naturales relacionados a través de procesos ecológicos y así mismo un sistema de relaciones sociales de apropiación de los elementos naturales por los elementos de la sociedad (Coraggio, 1989).

1.2.2 El Sujeto, los Agentes y Actores Locales

Una vez hecha una breve exposición de lo que se concibe como desarrollo local parece vital resaltar que al tratar el desarrollo local, se toca inevitablemente el tema del ***sujeto, los agentes y actores locales***, que son finalmente quienes hacen el desarrollo, y pueden ser públicos, privados o mixtos. Su movilización y participación como principales protagonistas y promotores de las iniciativas y estrategias es fundamental en los procesos de desarrollo local (Alburquerque, 2007) .

- **El Sujeto**

Dentro del desarrollo local, el individuo se torna en sujeto, en este punto abordademos a Alain Touraine y Farhad Khosrokhavar (2002), así como a Franz J. Hinkelamert (2002) para comprender la categoría.

Touraine y Khosrokhavar (2002) afirman que hay que rechazar cualquier definición del ser humano respecto a las reglas, hay que reconstruir, y esta reconstrucción debe hacerse primero en el plano del individuo que se torna en sujeto, cosa que no se ha logrado completamente porque existe la tendencia a la moralización, a la creación e imposición de reglas. Mientras Hinkelamert (2002) critica a la concepción del sujeto como un sujeto social, una clase social o un movimiento popular. El sujeto no siente culpa (sentimiento ocasionado por fuerzas externas como la religión) sino que es responsable (la responsabilidad proviene de la razón), por lo que el respeto al otro, la dignidad, la solidaridad son características del sujeto. Para el autor una institución es una avanzada del sujeto dentro y contra las lógicas opuestas que dominan lo social, por lo que se necesitan instituciones protectoras para mantener el derecho de cada uno a ser reconocido como sujeto.

La discusión de la nueva dimensión del sujeto se manifiesta en América Latina y el Caribe desde los años ochenta, se hace necesaria la referencia al ser humano como

sujeto y de manera específica como sujeto negado por la lógica capitalista. Todas las crisis provocadas por el proceso de globalización (la crisis de exclusión, del socavamiento de las propias relaciones sociales y del medio ambiente) están íntimamente ligadas con la negación del sujeto (Hinkelamert, 2002: 2).

La subjetivación podemos entenderla como la afirmación de humanidad y de la vida, resumida en el "yo soy solamente si tu eres también" y "el asesinato es suicidio" retomadas del texto de Hinkelamert (2002), que expresan el alejamiento del individualismo y la noción integral del mundo, unión de la naturaleza y espíritu. Expresan el dejar de lado las diferencias, las clases, al entender que únicamente viviendo en armonía con todos los elementos se logrará la supervivencia de los seres humanos como especie. Supone inestabilidad, desinstitucionalización, desorganización, crisis, la fe, el descubrimiento, la afirmación de un ideal: todas estas palabras que desafían el orden del tiempo y del espacio y definen al sujeto.

Sin embargo, existe la parte contrapuesta de la subjetivación que es la denominada desubjetivación, que arrastra al individuo fuera de sí mismo hasta un punto de destrucción. Un ejemplo, es la democracia cuando se convierte en corrupción general o en demagogia. Estamos en una época poco interesada en el tiempo histórico, y existe una crisis profunda de la representatividad política donde es imposible lo que va a suceder en el largo plazo. Ya no pensamos en términos de la evolución del objeto, sino a la vez en términos de orientaciones personales y de repentinas rupturas en el mundo del objeto. El difícil tránsito entre el pasado y el futuro son consecuencia de la dominación del mercado (Touraine y Khosrokhavar, 2002).

- **Los Actores y Agentes**

Para Arocena la historia y el territorio se expresan en los múltiples y variados procesos de generación de actores locales, y cita a otros autores como Fernando Barreiro que afirma que "los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local" (Arocena, 1995: 25), expresión que es clave para la investigación que pretendo realizar. El autor distingue tres categorías de "actor local": los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales), los ligados a técnicas particulares (expertos-profesionales), y los ligados a la acción sobre el terreno (la población y sus expresiones activas). En esta conceptualización actor local equivale entonces al agente del desarrollo ya que afirma que bajo la fórmula actor local entiende todos aquellos agentes que en el campo político,

económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en 'capitalizar mejor'. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales (Arocena; 1995: 26).

Es de suma importancia destacar el aspecto humano del desarrollo local, la parte medular de las relaciones sociales locales que se ven influidos por los valores de identidad[3], el sentimiento de pertenencia y los valores territoriales fuertemente arraigados, que infieren y limitan los conflictos sociales locales. La identidad es un proceso cultural, material y social. Para generar procesos reales y consistentes de desarrollo local es necesario tomar en cuenta la identidad, vista como la imagen de una localidad, fundada en una cualidad o conjunto de cualidades que han llegado a ser comunes. Es un estilo singular que caracteriza a una sociedad determinada desde sus interrelaciones e interacciones, entre los individual y lo social; se trata de compartir algún carácter escencial sin perder relación consigo mismo (Jaúregui y Martínez, 2010: 57)

En este sentido, una parte esencial del desarrollo local, es la capacidad de generar acuerdos colectivos sobre intereses contrapuestos (Martínez e Irepan, 2007), debe haber una asticulación de los recursos endógenos, es decir una convergencia entre lo social, lo humano, lo económico, lo tecnológico y lo político para producir una sinergía local que desemboque en bienestar.

En este proceso contribuyen de manera muy significativa la asociatividad y la construcción del poder social y político, básicos para la gestión de desarrollo. Las capacidades organizacionales, las destrezas técnicas, el arraigo social y las destrezas políticas de los agentes del desarrollo juegan un papel fundamental en dicha gestión.

- **La Participación de los Actores en la Planeación del Desarrollo**

Como hemos observado, finalmente los que llevan a cabo procesos de desarrollo son los actores locales, por lo que la participación ciudadana es de suma importancia en los

[3] El término "identidad" se abordará más adelante a detalle en el apartado "1.3.1 Poder, Identidad y Cultura". Cuando se explique la relación de este concepto con el tema de investigación.

procesos de desarrollo. Dicha participación se vincula con las relaciones de poder y tiene que ver con las relaciones directas entre los gobernados y las autoridades, se concretiza mediante mecanismos como elecciones, el referendúm y el plebiscito y busca ampliar las posibilidades de la toma de decisiones directamente por la población en general (Huaste, 2010: 29-30).

Así tenemos que, uno de los aspectos más importantes desde la perspectiva del desarrollo local tiene que ver con el valor que agregan los actores locales al desarrollo y a las políticas públicas tanto locales como regionales y nacionales, privilegiando el esfuerzo conjunto de abajo hacia arriba de los actores para mejorar la calidad de vida de las localidades. En la instacia municipal la toma de decisiones públicas se encamina a la solución de problemas y demandas de la comunidad local, por lo que en la medida en la que se instauren más instacias de participación ciudadana, los distintos actores tendrán la oportunidad de participar directamente en la toma de decisiones que afectan la vida diaria, así que estas instancias de toma de decisiones tienen que ver fundamentalmente con la administración y planificación de los recursos con los que la sociedad cuenta para su desarrollo.

1.2.3 Las Instituciones

Otro aspecto ineludible cuando nos referimos al desarrollo local son las ***instituciones***, En este proceso contribuyen de manera muy significativa la asociatividad y la construcción del poder social y político, básicos para la gestión de desarrollo. Las capacidades organizacionales, las destrezas técnicas, el arraigo social y las destrezas políticas de los agentes del desarrollo juegan un papel fundamental en dicha gestión.

Los procesos locales establecen reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta. La institución es entendida, de acuerdo con Jaúregui y Martínez (2010: 57), como un proceso dinámico que tiene relación con todas las actividades de la localidad. El desarrollo local es más factible y viable cuando las instituciones son flexibles y permiten mecanismos de inclusión social. El papel central de las instituciones es encontrar nuevas maneras de mejorar los modos de vida de la gente a través del acceso a recursos y empleos. Las instituciones difieren de una localidad a otra, pero hay patrones generalizados como la familia, el matrimonio, los derechos de propiedad, la comunidad,

las reglas, las leyes constitucionales, los derechos de agua, los mercados de trabajo,el grupo de crédito, etc., que pueden coexistir dependiendo de las condiciones específicas del lugar.

Las instituciones para el desarrollo deben ser unidades dirigidas al logro de objetivos colectivos y a la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Una vez que los grupos sociales sean encaminados se deben instucionalizar las prácticas que realizan (Jaúregui y Martínez, 2010: 57).

En materia de desarrollo local el impulso y diseño de políticas son compartidas por la institucionalidad local y el sector público. Para Martínez Piva (2001) en su artículo "El Desarrollo Local en América Latina" (Citado en: Huaste, 2010: 27) los elementos clave mínimos que deben tomarse en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo local son: a) la participación civil e institucionalidad: autoridades competentes para ejecutar políticas eficientes; b) las instituciones y el entorno competitivo: actividades paralelas a las empresas que las dotan de un entorno promotos de la competitividad local; c) las empresas como masa crítica local; y d) las redes locales integradas por: la institucionalidad, encadenamientos productivos y empresas locales.

1.2.4 La Economía Local

Ahora se aborda lo referente a la ***economía*** local, entendiendo como tal no solamente al sistema de producción, distribución y consumo que se lleva a cabo dentro del espacio local definido anteriormente, sino ampliada al entramado de relaciones productivas y sociales que son la fuente del sustento de la población local. El funcionamiento de las economías locales queda definido por la dinámica de relación entre el espacio, los recursos, los actores, las instituciones y la propia cultura local.

La estructura productiva queda determinada por la diversidad de los componentes que ya hemos mencionado dentro de la localidad y su grado de articulación, ya que desde la perspectiva sistémica que es en la se basará la investigación, todos los elementos que integran la vida económica de un territorio colaboran estrechamente con la finalidad de lograr una mayor productividad, flexibilidad y adaptación a los cambios. El desarrollo de una economía local, según Vázquez Barquero (2000), es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial existente en un territorio que

conduce a la mejora del bienestar de población de una localidad. La economía local se conceptualiza en un sentido amplio, más allá de lo empresarial ya que abarca todos los sectores:

a) **El sector público**. En el sentido del gasto público que se realiza para la creación de infraestructura y oferta de servicios. Así como las políticas públicas emanadas de este sector que regulan los sectores productivos que incentivan o frenan el desarrollo de los mismos.
b) **El sector privado.** Entendido como los sistemas locales de empresas que son elementos muy importantes de las nuevas estrategias de desarrollo para alcanzar objetivos como la reestructuración del sistema productivo y el incremento del empleo, la generación de innovación y sinergía entre todas las partes del sistema y, en ese sentido, los términos de competitividad y desarrollo local no pueden verse como algo separado o independiente, sino como elementos complementarios e interdependientes, ya que los esfuerzos dedicados a la mejora de la competitividad no solamente tiene relación con los beneficios empresariales, además de esto inciden en aspectos ligados a la calidad de vida de la población, al medio ambiente y a la generación de una cultura basada en habilidades, capacidades y beneficios generales.
c) **Sociedad civil.** La población en general es partícipe fundamental en la creación de un entorno favorable para la competitividad de cualquier sector productivo en general, puesto que sus características propias de la cultura como la disposición a crear lazos de confianza, su cultura hacia el aprendizaje, la innovación, el trabajo, etc. son factores determinantes para que una economía local sea exitosa.

La conjunción de los tres sectores que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos locales existentes en una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida (ILPES, 1998).

Para el desarrollo local la denominada ***competitividad sistémica*** es un factor importante en la conformación de una economía local exitosa. Dicho concepto tiene su origen en cuatro diferentes escuelas del pensamiento económico: la economía de la innovación, la economía institucional, la escuela post-estructuralista y la escuela gerencial. De la escuela de la economía de la innovación se adoptó la visión de que la innovación no es un evento sino un proceso basado en el continuo aprendizaje. De la nueva economía institucional, se enfatiza la importancia de las reglas, convenciones, normas y estructuras

que definen el comportamiento de los agentes económicos en el entorno. Dentro de esas normas se le da especial importancia a la reducción de costos de transacción[4], donde un aspecto fundamental para entender el funcionamiento de la empresa es no verla desde el punto de vista neoclásico que la concebía únicamente como una función de la producción, sino como una institución económica.

Por otra parte, de la escuela post-estructuralista se incorporó la idea de que el Estado tiene un papel importante en el procesos de creación de redes empresariales, en ese sentido se enfatizan las estructuras de incentivos económicos para estimular el aprendizaje tecnológico y la innovación en los procesos organizacionales. Y finalmente de la escuela gerencial se comparte la visión de que las ventajas competitivas de una empresa se crean a través de una administración estratégica. El concepto de competitividad sistémica incorpora a su vez elementos de la sociología económica, la sociología industrial, la geografía económica y la ciencia política (aregional.com, 2007: 22-23) .

La competitividad sistémica abarca cuatro grandes categorías (esquema 1) que se retomarán más adelante con Meyer-Stamer, las cuales son: el ***micronivel*** de la empresa y de los vínculos entre éstas; el ***mesonivel*** de las políticas específicas y las instituciones; el ***macronivel*** de las condiciones macreoeconómicas generales; y el ***metanivel*** de las estructuras socioculturales.

En este sentido las empresas crean ventajas competitivas en el contexto del territorio y se preocupan por alianzas estratégicas que les permitan ampliar sus horizontes. La capacidad de gestión de la innovación, las estrategias empresariales, la interacción proveedor-usuario (Ortiz e Infante, 2008) y la integración de clústers cobran especial relevancia en este contexto. El agrupamiento colaborativo en sistemas de empresas y organizaciones productivas, comerciales y financieras, así como los sistemas de innovación y tecnología, orientadas al desarrollo de las economías locales y mezcladas de manera sistémica con los restantes aspectos del entorno local (educación, cultura, comunicaciones, salubridad, etc.) definen las cuestiones de competitividad. Otros

[4] Williamson (1989) define a los costos de transacción como los costos de la administración del sistema económico. Estos costos son diferentes de los de la producción, propio del estudio neoclásico. La economía de los costos de transacción maneja a la firma como una institución cuyo propósito principal es economizar dichos los costos.

elementos que coadyuvan a esto es la existencia de una fuerza de trabajo competente y dispuesta a aprender además de la relevancia del proceso de aprendizaje colectivo de modo que haya un eficiente flujo de información entre los agentes (Berumen, 2006).

Esquema 1. Determinantes de la Competitividad Sistémica

Nivel Meta	Visión y participación de la sociedad en los grandes propósitos y objetivos estratégicos	• Organización de la sociedad • Habilidad de aprender de los demás • Valores sociales • Capacidad de formular estrategias y política públicas • Cohesión social • Participación ciudadana
Nivel Macro	Marco macroeconómico, político e institucional	• Política competitiva • Política monetaria • Política cambiaria • Política presupuestal • Política fiscal • Política comercial
Nivel Meso	Competitividad del entorno sectorial	• Composición industrial • Grado de apertura regional • Entorno empresarial • Tecnología • Capital humano
Nivel Micro	Empresa: eficiente, innovadora, flexible. Red de empresas	

Fuente: aregional.com (2007). Suplemento: Índice de Competitividad Sistémica de las Entidades Federativas ar.

Se ha abundado acerca de la importancia de la competitividad sistémica y los elementos dentro de lo local que lo fortalecen, por lo que es importante señalar la importancia del entorno en esta formación de sistemas. Desde el punto de vista institucionalista tenemos a Edith Penrose (1972), quien afirma que la empresa no solo tiene como objetivo la generación de riqueza, sino que además es generadora de conocimientos. Para esta autora, el entorno es la imagen mental que el empresario tiene de la realidad que lo rodea y la forma en lo perciba influirá en las decisiones de crecimiento de la empresa. Así tenemos que el crecimiento potencial proviene de fuentes tanto endógenas como exógenas a la firma. Penrose hace aportaciones de suma importancia en cuanto a la generación de capacidades tecnológicas, para la autora el crecimiento de la empresa es

la columna vertebral de su teoría, y afirma que la empresa tiene la posibilidad de crear recursos, habilidades y conocimiento productivo de manera constante (Padilla, 2005).

Por su parte, el pensamiento evolucionista habla del desarrollo tecnológico como un proceso evolutivo, dinámico, acumulativo y sistémico. Los evolucionistas señalan que la capacidad de innovar de una firma está influenciada por el medio que la rodea (Ryszard Rózga, 1999). Nelson y Winter (1982) admiten también el importante papel del entorno al caracterizar a la empresa como una entidad u organización dueña de ciertas capacidades y reglas de decisión, además de un acervo de conocimiento. La empresa resuelve problemas tanto tecnológicos como organizacionales y tiene que adaptarse al entorno para sobrevivir, así como aprender de él para progresar en medio del constante cambio, en otras palabras, el entorno determina las vías por medio de las cuales cambia el uso de las tecnologías en el tiempo. Estos autores proponen la racionalidad limitada ligada a la incertidumbre, lo cual implica para la toma de decisiones necesariamente una mayor comunicación intra y entre firmas de manera que con el flujo de información y conocimiento se puedan tomar mejores decisiones.

Para Giovanni Dosi (2008), no existe una división entre el comportamiento de la firma y la dinámica del sistema en su conjunto. La empresa se relaciona con diversas instituciones a través de diferentes canales formales e informales, y que dichas relaciones dan forma a sus actividades. Los actores, el entorno (universidades, bancos, el estado, entre otros) y sus conexiones son influyentes y se relacionan con la innovación y su difusión.

Así tenemos que, al existir una red de innovación conformada por las empresas, los centros de investigación y otros actores que son piezas fundamentales en la creación y adaptación de tecnologías, se crea una fuerte capacidad para la reducción de los costos de transacción, ya que al existir un flujo de información entre las entidades que participan en el proceso hay una disminución de la incertidumbre. Por otra parte al fomentarse la cooperación y la confianza, no solo entre empresas, sino con los gobiernos locales y las instituciones de investigación, se contribuye a la disminución del oportunismo. Estos dos elementos son sumamente importantes en la creación de ventajas competitivas para cualquier economía local.

La empresa como institución económica tiene incidencia tanto en el campo económico como en el social. En el nivel micro, el medio local facilita y promueve los vínculos entre empresas, fomenta la cooperación y disminuye el comportamiento oportunista que busca

el beneficio individual generando una importante reducción de la incertidumbre en la realización de las transacciones.

Desde el enfoque sistémico, para alcanzar objetivos de desarrollo es de suma importancia el grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local, así como una actuación concertada de agentes socioeconómicos locales, para el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes a través del fomento de las capacidades de emprendimiento empresariales locales y la creación de un entorno innovador. Así el desarrollo local se construye de manera integral y sistémica a través de las interrelaciones de todos los factores existentes en un territorio, en el que la institucionalidad permite la reducción de los costos de transacción, mejora los procesos aprendizaje y las capacidades a nivel colectivo y organizacional.

Los factores que determinan la organización de la producción limitarán las opciones, por ejemplo, la estructura económica y organizacional de la producción existente, el sistema tecnológico, los actores y estructuras sociales, las características del mercado, la capacidad de innovación, entendida como colectiva no como solo concerniente a la empresa, y por supuesto, las instituciones (Salazar, 2005). La proliferación de las relaciones entre los agentes económicos que potencian la cooperación, por consiguiente refuerzan el sistema.

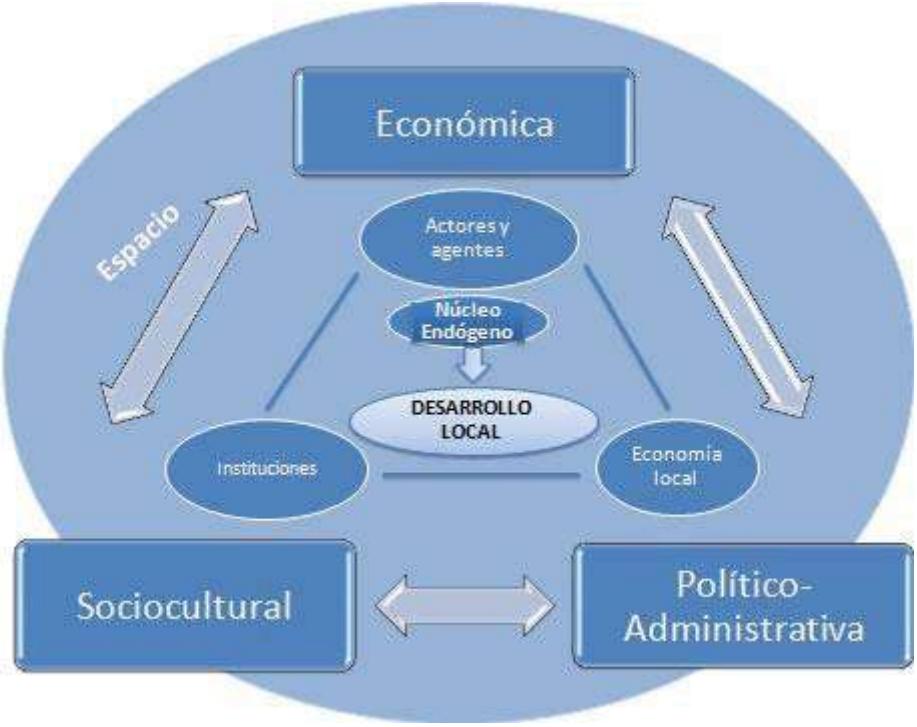
El desarrollo local supone la capacidad emprendedora, el conocimiento de productos y mercados, una disponibilidad de ahorro, una actitud activa y creativa, una estructura social consolidada y un sistema urbano que permita la industrialización. El desarrollo local tiene lugar en espacios donde existe una masa crítica de micro y pequeñas empresas integradas vertical u horizontalemente en procesos productivos específicos. En una economía local articulada es indispensable que todos los actores participen en el desarrollo ya que todos son parte del mismo tejido productivo. De lo que se trata es de involucrar a los diferentes actores sociales en el fomento de actividades productivas a partir de sus territorios concretos. La condición para que nuevas propuestas tengan lugar es la participación y el compromiso social en su diseño. Para el desarrollo local ya no son pertinentes las acciones aisladas de un planificador central, se hace necesario concebir un sistema democrático de negociación permanente entre los diversos actores si se quiere un verdadero desarrollo (Huaste, 2010:27).

- **El núcleo endógeno del desarrollo**

El núcleo endógeno del desarrollo es donde surgen las iniciativas productivas, ya sea desde el interior de un territorio, sector económico o empresa, a fin de aprovechar las capacidades, potencialidades y habilidades propias y desarrollar proyectos económicos, sociales, ambientales, territoriales y tecnológicos. El núcleo endógeno se materializa con la integración de lo económico, social, cultural, político e institucional, en el ámbito productivo utilizando el potencial de la localidad que conduce a la mejora del nivel de vida de la población (Jaúregui y Martínez, 2010: 60). Así tenemos que el núcleo parte de una visión transversal de todos los elementos que permiten que las interacciones tengan cierto tipo de jerarquías, es multidimensional, multiactoral y dinámico.

El estudio de lo local adquiere una gran importancia a partir del reconocimiento de las especificidades dentro de lo global, surge para tratar de dar respuesta a problemas específicos y logra incluir un concepto integral del desarrollo, rompiendo viejos esquemas reduccionistas, reconociendo el papel estratégico que toma la concepción de localidad, entendiendo sus características particulares e integrando la importancia de los actores, agentes, instituciones, organizaciones y recursos para darle un sentido social y sustentable. No se trata de aislar situaciones, sino de enfatizar en cómo las especificidades pueden ser potencialidades a aprovechar para alcanzar un bienestar deseado. Sin embargo, no hay ver que el desarrollo como un simple estado a alcanzar, sino como un proceso constante que necesita orientación. En el siguiente esquema podemos apreciar de forma gráfica los diferentes elementos del desarrollo local y sus interacciones que se consideran en esta investigación.

Esquema 2. Elementos y Dimensiones del Desarrollo Local



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, el elemento básico que contiene a los demás es el espacio, en el cual se desarrollan una serie de relaciones entre las tres dimensiones que se consideran fundamentales: la económica, la sociocultural y la político-administrativa. En estas dimensiones interactúan tres elementos básicos que configuran el tejido local y son: los agentes y actores, las instituciones y los componentes de la economía local, de los que surge el núcleo endógeno promotor de iniciativas de desarrollo. Es precisamente la interacción de estos elementos en los diferentes ámbitos o dimensiones que definen lo "local", comprendidos en un espacio, lo que determina las posibilidades del desarrollo local.

Es el turno ahora de abordar lo referente al turismo y la manera en la que se encuadra en la teoría del desarrollo local.

1.3 Turismo

Etimológicamente, la palabra turismo se deriva del latín *tornus* (torno) y *tornare* (redondear, tornear, girar), y el sufijo *ismo* se refiere a la acción que realiza un grupo de personas, por lo que etimológicamente puede definirse al turismo como las personas que

viajan con la intención de regresar a su domicilio habitual (Ramírez B., 1992: 19). El interés académico por el turismo es en realidad reciente. Los primeros en estudiar el turismo como tal fueron autores europeos de la escuela de Berlín (Glucksmann, Schwick o Bormann). Una de las primeras definiciones en 1942 Hunziker y Krapf de lo describen como "la suma de fenómenos y de relaciones que surgen de los viajes y de las estancias de los no residentes, cuando no están ligados a una residencia permanente y a una actividad remunerada".

Según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006) existen tres etapas del desarrollo del turismo, la primera durante la primera mitad del siglo XX donde el turismo empieza a ser estudiado como fenómeno social casi de forma exclusiva por la escuela alemana; la segunda, cuando surge el turismo de masas con el desarrollo de la aviación comercial después de la Segunda Guerra Mundial; y la tercera etapa, el turismo moderno con el nacimiento de la Organización Mundial de Turismo, en la década de los setentas, que influye en la alineación de las políticas turísticas nacionales y el reconocimiento de la importancia de su contribución en la economía.

A partir de esto se desarrollan diferentes definiciones del turismo, una forma tradicional de concebirlo es como "un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que con motivo de recreación, descanso, cultura o salud, y se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia económica y cultural" (De la Torre Padilla, 1980). Desde la perspectiva gubernamental la Secretaría de Turismo lo define como: "una actividad humana cuya esencia son el ocio y el tiempo libre, y que además de involucrar desplazamientos y la recepción de quienes se trasladan, se sustenta en el uso de recursos y la prestación de servicios generando repercusiones diversas".

Una concepción más completa es la realizada por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas en 1993, que a su vez fue adoptada por la ONU y publicada por la Organización Mundial de Turismo en 1995, la cual define al turismo como "el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros" (Díaz, 2006:21).

La OMT considera el funcionamiento de la actividad turística como un sistema, es decir, como un conjunto de factores interrelacionados entre sí que cambian a medida que nos movemos en el espacio (geográficamente) y en el tiempo, y considera cuatro componentes básicos para este sistema:

1. La demanda, formada por el conjunto de consumidores o posibles consumidores de bienes y servicios.
2. La oferta, compuesta por el conjunto de productos, servicios y organizaciones involucradas en la experiencia turística.
3. El espacio geográfico que constituye la base física en la que tiene lugar la conjunción o encuentro de los diferentes elementos.
4. Los operadores de mercado, que son aquellas empresas y organismos cuya función principal es facilitar la interrelación entre la oferta y la demanda.

A lo anterior se le añade un elemento de suma importancia para nuestra investigación, debido a su activa participación en el desarrollo local, que es la población, considerada como un componente fundamental en este sistema, la OMT especifica que si bien en sí misma, no es un elemento turístico, se considera un factor importante de cohesión o disgregación según se le haya tenido en cuenta o no al momento de planificar la actividad turística. Incluso las propias características de la población local tales como la amabilidad, receptividad, las pautas de comportamiento social y cultural, pueden configurar atractivos de la oferta turística (Díaz, 2006:21).

Esta definición parece acertada por el hecho de que incluye varios elementos fundamentales en el desarrollo local como es la economía local, el territorio, el tejido empresarial y la sociedad civil. Sin embargo, falta afianzar en esta concepción el papel de las administraciones públicas en el turismo como se estudiará más adelante.

Por otro lado, el turismo como un sector económico se ha considerado a lo largo del tiempo como de suma importancia debido a los efectos positivos sustanciales que tiene sobre los niveles de producción y empleo; y por otra parte por el rol decisivo que juega en el equilibrio de la balanza de pagos (Díaz, 2006). A diferencia de otros sectores, el turismo se distingue por ser una actividad de vínculos horizontales que propicia por sí mismo procesos productivos naturales eslabonados. Esto quiere decir, que la economía turística integra actividades productivas y de trabajo directo, así como vinculaciones con las actividades de alojamiento, restaurantes y bares, transporte terrestre y aéreo, comercio y

manufacturas (artesanías), industria de la construcción y proveeduría de diversos servicios, entre las más importantes. Se desprende entonces, que los flujos turísticos internos y externos se consideran propagadores de sinergias y derrama económica con efectos multiplicadores en el tejido productivo y social, susceptibles para reactivar localidades deprimidas y en desventaja económica, esto en condiciones que permitan la proliferación de empresas locales directa o indirectamente relacionadas con el sector así como la generación de empleos bien remunerados.

La actividad turística basada en el traslado temporal de personas conlleva efectos en las diferentes dimensiones y elementos del desarrollo local que hemos mencionado. La OMT señala diferentes formas de turismo de acuerdo a la procedencia del turista: a) *turismo doméstico*: se trata del turismo en el que residentes visitan su propio país; b) *turismo receptivo*: se refiere a no residentes procedentes de un país determinado; y c) *turismo emisor*: que es aquel en el que son los residentes del propio país que se dirigen a otros países. A su vez identificamos diferentes tipos de turismo de acuerdo con la vocación de cada sitio en el que se desarrolle la actividad y los productos turísticos que ofrece, destacando los siguientes:

- ***Turismo Naútico y Depotivo.*** Se denomina así al tipo de turismo en el que el turista realiza un viaje con la motivación principal de realizar actividades náuticas como deportivas donde el viajero desea invertir el tiempo del viaje en una práctica deportiva determinada.

- ***Turismo de Negocios.*** En esta modalidad de turismo el motivo de viaje está vinculado con la realización de actividades laborales y profesionales llevadas a cabo en reuniones de negocios con diferentes propósitos y magnitudes como lo son congresos, convenciones, viajes de incentivos, ferias, exposiciones, etc. (Secretaría de Turismo, s.f.)

- ***Turismo de Salud.*** Se trata del tipo de turismo en el que el viaje es motivado por el deseo del turista de gozar de tratamientos como lo son la medicina alternativa, natural, Spas y todos los distintos métodos con el fin de lograr relajación o para el mejoramiento de la salud. En el caso de México el turismo de salud se relaciona directamente con eficacia médica comprobada del agua como fármaco, el barro y

las arcillas en su estado natural y el masaje como estrategia de aplicación, sirven para prevenir, mejorar y curar las más diversas afecciones del organismo humano, especialmente las del aparato locomotor, respiratorio y digestivo, por lo que existen sitios donde se presentan este tipo de aguas con propiedades químicas y físicas, idóneas para la recreación, esparcimiento, restablecimiento y recuperación del cuerpo humano (Secretaría de Turismo, s.f.).

- ***Turismo Cinegético.*** Es definido por la Secretaría de Turismo como: "La actividad que desarrolla un cazador deportivo nacional o extranjero, que visita destinos, localidades o áreas donde se permite la práctica de la caza de fauna silvestre de interés cinegético en su entorno natural, y que hace uso de servicios logísticos y turísticos para hacer más fácil la práctica de este deporte, en un marco de conservación y sustentabilidad de la vida silvestre" (REDES-SECTUR, 2002: 2).

- ***Turismo rural o "Agroturismo".*** En este tipo de turismo el espacio rural ya no sirve solamente para producir alimentos como lo era anteriormente, sino se pueden realizar varias actividades ahí, pero sin dejar de lado a la agricultura y ganadería, donde estas actividades no son complementarias de las demás sino las más importantes. Los motivos para realizar este tipo de viaje son principalmente los siguientes: el contacto con la naturaleza, los espacios abiertos y el entorno saludable, el descanso y la tranquilidad, la pureza del aire y del agua, la oferta gastronómica tradicional y de calidad, las actividades agropecuarias y/o forestales, conocer una cultura con identidad propia, la amabilidad y hospitalidad de la población local y el acercamiento al patrimonio arquitectónico, etnográfico e inmaterial. El contacto con la naturaleza, de forma contemplativa o mediante la realización de actividades deportivas, constituye uno de los principales atractivos del turismo rural. El paisaje y la biodiversidad son elementos que cuentan con un elevado nivel de asociación al medio rural, en el que deberían dominar los espacios abiertos y donde el cliente demanda un entorno saludable, caracterizado por el descanso y la tranquilidad, dos atributos cada vez más ausentes en el espacio urbano y en la vida diaria de sus habitantes (Lois, 2009: 8-9). En el agroturismo es la actividad agraria la que contribuye a crear la identidad rural del espacio, ayudando a mantener y conservar sus tradiciones (arquitectónicas,

gastronómicas, lingüísticas, artesanales, culturales y étnicas), gestionando los recursos naturales y evitando la degradación y abandono.

- ***Turismo de Naturaleza.***
  - ***Ecoturismo.*** Se refiere los viajes que tienen como propósito principal la interacción, conocimiento y contemplación de la naturaleza, así como la participación en su conservación. Tienden a realizarse en áreas poco perturbadas por el hombre y suelen incluir prácticas de entendimiento y sensibilización cultural. El ecoturismo es, desde otra perspectiva, una categoría vinculada al desempeño ambiental de algunos tipos de turismo de naturaleza (Secretaría de Turismo, 2001: 18).
  - ***Turismo de Aventura.*** Son aquellos viajes que se realizan motivados por la experimentación de desafíos impuestos por la naturaleza y alcanzar logros (sin considerar las competencias deportivas). Según la Asociación Mundial de Turismo de Aventura dichos viajes incluyen dos de los siguientes tres aspectos: actividad física, interacción con la naturaleza e intercambio o aprendizaje cultural (XOLA-SECTUR, 2009: 14).

- ***Turismo religioso.*** Se refiere a los viajes motivados por cuestiones de fe o religión en los que se visitan importantes monumentos o templos relacionados con algún tipo de creencia religiosa, ya sea por cumplir un voto o satisfacer una promesa, pedir algún tipo de beneficio o dar gracias por un beneficio ya recibido. Un ejemplo de ello son las peregrinaciones.

- ***Turismo Cultural.*** Según la Secretaría de Turismo es: “aquel viaje turístico motivado por conocer, comprender y disfrutar el conjunto de rasgos y elementos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social de un destino específico" (SECTUR-CESTUR, Estudio Estratégico de Viabilidad de Turismo Cultural, 2002). Cabe añadir la visión más integral de que es un proceso social que tiene como elemento distintivo la referencia al conjunto del proceso simbólico que se denomina “cultura”, así como a sus productos. El patrimonio cultural es el motor del turismo cultural y podría definirse como el conjunto de bienes o exponentes naturales producto de la actividad humana que nos documentan sobre la cultura material, espiritual,

científica e histórico-artística de épocas que nos precedieron y que, por su condición representativa del desarrollo de la cultura, todos deberíamos conservar y dar a conocer (Gudiño P., 2009: 2). En especial en este tipo de turismo intervienen tres elementos fundamentales en su configuración que son: el ***poder***, la ***identidad*** y la ***cultura***, que aunque intervienen de una u otra forma en todas las modalidades del sector, tienen una especial importancia en el turismo cultural, ya que la oferta turística depende de un patrimonio cultural en cuya construcción estos tres elementos son vitales. A continuación los abordamos de una forma detallada.

1.3.1 Poder, Identidad y Cultura

En lo que respecta a la ***identidad*** tenemos que esta adquiere una importancia vital en el estudio del sector turístico como un sector integral. La noción de identidad se ha tomado como un término de moda a partir de la necesidad social del concepto y del fenómeno de exaltación de la diferencia, que no son más que el reflejo del debilitamiento del modelo Estado-nación, y por consiguiente se torna en una especie de autodefensa y antídoto frente a la globalización. Se ha tenido la tendencia a presentarla como una entidad homogénea, cristalizada y sustancial, sin embargo, como consenso entre los científicos sociales la identidad se define como el conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos), a través de los cuales los actores sociales (individuales o colectivos) demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello dentro de un espacio históricamente específico y socialmente determinado, es el resultado de un proceso de identificación en el seno de una situación relacional (Giménez M., 2007: 35-62),

Tomaremos la definición de Gilberto Giménez (2007) que concibe la identidad como una construcción social que se realiza en el interior de marcos sociales que determinan la posición de los actores y, por lo mismo, orientan sus representaciones y acciones. Es un objeto de disputa en las luchas sociales por la “clasificación legítima”, no todos los grupos tienen el mismo poder de identificación, sólo los que disponen de autoridad legítima pueden imponer la definición de sí mismos y las de los demás, pudiendo así, discriminar y clasificar a otros menores. En las sociedades modernas el Estado se reserva la administración de la identidad, para lo cual establece una serie de reglamentos y controles y en contraparte, existe un esfuerzo de grupos minoritarios de reapropiarse los medios para definir por sí mismos y según sus propios criterios su identidad.

Dicho autor consideran las siguientes características principales de la identidad, factores importantes a considerar al estudiar al turismo:

- ***Persistencia en el tiempo.*** Tiene la capacidad de perdurar en el tiempo y el espacio, implica la percepción de ser idéntico a sí mismo a través del tiempo, del espacio y de la diversidad de las situaciones, sin embargo, esto no significa que sea estática, se mantiene y dura adaptándose y recomponiéndose incesantemente, sin dejar de ser la misma.
- ***Valor.*** La identidad se encuentra dotada siempre de un valor para el sujeto, ya sea positivo (cuando genera estímulos hacia la autoestima, la creatividad, el orgullo de pertenencia, beneficios, etc.) o negativo (cuando su pertenencia genera frustración, desmoralización, complejo de inferioridad, etc.). La identidad es el valor central en torno al cual cada individuo organiza su relación con el mundo y los demás sujetos.
- ***Estrategias identitarias.*** Aunque la identidad aparece como un medio para alcanzar un fin, los grupos no pueden hacer lo que quieran con ella. El carácter estratégico de la identidad nos permite comprender ciertos fenómenos como los de resurgencias y recomposiciones identitarias.
- ***Identidades étnicas.*** En México existen gran variedad de grupos sociales que pugnan por legitimar su identidad. Según F. Barth (1976), la etnicidad es un producto del proceso de identificación, y puede definirse como la organización social de la diferencia cultural. Los componentes culturales básicos de la representación social que tienen en sí mismos los grupos étnicos, en contraposición con la cultura nacional mayoritaria de carácter occidental, son:
    a) Una tradición archivada en la memoria colectiva, que remite a una línea de ancestros y que registra el trauma de la colonización. La tradición se entiende como “el conjunto de representaciones, imágenes, saberes teóricos y prácticos, comportamientos, actitudes, etc. Que un grupo o una sociedad acepta en pro de la continuidad necesaria entre pasado y presente” (Hervieu-Léger, 1993: 127), son “sociedades de memoria”.
    b) La reivindicación permanente de sus territorios como lugares de anclaje de su memoria colectiva, contenedores de su cultura y referente simbólico de su identidad social;

c) La valorización del propio lenguaje, dialecto o sociolecto no sólo como medio de comunicación intragrupal, sino también como archivo vivo de su visión del mundo y símbolo distintivo de su identidad cultural;
d) La valorización del propio sistema de parentesco como fundamento primordial de su pertenencia grupal;
e) Un complejo religioso-ritual que actualiza, reafirma y renueva la identidad del grupo, mediante la dramatización de su visión del mundo, de la vida y la muerte.

En el diseño de cualquier política que pretenda tener un impacto en una sociedad local necesariamente necesita tomar en cuenta los rasgos identitarios para lograr la efectiva incidencia en una realidad específica. Otro aspecto de suma relevancia es el estudio de las relaciones de ***poder*** existentes dentro de una localidad, que están íntimamente relacionadas con las formas de poder[5], que según la teoría pura del poder se mueven en dos dimensiones: el poder concebido como fuerza en un extremo (organizaciones como cárcel: fuerzas armadas) y en el otro como consenso (las cooperativas, pero en el medio las empresas) (Krieger, 2001). Así las configuraciones organizacionales dependen en gran medida de los núcleos donde se ubican los poderes y los intereses de los mismos. De la misma manera en el diseño y la implementación de cualquier política pública, en este caso turística, el aspecto del conocimiento del poder y sus diferentes relaciones y configuraciones es de suma importancia para la incidencia en una localidad.

Por último está el aspecto de la ***cultura***, de suma relevancia para la caracterización del turismo como un fenómeno social, definida en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como el total de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a una sociedad o grupo social. Ésta incluye no sólo las artes y las letras, sino también los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las costumbres que se manifiestan, por ejemplo, en la arquitectura, la música, la escritura, el lenguaje; en el modo de celebrar una fiesta y sus motivaciones; en las vestimentas, las danzas y bailes tradicionales, y también en técnicas originarias y únicas de cultivos o de elaboración de platillos (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, s.f.).

[5] Definido por Krieger (2001) como la probabilidad de imponer su propia voluntad dentro de una relación e implica una relación dialéctica de mando y obediencia.

1.3.2 Los Actores en el Turismo como Dinamizador del Desarrollo

El turismo constituye un sistema de interrelaciones entre los sistemas mundiales y locales, con fuertes alcances en el ámbito cultural y medio ambiental, es por eso, que la política turística precisa un enfoque global en su diseño integral debido a sus grandes implicaciones (Díaz, 2006). Para que pueda existir hacerse latente la visión integral en la toma de decisiones en el ámbito turístico es necesaria la inclusión de todos los actores del espacio local, puesto que éste contiene todas las relaciones tanto sociales como ecónomicas y es importante por que es ahí donde se desarrollan todas las acciones referentes a la dinámica turística y la manera en la que los actores se desempeñan sobre ella es determinante del desarrollo local. Los tres actores a resaltar son: el sector público[6], el sector empresarial y la sociedad civil, de los que hablaremos un poco más adelante sobre su papel en el desarrollo de una política turística acertada, pero primero explicaremos por qué es importante esa participación pilar de esta investigación.

Con base en lo escrito por Oriol Miralbell Izard (2010:41) de manera general, el Estado suele intervenir en la actividad turística para:

a) Contribuir en la reducción de sus impactos negativos e integrarlo como actividad que apoye al desarrollo de los destinos.
b) Ampliar el nivel de bienestar de la sociedad en general.
c) Salvaguardar el interés general de una actividad que engloba multitud de agentes diferentes y que, a veces, tiene intereses divergentes.

Lo anterior es difícil que se cumpla, una razón puede ser que los distintos sectores vinculados al turismo se encuentran fragmentados, con sistemas de representación de los grupos de intereses escasamente desarrollados, esto puede deberse según Flora Díaz (2006) a que el sector se expande en sitios con un gobierno local muy débil, en empresariado local dividido o trabajadores pobremente representados. A lo anterior se añadiría otra causa fundamental, que es la insuficiente atención que se pone en el diseño de la política turística a los impactos negativos que puede generar el turismo en la localidad, además de la poca participación de la población en la toma de decisiones por una pobre representación.

[6] Que se compone de un conjunto de órganos y administraciones públicas con tres niveles de gobierno: central, autonómica y local (Mochón, 2008:36) (para el caso mexicano son: federal, estatal y municipal).

Lo cierto es que la interacción de los diferentes actores locales, a través de la participación en el proceso de elaboración de la política turística, puede alterar notablemente la jerarquía de fines-medios de la misma. Una evolución marcada en la política turística sería el cambio de objetivos centrados meramente en tener indicadores macroeconómicos positivos como el incremento de turistas, aumento de unidades económicas turísticas, etc.; a pasar a una política que incluya elementos de desarrollo local como el incremento de la competitividad sistémica a través de la innovación, medidas de cuidado medioambientales, generación de externalidades positivas para la población, incremento del nivel de vida de los habitantes del destino, etc. Éstos últimos, van de la mano de los primeros, pero añaden el aspecto cualitativo necesario.

La toma de decisiones de política turística al igual que la económica en general, implica dos tipos de costos que es necesario considerar (Díaz, 2006) ya que de no ser así trae como consecuencia políticas públicas insatisfactorias:

a) Costos de tomar una decisión. Son los que ocasiona internamente el propio proceso de toma de decisiones.
b) Costos externos potenciales. Son los costos de tomar una decisión que se derivan para el resto de individuos que no participaron en el proceso.

A partir de lo anterior se consideran cuatro reglas de decisión, que de acuerdo con Flora Díaz (2006) basándose en *"El cálculo del consenso (fundamentos teóricos de una democracia constitucional)"* de J. M. Buchanan y G. Tullock (1980). Estas reglas manifiestan de forma muy gráfica las consecuencias de no tomar en cuenta al conjunto de actores en la toma de decisiones:

1. Un individuo toma decisiones que nos afectan a todos (dictadura). Los costos externos potenciales son muy altos, pueden afectar al 99% de la población; los costos de decisión son muy altos.
2. Todos están de acuerdo con la decisión (unanimidad paretiana). Los costos externos potenciales son muy altos, pues es suficiente con que un individuo no esté de acuerdo para que el proceso se alargue.
3. Mayoría simple. El 51% está de acuerdo con la decisión. En este caso los costos externos potenciales pueden afectar al 49%, es decir, los que no están de acuerdo; los costos de decisiones pueden resultar razonables.

4. Mayoría cualificada. En decisiones que son muy importantes para la colectividad se puede exigir mayoría cualificada, 75% por ejemplo. Los costos externos potenciales pueden ser significativamente bajos (afectan el 25%) y los costos de decisión son altos pero no imposibles.

Sin duda, la unanimidad en la toma de decisiones es por parte de los actores es fundamental en el diseño de la política turística para que puedan mantenerse los beneficios de ésta. Es aquí donde entra la importancia de considerar a la población local también como parte de ese consenso, puesto que es capaz de percibir el desarrollo turístico con cierto recelo dados los efectos que puede tener sobre la destrucción del medio natural y sociocultural del territorio en el que habita. Es decir, el desconocimiento de los efectos y beneficios económicos y sociales del turismo por parte de la población local, aunado al deterioro del entorno como producto de una actividad turística, pueden hacer que la expansión turística en lugar de aumentar, reduzca el apoyo y la legitimación de la acción del gobierno en materia de turismo.

La gobernabilidad en un elemento clave de la competitividad, es decir, es la garantía de un entorno armonioso, regulado, consolidado como un sistema y que otorga seguridad (Maralbell, 2010). El turismo necesita gobernanza[7] por las siguientes razones

1) El turismo necesita para su impulso la colaboración del sector público y privado. Para el desarrollo turístico resulta imprescindible la utilización de recursos públicos cuya gestión es competencia de diferentes administraciones y órganos de gobierno (recursos naturales, culturales, territoriales, etc.)
2) Es menester aumentar la concientización de los ciudadanos con respecto al destino turístico a partir de una mayor implicación de la sociedad civil en un buen desarrollo turístico.
3) En el turismo la clave es la transversalidad. Para que el turismo funciones y lo haga con normalidad es necesario la concurrencia de varios subsectores empresariales (alojamiento, restauración, transporte, intermediación, etc.) que contemplan lógicas independientes y, en muchas ocasiones contradictorias.

[7] "El término gobernanza posee diferentes significados y, de forma especial, ha tendido a asociarse a todos los cambios producidos en el sector público en los últimos años, la mayoría de ellos relacionados con la reformulación del papel que deben desempeñar en el futuro los actores gubernamentales formales. En definitiva, se trata de la idea de gobierno relacionada con los procesos de toma de decisiones colectivas que permiten la gestión de los conflictos sociales" (Maralbell, 2010).

4) A menudo, según la lógica de intervención, los diferentes actores turísticos utilizan elementos diferentes a la tradicional división funcional. En el caso del turismo el destino turístico es el aglutinador del espacio de acción (Velasco 2008).

La gobernanza no es potenciar la colaboración público-privada para mejorar el desarrollo turístico en un espacio territorial determinado. La gobernanza turística debe entenderse como parte de los procesos de decisión público-privados cuyo objeto es la mejora de la gestión de los conflictos que de manera inevitable provoca la actividad en el destino. La gobernanza turística implicaría avanzar un paso más en el gobierno del turismo.

La gobernanza turística (considerando su carácter transversal y su dimensión de actividad compleja, variada y dinámica; de intereses fragmentados y de complejas interdependencias sobre todo verticales) contempla una gran variedad de actores con intereses a menudo confrontados que han de alinearse en torno a un producto integral (Maralbell, 2010).

Es así como ***sector público*** adquiere una relevancia fundamental ya que incide sobre el turismo directa e indirectamente,como se mencionaba. Cuando el sector público establece programas de gasto en desarrollo turístico o políticas de promoción turística son ejemplos de actuaciones a favor del turismo. Estas iniciativas son especialmente adecuadas para desarrollar nuevas zonas y las suele llevar a cabo el sector público pues superan las posibilidades de las empresas de la región. El sector público también incide en el turismo mediante inversiones en infraestructuras tales como carreteras, aeropuertos, puertos, redes de telecomunicaciones, energía, etc. Lógicamente en este caso estamos ante un efecto indirecto, ya que la infraestructura genera beneficios para más sectores además del turístico. En cualquier caso determinadas infraestructuras facilitan la apertura al turismo de cualquier zona con potencialidades turísticas. El sector público incide también en las empresas turísticas estableciendo impuestos sobre ellas. Además de los impuestos generales, tales como el IVA y el ISR, que gravan las rentas obtenidas por las empresas del sector o el consumo de productos y servicios turísticos (Mochon, 2008: 37-38).

Específicamente en el diseño e implementación de políticas públicas este sector juega un papel trascendental, ya que retomando la visión de Enrique Cabrero en su obra “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria”, las políticas públicas se asumen como espacios de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la

acción pública (Cabrero, 2003. Citado por Chauca, 2008:32). Este autor estudia el reto de la nueva gerencia pública que a su parecer es lograr la mezcla estratégica entre la eficiencia (la implementación de programas públicos con uso intensivo de los recursos que se poseen), la eficacia (visualización clara de los logros e impactos de los programas y de los mecanismos de monitoreos y seguimiento), y la legitimidad (interacción permanente con la ciudadanía para construir los arreglos institucionales necesarios para gobernar), ya no se trata solamente de una herramienta de administración sino de una forma de gobernar y de tomar decisiones que reconceptualiza la acción gubernamental. (Cabrero, 2000:22. Citado por Chauca, 2008:32), y es bajo estos términos que sería idónea la elaboración de una política turística congruente que se cimente en dichos preceptos.

Cabrero propone el método de Gestión Estratégica el cual tiene como algunos de sus supuestos: lograr la mezcla estratégica en equilibrio que es gobernar localmente con eficiencia, eficacia y legitimidad, así como una evaluación permanente (Cabrero y Nava, 2000). El aspecto estratégico involucra un medio cambiante, multivariable y con información imperfecta, que implica retroalimentación continua del desempeño y objetivos de la organización. La gerencia municipal se constituye en un método de análisis, apoyo y soporte para la conducción gubernamental, no en una técnica para gobernar. Retomamos de Cabrero los elementos que propone (Avilés M., 2008:108-109) para la gerencia pública que deberían, a nuestro parecer, formar parte de toda política pública :

- Un sistema de planeación estratégica que contenga misión, objetivos generales, líneas de acción de gobierno, programas gubernamentales y presupuesto.
- Un sistema de control de gestión que contenga un subsistema de control presupuestal (eficiencia), de control programático y de control del desempeño gubernamental, de evaluación de impacto de programas y políticas municipales. Indicadores de gestión para el monitoreo de variables clave de observación.
- Que exista una metodología para el diagnóstico de variables tanto internas como externas al aparato gubernamental.
- Un diagnóstico externo, que es importante dado que en instacias municipales, en buena medida las variables exógenas al ámbito de las desiciones locales determinan el éxito o fracaso de las políticas públicas. Tal diagnóstico debe realizarse en lo económico, político, social y legal principalmente.

- Un diagnóstico interno respecto a áreas funcionales y su interrelación.
- Un diagnóstico de eficiencia respecto a centros de costos y de inversión, de captación y provisión de recursos, localizando flujos de recursos y de eficiencia, viendo en qué puntos suelen fallar, tomando en cuenta que su utilidad depende de su posibilidad de comparación con otros municipios similares, o en cuestión de series de tiempo.
- Diagnósticos de eficacia cuantitativo-cualitativos que tomen en cuenta el flujo de los procesos decisorios, más que el flujo de los recursos, con ubicación de centros de responsablilidad, de coordinación, de control y supervisión, de monitoreo y direccionamiento.
- Evaluación de los niveles de legitimidad. Encontrar los centros principales , en donde se determinan los centros de interacción gobierno ciudadano, los centros de comunicación social, los de promoción de redes de participación, así como los de negociación y manejo de conflictos. En ellos se asume en conjunto la función de interlocución, amortiguación y generación de consensos.
- Emplear el método de construcción de escenarios para prever estrategias emergentes que constituyen herramientas para la contingencia.
- Participación en redes de gerentes municipales en las diversas áreas de gestión, que contribuyan a la toma de decisiones, a la deliberación y sometan opciones a los gobernantes en turno, al cabildo e incluso a las redes de agentes sociales, lo que implica su profecionalización y ejercicios de capacitación.

Cabrero diferencia tres fases en el desarrollo de los municipios: crecimiento desequilibrado, expansión acelerada y estabilización de crecimiento. La última fase propicia para la consolidación de redes de participación y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía (Avilés M., 2008:109), que son fundamentalmente necesarias en la formación de una política que no sea pública en función de ser impuesta por el gobierno, sino como un consenso común entre gobierno y ciudadanía.

La necesidad de una política turística de calidad en la actualidad, va más allá de la idea de la mera intervención del Estado en la economía para corregir las fallas de mercado, ya que se hace presente con mayor fuerza la participación de todos los actores vinculados a la actividad turística, es decir, no sólo de los representantes de la Administración local,

estatal o nacional en turno, sino también de los empresarios, gerentes, empleados, asociaciones sindicales, asociaciones diversas y organizaciones no gubernamentales. La participación conjunta de los diversos actores políticos, económicos y sociales resulta fundamental cuando se trata de generar un sistema de política turística exitoso en el logro de sus fines. Especialmente importante sería el desarrollo y fortalecimiento de redes entre todos los agentes anteriores (Díaz, 2006: 32).

Así mismo, se tiene al ***sector empresarial,*** la empresa es una pieza clave en cuestiones de desarrollo al ser la unidad básica de producción. Sin embargo, para poder incidir de manera positiva en el ámbito local requieren de ciertas condiciones que incentiven la competitividad y la derrama de beneficios. Los sistemas locales de empresas son elementos muy importantes de las estrategias de desarrollo para alcanzar objetivos como la reestructuración del sistema productivo y el incremento del empleo, así como difusión de conocimiento. El éxito del papel de la firma en el desarrollo local depende de diversos factores que aseguren el desenvolvimiento empresarial en un entorno que contribuya a impulsar la competitividad, y a crear un ambiente de confianza entre los agentes económicos, así como el fomento de una competitividad sistémica que sea capaz de satisfacer las exigencias del exterior.

Como se menciona con anterioridad, Meyer-Stamer (1999) caracteriza cuatro niveles de agregación política: micro, meso, macro y meta, para explicar los factores que determinan la competitividad en cada uno de estos planos. Afirma que un desarrollo industrial exitoso se logra no solo mediante los factores a micronivel de las empresas y macronivel de las condiciones económicas macro, sino además mediante medidas concertadas del estado y de instituciones no gubernamentales para el fomento de la competitividad de empresas (mesonivel), dependiendo la capacidad de formulación de una política de fomento a nivel macro y meso de las estructuras básicas políticas y económicas y la constelación de actores (metanivel). Para el caso de nuestro estudio el análisis tiene que realizarse en cuanto a la relación que tienen las políticas públicas en el desarrollo de las empresas turísticas principalmente en el nivel micro, pero sin dejar de lado los factores de los otros niveles que se consideren relevantes para el estudio como observamos en la tabla 2. De la cual, retomanto a este autor daremos una importancia clave desde el nivel meta a la capacidad de cooperación de los actores locales, desde lo macro las políticas nacionales desde las que emanan las locales, desde el nivel meso lo referente a la política regional,

no únicamente turística, sino las responsables de crear un ambiente propicio para la competitividad de las empresas turísticas a nivel estatal.

Tabla 2. Determinantes de la Competitividad Sistémica en Diferentes Niveles de Agregación Política

	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Meta	Competencia sistémica de diferentes modelos de economía del mercado.	Modelo de desarrollo nacional Sistema de innovación nacional.	Identidad nacional Capacidad estratégica de los actores regionales.	Capacidad de cooperación de actores locales Confianza Ambiente creativo.
Macro	Transferencia de capital internacional.	Condiciones macro macroeconómicas (sistema impositivo, posibilidades de financiación).	Política financiera solida, capacidad de inversión estatal.	Política financiera solida, capacidad de inversión, ambiente atractivo, calidad de vida.
Meso	Política industrial.	Fomento de nuevas tecnologías, fomento de la exportación, instituciones especificas de financiación, política ambiental específica del sector.	Fomento económico regional. Centros de demostración tecnológica Institutos FyE Instituciones de Formación Política Ambiental.	Fomento económico local y política ocupacional Instituciones de formación Centros tecnológicos y de fundación Cámaras competentes.
Micro	Empresas internacionales Global Commodity Chain.	Empresas medianas y grandes Redes dispersas.	PyME Clústers regionales.	Clústers locales /distritos industriales Relación c/proveedores locales.

Fuente: Meyer-Stamer, J., (1999), "Estrategias de desarrollo local-regional: clúster, políticas de ubicación y competitividad sistémica", en Desarrollo Local: Textos Cardinales, Solari y Martínez (compiladores), Facultad de Economía.

El elemento común es un sistema de empresas unidas a un territorio cuyas especificidades están ligadas al entorno en todos sus aspectos y, tienen como fin el aprovechamiento de los recursos ahí existentes que permitan la mejora de las condiciones de vida de la localidad, apoyándose de la base productiva por lo que la integración de los actores en todos los niveles influyen en el resultado del proceso.

Retomando a Alburquerque (1998. Citado por Ortiz e Infante, 2008) para impulsar el desarrollo se debe fomentar y detectar las iniciativas productivas, facilitar el acceso concertado a los servicios, establecer mecanismos de financiamiento a nuevas empresas e incentivar la cooperación interempresarial de los actores locales.

Por su parte ya expresamos la importancia de la ***sociedad civil*** como parte esencial de la legitimación de la política, además de ser un elemento básico en la configuración de una oferta turística exitosa por los factores cualitativos que añade a un destino, además de ser la población local quien sufre o se beneficia de las consecuencias que trae consigo actividad turística. Para esta investigación se entiende como todos aquellos actores organizados o no organizados fuera del gobierno o del ámbito empresarial que tienen influencia en la toma de decisiones de la vida local, por lo que son piezas clave de cualquier proceso de de desarrollo.

Aunado a lo anterior se retoman las cuatro directrices que según Velasco (2004) debe tener toda política turística, además de las ya consideradas por Cabrero (2000) anteriormente:

I. Resulta preciso que recoja un conjunto de decisiones articuladas a partir de la idea común y coherente de qué es el turismo, más allá de las decisiones puntuales dirigidas a subsectores específicos.
II. Que las decisiones se conviertan en acciones que se materialicen. Es decir, debe existir voluntad política y consenso social para ejecutar acciones sobre líneas maestras de la política turística para que ésta sea efectiva.
III. Que este conjunto de acciones sea impulsado por un gobierno en el ámbito territorial de su competencia. Eso no impide que haya diferentes órganos legítimos que establezcan políticas turísticas en diferentes escalas territoriales; en cualquier caso los esfuerzos de coordinación son necesarios.
IV. Hay que determinar unos objetivos concretos que permitan avanzar en dos líneas:
    a) para atraer los segmentos de turistas que mejor convengan al destino,
    b) para garantizar que su estancia les resulte satisfactoria.

Por lo tanto, considerando las diferentes realidades turísticas actuales, es imprescindible examinar el funcionamiento del sistema turístico no sólo sobre el papel de los Estados, sino también el funcionamiento, la estructura y la organización de una multiplicidad de

organismos, instituciones, asociaciones, etc. que, desde una óptica pública o privada, tienen en el turismo una parte sustancial en sus actuaciones.

CAPÍTULO 2
LA POLÍTICA TURÍSTICA: MORELIA (MICHOACÁN, MÉXICO) Y SANTIAGO DE COMPOSTELA (GALICIA, ESPAÑA)

En el capítulo anterior quedó asentada la base teórica sobre la que se construye la presente investigación, se habló acerca de lo que es una política pública y de acuerdo al marco del desarrollo local cómo sería la forma ideal de diseño e implementación. Partiendo de esto, en el presente capítulo nos adentramos al campo de las políticas públicas, y específicamente al de la turística como parte focal del trabajo. En esta parte realizamos la caracterización de la política turística mexicana, bajando a los niveles estatal y municipal con el fin de llegar a la ciudad de Morelia, al mismo que tiempo hacemos la comparación con los elementos de la española, homologando los distintos niveles de gobierno, centrándonos a su vez en Santiago de Compostela. El objetivo es identificar los elementos del modelo español útiles al mexicano, en especial a Morelia.

2.1 La Políticas Públicas

La idea de políticas públicas 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, 2007:37). En el concepto tradicional de las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera, 1999: 13). Entendemos por política pública un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de la sociedad civil, debe expresar en el campo teórico una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado con respecto a la sociedad (Podestá, 2000: 69)

Sin embargo, la función de las políticas públicas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso. Hogwood y Gunn (1984, Citado en Parsons, 2007: 47) especifican diez usos del término *políticas públicas*: 1) etiqueta para referirse a un ámbito de actividades; 2) expresión del propósito general o de la situación deseable sobre determinados

asuntos; 3) propuestas concretas; 4) decisiones gubernamentales; 5) autorización formal; 6) programa; 7) resultado; 8) impacto; 9) teoría o modelo y 10) proceso.

Como se puede observar el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado, pero los adelantos tecnológicos en información y comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas, así, la reflexión sobre el sector público se está centrando en sus flujos de información y –muy lentamente- su institucionalidad también. El cambio ha ido del énfasis en la administración al de la gestión (especialmente de la infomación). Una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad deberá incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Las políticas además, están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción (Lahera, 1999: 14-16).

Los gobiernos de todos los niveles desarrollan políticas públicas que pueden ser clasificadas en función de diferentes criterios. En primer lugar tenemos a Theodore Lowi (1964) que desde un enfoque politológico, presenta políticas públicas de cuatro tipos:

a. **Regulatorias**: aquellas orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. El énfasis está aquí en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos.
b. **Distributivas**: aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. El énfasis está en la prestación de servicios públicos, tales como los servicios de salud, educación y seguridad.
c. **Redistributivas**: cuando se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas.
d. **Constituyentes**: cuando modifican la organización misma del Estado. El caso más claro en nuestro país es el de las políticas de la descentralización.

La segunda forma de clasificación es por la naturaleza de las políticas públicas, Parodi (2003) las divide en: ***sociales*** (salud, educación, vivienda, etc.), ***económicas*** (política monetaria y fiscal) y de ***gestión*** (procesos decisionales orientados a resolver problemas de organización y operación del aparato burocrático). La siguiente tipología es respecto a la proyección temporal, figurando las ***políticas de Estado***, que son aquellas que trascienden varios gobiernos ya que

guiarán la labor del Estado más allá del gobierno de turno; y ***las políticas de gobierno*** que obedecen a un plan de gobierno y a la ideología del partido en el poder.

Una cuarta clasificación es respecto al nivel de coordinación: ***sectoriales*** (se atribuyen específicamente a un sector y afectan a su ámbito particular), ***multisectoriales*** (son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación) y ***transectoriales*** (cuando se encuentran transversalmente en los diferentes sectores del gobierno, como es el caso de la política ambiental o de la política de equidad de género). Por último encontramos la división en cuanto al nivel de gobierno: ***políticas nacionales, estatales y municipales***.

En este contexto la política turística es regulatoria en el sentido que establece los lineamientos del funcionamiento de la actividad de un sector económico y a su vez distributiva por el papel que tiene en la capacitación de los trabajadores y empresarios ligados a la actividad turística, así como la prestación de los diferentes servicios públicos ligados al sector (salud, educación, saneamiento, etc,) por poner un ejemplo. Por otro lado, se ha categorizado como una política económica, pero tiene implicaciones en la parte social y de gestión (gestión de empresas turísticas y tramites gubernamentales). A su vez se trata de una política de gobierno y sectorial y centramos su análisis en el ámbito municipal.

Las políticas públicas se asumen como espacios de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública (Cabrero, 2003. Citado por Chauca, 2008:32). Los proyectos y programas turísticos se generan a partir de diferentes situaciones y motivos. Uno de ellos es a partir del Plan Nacional de Turismo, así como de planes estatales, regionales, municipales, etc. en sus diversos proyectos y programas. En virtud de que el plan debe contener una visión global del fenómeno teniendo en cuenta las prioridades territoriales, políticas y sociales.

La instrumentación de políticas públicas enfocadas en hacer del sector turístico una fuente de desarrollo tienen como principal objetivo la obtención de una serie de beneficios económicos y sociales, por mencionar algunos: mayor captación de divisas provenientes del sector turístico, mayor flujo de inversión hacia a la región, mayor número de empleos, mas ingresos, creación de infraestructura y mejoramiento relativo del nivel de vida de la población receptora. Sin embargo, el turismo mal planeado puede influir sobre la estructura de las sociedades anfitrionas, generando o incrementando la diferenciación social, debido a que los beneficios que capta la zona de destino no suelen ser repartidos uniformemente, sino que tienden a ser monopolizados por un sector minoritario de la población (Pérez, 2008).

Existen diversos grupos involucrados en el proceso, sus intereses y las relaciones que establecen entre sí, no sólo a nivel local (en el cual suele aparecer como el ámbito ideal, exclusivo y no conflictivo) sino también a otros niveles en los cuales se toman decisiones que afectan lo que se conoce a nivel local. Esto último obliga a considerar interacciones complejas y conflictivas que se establecen entre los diferentes niveles. También obligan a definir quiénes serán los beneficiarios de estos proyectos si partimos de la idea de que la población local no es homogénea (ni en intereses, ni en capacidad de negociación e inserción de nuevas actividades económicas) y cómo se aseguran los mecanismos para que los beneficiarios efectivos coincidan con los beneficiarios propuestos (Troncoso y Almirón, 2005).

Para el estudio se toma la idea de Lorenc Prats que señala que las fuerzas e intereses de los diferentes actores sociales son los que tendrán un rol relevante en la implementación de los proyectos turísticos: “los proyectos se mueven entre lo deseable, lo razonable y lo posible, o, dicho de otra forma: las buenas intenciones, la razón formal (legitimada por los parámetros técnicos, objetivos y materiales, como recursos, ubicación, infraestructuras, etc.) y la razón contextual (determinada por las fuerzas e intereses en juego), por muy poderosas que sean las buenas intenciones y las razones formales, las fuerzas e intereses que integran lo que llamamos razon contextual, acabarán imponiéndose” (Prats, 2003).

Una política pública diseñada de manera que integre en su diseño un diagnóstico fidedigno de la realidad, que tome en consideración las tres dimensiones del desarrollo local (económica, político-administrativa y sociocultural) y con un verdadero consenso entre actores, será una política certera que impactará positivamente en el desarrollo. Sin embargo, no es tan sencillo como en el discurso, ya que se hace necesario considerar interacciones complejas y conflictivas que se establecen entre los diferentes niveles y actores que impiden la generación de un verdadero desarrollo.

Para abordar poco a poco en el caso de estudio que es la política turística, empezaremos con el análisis de la misma bajando de lo nacional a lo local haciendo una comparación entre los tres niveles de gobierno al revisar los elementos del desarrollo y específicamente del desarrollo local que contienen, las formas de inclusión de la participación de los actores y las dimensiones que abarcan.

2.2 La Política Turística Nacional: México y España

En este apartado se realiza la comparación entre la política turística mexicana y los elementos de la política turística española, descendiendo a los niveles estatal y municipal con el fin de situarse en la ciudad de Morelia y Santiago de Compostela, homologando los distintos niveles de agregación político-administrativa. En primera instancia se analiza lo correspondiente a los rasgos de la política, su diseño, las leyes que la rigen, los planes, programas y proyectos que la reflejan y su implementación. Posteriormente, se abordan de la misma forma las características macroeconómicas del sector turismo como prueba parcial del cumplimiento de los objetivos planteados por la política turística de ambos países.

2.2.1 Política Turística Mexicana

Se inicia con la forma en que se realiza la política turística en México. Para este efecto existe la Ley General de Turismo[8], que es la que rige el funcionamiento del sector en el país y otorga a la Secretaría de Turismo (SECTUR) la conducción del mismo, según lo estipulado en el Título Segundo, Capítulo I, Artículo 2° de dicha ley, se asientan las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal que se ejercen a través de la Secretaría (esquema 3), en el que podemos observar que la conducción de la política recae en la Secretaría de Turismo, de igual manera que la planeación y la coordinación intergubernamental.

A su vez, la planeación de todos los sectores en general, está regida por la Ley de Planeación[9] que establece un Sistema Nacional de Planeación Democrática y los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo, que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley. En consecuencia en nuestro país la política turística se refleja en los diferentes programas y proyectos emanados del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes estatales y municipales respectivamente. Se comienza con la política nacional para llegar al municipal que es lo primordial este estudio.

[8] Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 17 de junio de 2009.
[9] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1983, última reforma: 9 de marzo de 2012.

Esquema 3.

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en el Título Segundo, Capítulo I, Artículo 2° de la Ley General de Turismo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se aborda el valor del sector turismo reconociéndolo como una fuente de desarrollo:

> *"El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico (…) El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales (…) El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser participes plenos del proceso de desarrollo." (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012).*

En el mismo documento se plantea como prioridad nacional: “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”. La política turística se sintetiza según el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, en tres grandes ejes que son: ***competitividad***, ***sustentabilidad*** y ***diversificación***; de los que se desprenden los objetivos específicos para el sector turístico nacional que tienen como propósito crear las condiciones de accesibilidad física y económica, conocimiento e información, atractividad y pertinencia de la oferta turística nacional.

Los criterios de la política turística nacional son principalmente tres (Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, 2007: 47):

- Fomentar la competitividad integral de la oferta turística.
- Maximizar equilibradamente los beneficios económicos, ambientales y sociales.
- Impulsar el carácter horizontal, colaborativo y participativo de las iniciativas de gobierno en sus tres órdenes –federal, estatal y municipal– partiendo de realidades locales y regionales.

En este nivel se concibe al turismo como: “Una actividad estratégica e integrada a la vida económica, social, cultural y política del país, basada en una estrecha colaboración y alta participación de todos los sectores locales, con ofertas altamente diferenciadas, capaces de atender –sin menoscabo de la calidad del patrimonio natural y cultural– una amplia gama de segmentos de mercado, a partir de una gestión empresarial e institucional competitiva y socialmente responsable que actúe en los mercados nacionales e internacionales” (Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, 2007: 28). Como se puede observar en este punto se abordan las especificidades locales y la participación de los actores en este nivel como algo fundamental para el desarrollo del sector, poniendo énfasis en el desarrollo sustentable.

De estas políticas se desprenden una serie de programas de cobertura nacional:

- ***Programa Anfitrionía Paisano.*** Con el propósito de incentivar y facilitar el regreso y estadía de los connacionales en el país, en el marco del Programa Paisano, la Secretaría de Turismo, lleva a cabo acciones de anfitrionía, orientación y asistencia a los connacionales
- ***Programa Calidad Moderniza***. Pretende impactar en la capacidad de gestión de las empresas turísticas, mejorar y resolver cuatro aspectos fundamentales en la operación

de las empresas: sistema de gestión, procesos, desarrollo humano y sistema de información y diagnóstico.

- ***Programa de Certificación de Competencia Laboral.*** Tiene como fin evaluar y certificar la capacidad laboral de las personas, para realizar un trabajo eficazmente y producir los resultados deseados por una organización, este proceso se realiza con base en lo que señalan las Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL). Todo esto relacionado con los trabajadores del sector turístico y actividades relacionadas.
- ***Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs Turísticas.*** Ofrece a las MIPYMES Turísticas herramientas útiles para mejorar su desempeño; incrementar la satisfacción de las necesidades de sus clientes; generar más y mejores empleos; y mejorar sus resultados financieros. Lo anterior a través de la profesionalización y modernización de las empresas, así como de un financiamiento competitivo y abriendo una ventanilla única para gestión de proyectos turísticos.
- ***Programa Nacional de Manejo Higiénico de Alimentos. Distintivo "H".*** El Distintivo "H", es un reconocimiento que otorgan la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Salud, a aquellos establecimientos fijos de alimentos y bebidas: (restaurantes en general, restaurantes de hoteles, cafeterías, fondas etc.), por cumplir con los estándares de higiene que marca la Norma Mexicana NMX-F605 NORMEX 2004.

Así como los programas regionales:

- ***Programa México Norte.*** Está integrado por los estados de: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Tiene como objetivo posicionar a los estados de la frontera norte de México como un destino turístico atractivo, seguro, con servicios de calidad y con clara identidad nacional coadyuvando a la creación de empleos, a la captación de divisas y al fomento del desarrollo económico y social de la región.
- ***Programa Mundo Maya.*** La región mexicana del Mundo Maya está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. El fin del programa es impulsar el fortalecimiento de la región Mundo Maya, a través de estrategias y acciones orientadas al desarrollo de nuevos productos y a la consolidación de la oferta existente, en el marco del desarrollo turístico sustentable, con la participación de los sectores público y privado e incorporando a las comunidades locales
- ***Programa Ruta de los Dioses.*** Lo integran los estados de: Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y del Distrito Federal y su objetivo es posicionar a la región como un destino

turístico integrado y diferenciado, con productos novedosos desarrollados con base en la investigación de mercado y técnicas de marketing que garanticen el incremento de turistas, divisas, inversión y empleo iguales o superiores a la media nacional.

- ***Programa Tesoros Coloniales.*** Lo integran los estados de: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Dichos estados concentran una gran riqueza patrimonial e histórica; aunada a la presencia de ciudades medias de gran pujanza económica; un entorno de abundantes bellezas naturales y una amplia red carretera y de servicios aeroportuarios, lo que permite ofrecer productos turísticos diferenciados en los segmentos de cultura, negocios y alternativo. Su mercado de origen es prioritariamente nacional y se complementa con turismo de Estados Unidos y Europa. Así, el programa pretende posicionar a Tesoros Coloniales como una marca corporativa turística, ubicándola como un multidestino para vacacionar por su gran variedad de atractivos.
- ***Programa en el Corazón de México.*** A iniciativa de las entidades federativas del centro del país: Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala, el programa se constituye como uno de los proyectos de desarrollo turístico regional más ambicioso, al buscar la consolidación de destinos y productos que garanticen niveles de calidad y excelencia que satisfagan las motivaciones y expectativas de los turistas actuales.
- ***Centros de Playa.*** Atiende prácticamente a todas las entidades federativas que cuentan con áreas costeras, puesto que existe una gran diversidad en los modelos de desarrollo de los destinos mencionados lo que conlleva problemáticas diferentes, que hacen necesaria la intervención interinstitucional e intersectorial con el fin de mantenerlos vigentes y, sobre todo, de proponer líneas de acción efectivas orientadas al desarrollo sustentable de los mismos.
- ***Programa Mar de Cortés – Barrancas del Cobre.*** Está integrado por algunas localidades de los estados de Baja California Sur, Sinaloa, Chihuahua y Sonora donde el mar, el desierto y la montaña integran una diversidad de atractivos turísticos potencialmente aprovechables, para el crecimiento y desarrollo de la región. El objetivo del programa es apoyar, a través de la planeación, asistencia técnica y gestoría interna e interinstitucional, la definición y ejecución de acciones para posicionar los destinos y productos turísticos en los mercados nacional e internacional, potenciar el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio en destinos turísticos consolidados y emergentes, así

como mantener y acrecentar los niveles de competitividad y rentabilidad de los destinos y negocios turísticos de la región.

- ***Programa Pueblos Mágicos.*** Este programa resalta el valor turístico de localidades en el interior del país, para estructurar una oferta turística innovadora y original, que atienda una demanda naciente de cultura, tradiciones, aventura y deporte extremo en escenarios naturales, o la simple, pero única cotidianidad de la vida rural. Se considera como ***Pueblo Mágico*** a una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, cierta magia que emana en cada una de sus manifestaciones socio - culturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico.

Respecto a todo lo anterior se derivan políticas a nivel estatal y municipal como lo abordaremos más adelante. Cabe mencionar que todos los programas están dedicados a segmentos específicos de mercado de acuerdo con los recursos y atractivos turísticos existentes en cada región.

2.2.2 Política Turística Española

En el caso español tenemos que a lo largo de todo el siglo XX, los poderes públicos intervinieron en el sector turístico, hasta el inicio de la década de los años ochenta la política turística se caracterizó por su centralismo, sin embargo, durante los últimos quince años del siglo pasado se introdujeron los primeros cambios significativos en materia de política turística: por un lado, por mandato constitucional, ésta se descentralizó a favor de las Comunidades Autónomas y, por otro, desde la Administración central se trató de avanzar, en colaboración con las mismas y los municipios para potenciar la calidad, la competitividad y la sostenibilidad en sector turístico (Pellejero M., 2004).

En ámbito nacional, la actividad turística está a cargo del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, del cual depende la Secretaría de Estado de Turismo, encargada de dirigir la política turística española. Es en el Real Decreto 542/2009, que se trasladan la materia turística al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, encargado de la propuesta y ejecución de la política pública en cuestión de desarrollo e innovación industrial, política comercial de las pequeñas y medianas empresas, energética y minera, de turismo, telecomunicaciones, medios audiovisuales y desarrollo de las sociedades de información.

A partir de éstas surgen otros organismos de la Administración Pública en materia de turismo como el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), el Instituto[10] de Estudios Turísticos, la Conferencia Sectorial, la Comisión Interministerial, etc. En el periodo comprendido entre 1998 y 2000 se implanta un sistema homogéneo de información y señalización turística, se crea el Observatorio del Turismo, y se definen fórmulas flexibles para la cofinanciación pública y privada de acciones de promoción turística, y a su vez se crean nuevas oficinas españolas de turismo, promoción internacional de la gastronomía, entre otras (Pellejero M., 2004).

Aunque la ordenación turística sea competencia de las Comunidades Autónomas, la Administración Pública Española ofrece diferentes líneas de ayuda al turismo y las más conocidas son los Planes de Excelencia y Dinamización con las siguientes generaciones de estrategias (González y Miralbell, 2010:52-53):

- ***Renovación de los destinos.*** En los años ochenta la política se centró en la atracción de un mayor número de turistas, corrección del déficit urbano, mejora de la imagen, reforma de los establecimientos, etc.
- ***Singularidad.*** A principios de los años noventa la política turística se enfocó en la creación y diferenciación del producto turístico.
- ***Sustentabilidad.*** A mediados de los años noventa se instrumenta una política de sustentabilidad, con la finalidad de una recuperación del patrimonio y la valorización de los recursos.
- ***Calidad Integral.*** En la actualidad la política turística apuesta por la iniciativa de dotar de calidad a los diferentes destinos, sectores y productos mediante diferentes líneas de subvenciones y ayudas.

En la actualidad, la importancia del turismo en España queda asentada en el *"Plan Español de Turismo Horizonte 2020"*, bajo la siguiente premisa:*"El turismo es un pilar en la evolución de la economía y sociedad españolas, que precisa renovar sus pautas de crecimiento para asegurar y maximizar su contribución al bienestar social, liderando la nueva era del turismo, marcada por el cambio tecnológico, la responsabilidad medioambiental y las demandas de la nueva sociedad" (Plan Español de Turismo Horizonte 2020, 2007: 24)*

[10] Instituto en el caso español debe entenderse como lo equivalente a una Secretaría de Estado en México.

España cuenta con una política turística integral enmarcada en el Plan Español de Turismo Horizonte 2020 del cual se deriva el Plan 0814 de Turismo Español, el cual fue elaborado por el Gobierno de España a través del Consejo Español de Turismo, que incluyó la participación de todos los gobiernos autonómicos, entidades locales, organizaciones empresariales del sector y la sociedad en general para la creación de una estrategia consensuada y compartida por los agentes del sector público y privado. Dicha estrategia concibe al sector como una industria sólida con gran potencial de crecimiento futuro basado en el principio de liderazgo compartido, supone el inicio de un conjunto de actuaciones que las administraciones turísticas y los empresarios del sector van a desarrollar desde el compromiso con el medio ambiente, el impulso a las nuevas tecnologías y la consideración de las personas como el principal activo del sector turístico español. Se percibe al sector como una de las principales fuentes de empleo y bienestar social.

En el Plan Nacional se manifiestan por igual el deseo de un crecimiento de la rentabilidad por concepto de la actividad turística y el valor social del sector. La estrategia se centra en cuatro áreas prioritarias: ***competitividad***, ***destinos***, ***oferta y productos***, **modelos de gestión** y ***recursos humanos***. La atención a dichas áreas se desenvuelve en cuatro ejes:

1. **Eje Nueva Economía Turística.** Éste se divide en tres apartados que son:
   a) ***Conocimiento.*** Pretende desarrollar un sistema de inteligencia de referencia para el sector turístico español, maximizando su acceso y difusión.
   b) ***Innovación.*** Tiene como fin impulsar un nuevo modelo de innovación horizontal para el conjunto del sistema, mejorar la capacidad tecnológica y aumentar la efectividad y eficiencia de los procesos de gestión.
   c) ***Talento***. Con el objetivo de atraer y retener el talento dentro del sector turístico, valorizando la carrera profesional y mejorando las prácticas de liderazgo y gestión de personas.

2. **Eje Sostenibilidad del Modelo.** Cuenta con cuatro apartados, sus respectivos objetivos que son:
   a) ***Turismo, Medio Ambiente y Sociedad.*** Avanzar en la asunción de compromisos para la sostenibilidad y en el desarrollo de fuertes prototipos integrales y destinos costeros, culturales, patrimoniales y de naturaleza.
   b) ***Planificación y Gestión de los Destinos Turísticos.*** Impulsar los procesos de planificación y gestión de los destinos turísticos basados en la corresponsabilidad

público privada y la participación social, capaz de integrar y desarrollar una visión estratégica.

c) ***Recualificación de Destinos Turísticos Maduros.*** Impulsar un nuevo modelo para los destinos turísticos maduros caracterizado por su mayor propuesta de valor al cliente, que aporte un mayor beneficio económico, social y medioambiental.

d) ***Desestacionalización y Reequilibrio Socioterritorial.*** Revalorizar aquellos recursos que fomenten el equilibrio socioterritorial del turismo, creando nuevas categorías de producto capaces de operar todo el año, desestacionalizando la demanda.

3. **Eje Valor al Cliente.** Este eje incluye los siguientes apartados y objetivos:

a) ***España Experiencial.*** Desarrollar la "España Experiencial" promoviendo la generación de productos turísticos de alto valor para el cliente, con referentes de amplio reconocimiento basados en la identidad y la singularidad de los destinos.

b) ***Posicionamiento 2020.*** Alcanzar un posicionamiento turístico nuevo y diferencial para la creación del valor de cara al horizonte 2020 mediante la combinación de atributos comunes y otros diferenciales según clientes-productos.

c) ***Transformación de la Gestión y Comercialización***. Impulsar la transformación de los procesos de comercialización potenciando la gestión de la relación con el cliente y la adaptación permanente a los nuevos entornos y espacios de relaciones creados por las tecnologías, canales y tendencias.

d) ***Calidad Percibida.*** Impulsar una cultura del detalle y atención al cliente antes, durante y después del viaje, capaz de mejorar la calidad percibida con parámetros de servicio y atención al cliente.

4. **Eje Entorno Competitivo.** Este eje comprende cuatro apartados siendo sus objetivos:

a) ***Marco Normativo y Simplificación.*** Promover un marco normativo que optimice la competitividad del sistema turístico español, favorezca la iniciativa empresarial y la innovación y simplifique los procesos administrativos que afectan la toma de decisiones empresariales.

b) ***Cultura Cooperativa.*** Aumentar la función directora del turismo, la cooperación intra administrativa y la participación privada en la definición y ejecución de políticas públicas que afectan al turismo.

c) ***Planes Sectoriales de Competitividad.*** Impulsar planes sectoriales de competitividad que mejoren la eficiencia y eficacia de los negocios mediante alianzas, entornos de colaboración y plataformas de gestión empresariales.

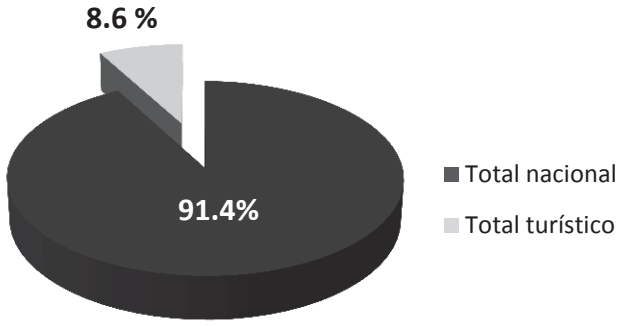
d) ***Accesibilidad Turística.*** Facilitar el acceso, la movilidad y las comunicaciones de los clientes, revalorizando turísticamente las infraestructuras de transporte, tecnologías y servicios.

2.2.3 Características del Sector Turismo en Término Macroeconómicos. Comparativo México – España

Si bien la efectividad de una política no se refleja fielmente en los indicadores macroeconómicos, éstos nos brindan una visión de la situación del sector turístico. Como se ha visto en el análisis de la política turística española y mexicana, ambos apuestan al sector turismo como una fuente de desarrollo y como un sector clave de la economía. El primer indicador que refleja la importancia económica del sector para cada nación es la participación del mismo en el Producto Interno Bruto.

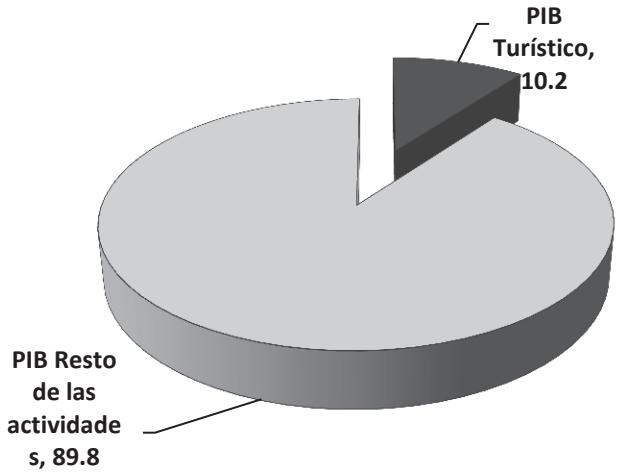
Por una parte tenemos a México, que para 2010 el turismo representaba 8.6% del PIB (gráfica 1), mientras que para España en el mismo año la proporción fue de 10.2% (gráfica 2), una diferencia del 1.6% que significa una mayor importancia del sector en la economía española, podemos deducir que se debe en gran medida a la política turística implementada en los diferentes rubros.

Gráfica 1. El PIB Turístico como porcentaje del PIB Total Nacional en México 2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Cuenta Satélite de Turismo (CST) de México. Consulta interactiva. Fecha: 8 de noviembre de 2011.

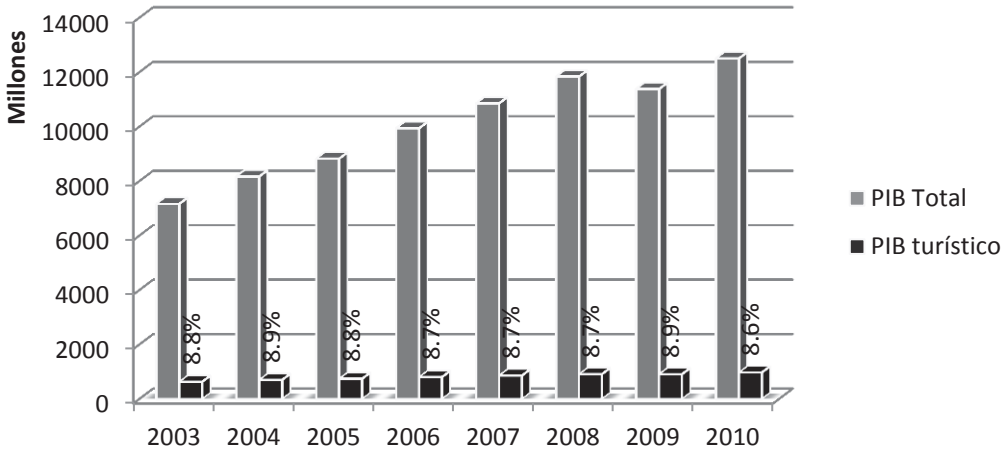
Gráfica 2. El PIB Turístico como porcentaje del PIB Total Nacional en España 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Satélite de Turismo de España, Instituto Nacional de Estadística. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2011.

Incluso con los cambios de administración y la puesta en marcha de diferentes programas que mencionamos en el apartado anterior, la proporción del PIB turístico con respecto al PIB total de México se ha mantenido más o menos constante como lo muestra la gráfica tres, alcanzando el 8.9% como máximo en 2004 y 2009, teniendo a su vez el punto más bajo en 2010, año en que desciende significativamente 3% respecto del año anterior. Hablamos de una importancia económica "constante" del sector turístico mexicano, y que a su vez implica una evolución muy lenta como respuesta a la política que gira en torno al sector.

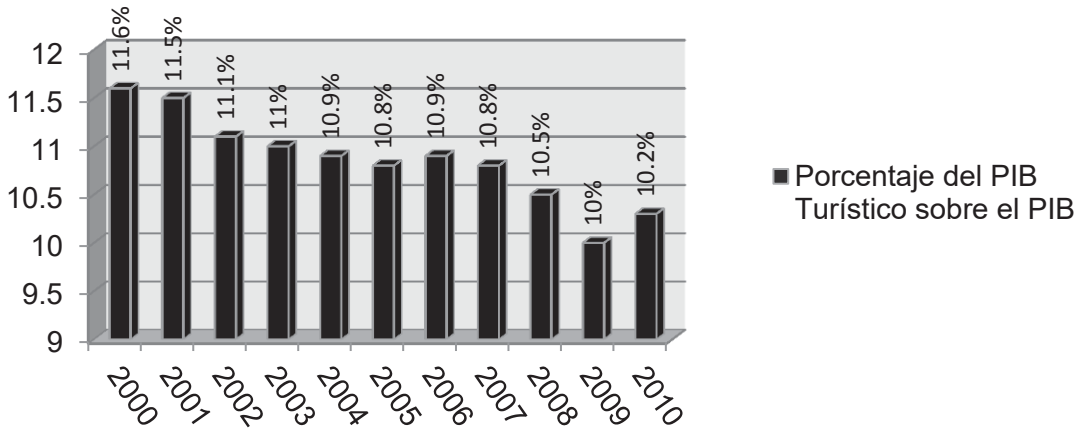
Gráfica 3. PIB Turístico en proporción del PIB Total en México 2003-2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México. Cuenta satélite del turismo de México, 2006-2010.

En España el comportamiento del PIB turístico respecto al total nacional ha sido un poco más variable, en la gráfica 4 observamos que en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2010 descendió el PIB turístico en proporción del total en un 1.3%, teniendo su punto más bajo en el año 2009 cuando el porcentaje alcanzó apenas 10% recuperando 0.2% en 2010. Sin embargo, a pesar de la tendencia a disminuir, el PIB turístico español es en relación del PIB mayor que en México, lo que significa una mayor importancia económica del sector turístico en España.

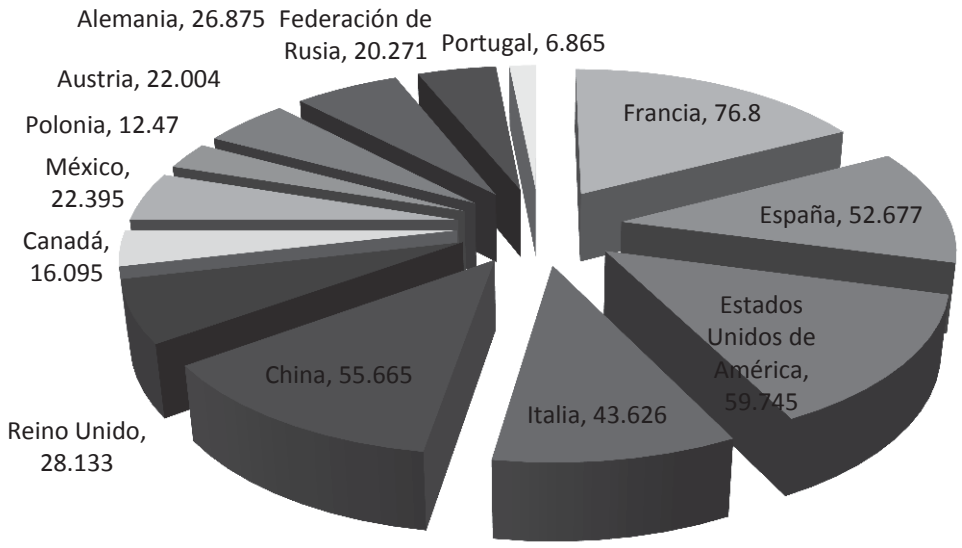
Gráfica 4. Porcentaje del PIB Turístico en proporción del PIB Total en España 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística. Cuenta satélite del turismo de España. Base 2000. Aportación del turismo al PIB de la economía española: por valor absoluto/porcentaje/índice, tipo de indicador y periodo. Serie contable 2000-2009. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2011.

Ahora se presenta la parte de llegada de turistas en ambas naciones. En la gráfica cinco se muestran el número de llegadas de turistas internacionales, esto refleja la importancia de la oferta turística hacia el exterior a nivel mundial. España es una gran nación receptora de turismo extranjero, ocupando el cuarto sitio con 52.677 millones en 2010 según la Organización Mundial del Turismo (OMT), el primer sitio lo ocupa Francia con más de 76 millones. Esto muestra que el énfasis de la política en sus distintas vertientes ha logrado el posicionamiento de España en el turismo mundial, mediante una oferta atractiva, buenos servicios turísticos, buena promoción, entre otros aspectos mencionados en sus planes y proyectos.

Gráfica 5. Llegadas de turistas internacionales a España por principales destinos en 2010 (Millones de turistas)



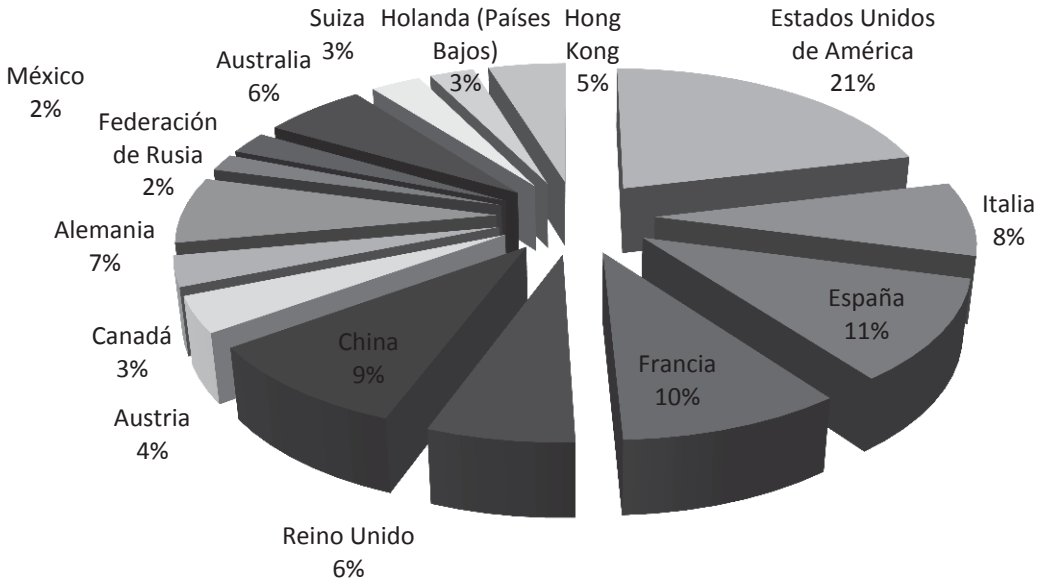
Fuente: Elaboración propia con base en la Organización Mundial de Turismo. Entrada de turistas por país de residencia, indicador y periodo. Serie 2001-2011.

Por otra parte, México queda varios peldaños más abajo en la atracción de turismo extranjero, ya que sus llegadas ascienden a poco más de 22 millones de turistas. Estos datos son más claros y contundentes al contrastarlos con la población total de cada uno de los países. Por un lado, España contaba con una población total de 47, 190,493 en 2010, es decir que recibe un 111.6% de turistas con respecto a su población. Por otra parte, la población total de México en el mismo año fue de 112, 336,538, lo que significa que en nuestro país la recepción de turistas representa apenas un 19.93% con respecto a la cantidad de habitantes. Esto nos habla de la capacidad de recepción de ambos países como anfitriones, poniendo a España en una posición mejor que la mexicana.

Cabe destacar que lo anterior puede obedecer a diversas causas además de la política, ya que si existen programas y proyectos de promoción hacia el exterior. Sin embargo, es notorio que son insuficientes por diversos motivos, uno de ellos es que como se verá más adelante, la inexistencia de integración en los diferentes programas y proyectos en los distintos niveles de agregación política. En la cuestión de los ingresos generados por turismo internacional, en proporción al total mundial tenemos la misma situación. España aporta 11% de los ingresos mundiales generados por la recepción de turismo internacional, mientras México aporta apenas

el 2%, lo que habla de una aportación pobre a pesar la gran cantidad de recursos turísticos con que cuenta la República Mexicana no se logran generar ingresos comparables con los de otras naciones.

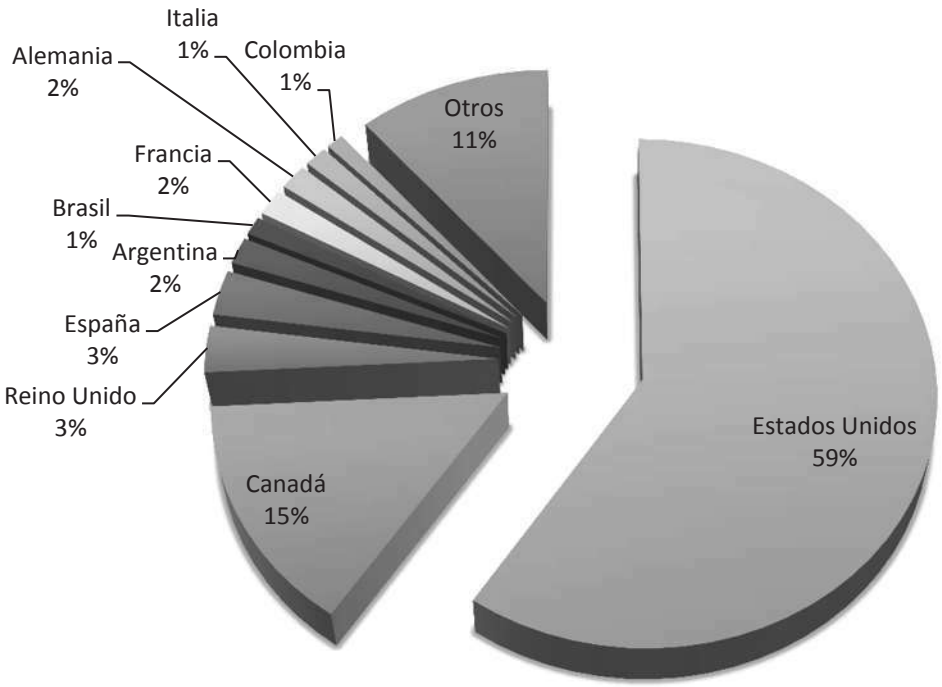
Gráfica 6. Ingresos por turismo internacional en principales destinos en proporción al total mundial en 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Organización Mundial de Turismo. Estadística e incidencia económica del turismo. Datos esenciales del turismo edición 2011. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.

En México la influencia norteamericana prepondera una vez más también en el mercado turístico, ya que la llegada de turistas extranjeros a nuestra nación son en su mayoría de origen estadounidense, siendo el 59.45% de entradas de origen internacional, seguido por Canadá con un 14.7% (gráfica 7). Los países latinoamericanos tienen una participación baja, aún más que los países europeos. Tenemos aquí el resultado de una oferta turística limitada, centrada en la demanda del país vecino, a la que se aúnan factores de cercanía, tipo de cambio, entre otros factores que favorecen el fenómeno.

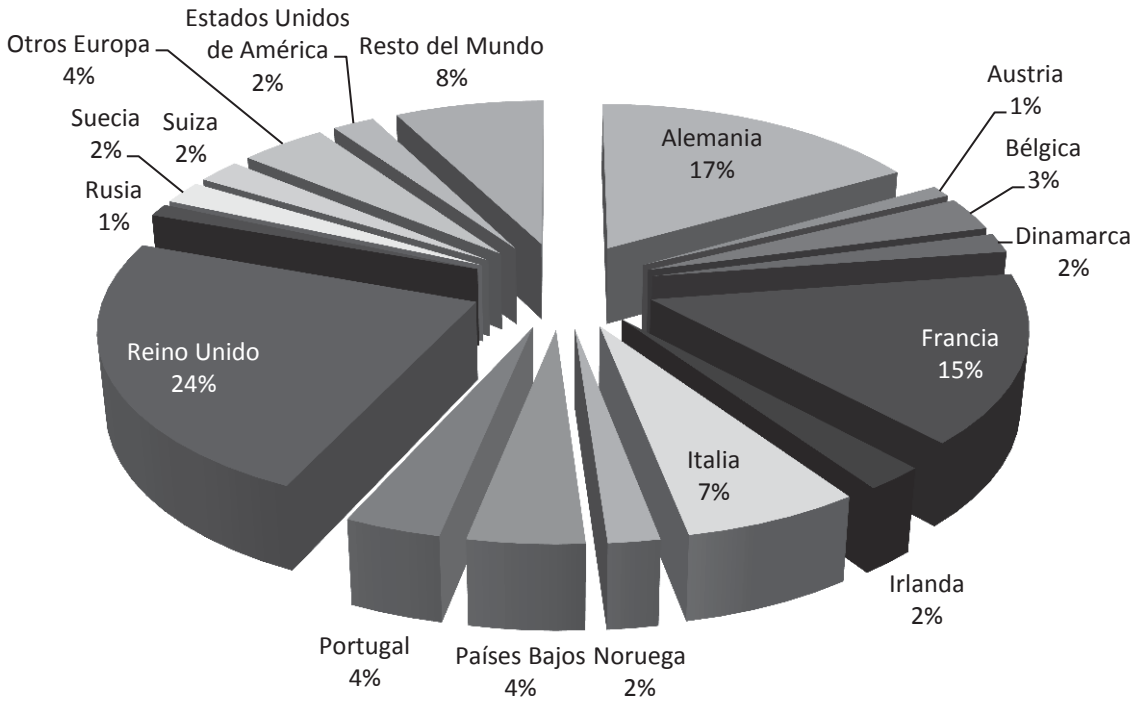
Gráfica 7. Entrada de turistas a México por país de residencia en 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SiiMT Inteligencia de Mercados, Sector Turístico Mexicano en: http://www.siimt.com. Fecha de consulta 2 de septiembre de 2012.

Por otro lado, hay que tener en consideración es que la mayoría de los turistas extranjeros que llegan a España pertenecen a la Unión Europea y el Reino Unido (gráfica 8), y esto es un factor determinante también para el éxito del sector turístico español por cuestiones como la cercanía, el nivel de vida de los turistas, la moneda, entre otros.

Gráfica 8. Entrada de turistas a España por país de residencia en 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Elaboración propia con base en la Organización Mundial de Turismo. Estadística e incidencia económica del turismo. Datos esenciales del turismo edición 2011. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.

Estas cifras dan una breve evidencia de lo que una política certera puede lograr, es por eso que se eligió a España como punto de comparación, ya que a pesar de que en este momento sufra una gran recesión económica, el diseño e instrumentación de sus políticas pueden otorgar elementos de gran utilidad para el caso mexicano, en especial Morelia. Las cifras pueden variar no sólo por la implementación de una política, sino por factores como la violencia en auge en la República Mexicana o la profunda crisis económica española, pero son un factor decisivo en el comportamiento del sector.

2.3 La Política Turística Estatal o Autonómica: Michoacán y Galicia

En este punto se habla de la política turística en el nivel de agregación político-administrativa intermedio que es el estatal o de comunidad autónoma, abordando a Michoacán y a Galicia. Al igual que el apartado anterior se inicia por la caracterización general de la política para posteriormente llegar a los datos duros de los indicadores macroeconómicos del turismo, todo esto en comparación de ambos sitios.

2.3.1 La Política Turística en Michoacán

En el caso de la política turística estatal, La Ley Federal de Turismo establece claramente las competencias de los estados y municipios en lo correspondiente al sector turismo. En el Capítulo III, Artículo 9°, confiere a los estados y al Distrito Federal la facultad de "formular, conducir y evaluar la política turística local" pero en congruencia con lo establecido en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo. De la misma manera, en el Capítulo IV, Artículo 10, de la Ley General de Turismo y en el Artículo 10 de la Ley de Turismo del Estado de Michoacán se otorga a los municipios la atribución de "formular, conducir y evaluar la política turística municipal", de igual forma que en el estado, en congruencia con lo establecido en los niveles nacional y estatal.

En el nivel estatal existen leyes que rigen el funcionamiento del turismo, la primera es la Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo[11], la cual plantea en su Artículo 8° que es el Ejecutivo a través de la Secretaría de Turismo del Estado, el encargado de formular y guiar la política turística estatal, teniendo esta última prácticamente las mismas atribuciones que la Secretaría de Turismo nacional pero en la competencia estatal.

De forma similar que a nivel nacional, en el estado de Michoacán, los últimos años se le ha apostado al turismo como una fuente de desarrollo y ha sido considerado por las administraciones gubernamentales como una palanca de desarrollo, esto se ve reflejado en los Planes de Desarrollo Estatales. Podemos observar que tanto en el Plan del periodo 2002-2008, como en el actual (2008-2012), se dedica un apartado denominado: "Turismo: Palanca de desarrollo y vía de integración social". En ambos periodos se le da prioridad al sector y se señalan estrategias y objetivos para el éxito del mismo:

[11] Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de mayo de 2011, Quinta Sección, Tomo CLI, Número 61.

> "*El sector turismo constituye una prioridad estatal dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo remunerado; en segundo, sus posibilidades de extender una parte importante de sus beneficios a regiones marginadas o económicamente rezagadas. Lo anterior, es particularmente importante para el caso de Michoacán, donde existe una riqueza cultural y natural con amplias oportunidades de aprovechamiento…. El sector turismo debe ser gestionado como pieza clave en el desarrollo económico del estado desde una perspectiva territorial, dando cabida al crecimiento endógeno, a la asociatividad y a la creación de redes empresariales y sociales. Ello, por supuesto, en una estrategia que lleve a garantizar el respeto, cuidado, conservación y desarrollo de los entornos naturales, culturales y sociales"* (Plan de Desarrollo Estatal 2002-2208 y 2008-2012).

Tal es el caso que para el periodo actual se identifican y desarrollan políticas y estrategias respecto a ciertos productos turísticos importantes en la entidad, como son: "Morelia Patrimonio cultural de la Humanidad", "Pueblos Mágicos"[12] , "Costa Michoacana", "País de la Monarca", "Ruta de la Salud" y "Ruta Don Vasco". Con los planes y programas turísticos específicos, como el Plan Luz, el Plan para el Desarrollo Turístico Integral de la Costa Michoacana –elaborado por Fondo Nacional de Turismo, entre otros–; en los que se lograron avances en cuanto a infraestructura, particularmente, en obras de iluminación escénica para edificios históricos, plazas públicas y templos; se impulsó la restauración de elementos arquitectónicos, ampliación y mejoramiento de paradores turísticos en ciertas comunidades de la costa michoacana (Plan de Desarrollo Estatal 2008-2012).

Por su parte, del Plan Estatal de Desarrollo se derivan tres programas básicos: Programa de Desarrollo Turístico, Programa de Promoción Turística y el Programa de Desarrollo de Empresas Turísticas (Gobierno del Estado de Michoacán, 2010). En síntesis estos programas ponen como objetivos primordiales:

1) Contribuir a la consolidación del turismo como palanca del desarrollo por la vía de la inclusión social, a través de la generación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estudios.

[12] Habíamos colocado el programa "Pueblos Mágicos" como federal, sin embargo, es importante mencionarlo en este apartado ya que Michoacán cuenta con siete sitios considerados de esta manera: Pátzcuaro, Tlalpujahua, Cuitzeo del Porvenir, Santa Clara del Cobre, Angangueo, Tacámbaro, Tzintzuntzan y Jiquilpan.

2) Convertir la actividad turística en una industria competitiva, que se traduzca en crecimiento económico, desarrollo social y bienestar para los habitantes del Estado.
3) Establecer acuerdos de coordinación, colaboración, aportación, profesionalización, estudios e investigaciones, con el objeto de diversificar y potenciar la competitividad del sector turístico.
4) Situar como atractivo turístico el patrimonio cultural de las diferentes localidades que conforman el Estado.
5) Posicionar el Estado como un destino de cultura, naturaleza, sol y playa, para ser visitado por el turismo nacional e internacional
6) Impulsar la transversalidad y la coordinación interinstitucional en la aplicación del Programa, para fortalecer el desarrollo turístico en los tres órdenes de Gobierno y fomentar la cooperación nacional e internacional de organismos o asociaciones civiles.
7) Vincular el sector turístico y las instituciones educativas, para la profesionalización del sector turístico.
8) Fomentar las actividades que impulsen la consolidación de destinos turísticos en las diversas regiones del Estado.
9) Contribuir a la generación y conservación de empleos formales, así como a la creación y fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas.
10) Coadyuvar en la generación de emprendedores turísticos;
11) Fomentar entre las comunidades rurales el espíritu empresarial para el desarrollo de servicios turísticos.

Es necesario mencionar el hecho de que dichos programas comenzaron su vigencia en el año 2010, dos años después de haber comenzado el periodo gubernamental actual, lo que significa un desfase por demora del cumplimiento de los objetivos, que para fines de nuestra investigación habremos de verificar su congruencia.

2.3.2 La Política Turística en Galicia

Para efectos de la política turística como ya mencionamos, cada Comunidad Autónoma confiere al turismo una jerarquía de acuerdo con su forma de gobierno y organización de la Administración Pública. En Galicia es la comunidad autónoma a la cual pertenece Santiago de Compostela y de la cual es capital, el nivel atribuido al órgano competente en el sector turismo es el de Secretaria General de Turismo, dentro de la Consejería de Cultura y Turismo, denominada de doble competencia y constituye una verdadera declaración de los principios de la importancia del turismo en esta comunidad y del vínculo significativo con otros sectores.

La política en materia de turismo para esta comunidad la vemos plasmada en el Plan de Acción Turismo 2010-2013 Galicia, elaborado por la Secretaría Xeral para o Turismo dependiente de la Consellería de Cultura e Turismo de la Xunta de Galicia, establece las líneas básicas de actuación en materia turística para la Comunidad Autónoma de Galicia. El plan establece como objetivos prioritarios el incrementar el peso del turismo en el Producto Interno Bruto, mejorar el salario medio del sector, aumentar la estancia media, así como el gasto medio diario de los turistas que visitan Galicia. Se plantea que dicho plan fue elaborado de abajo hacia arriba, siendo el primero que se elabora desde la Secretaria Xeral para o Turismo con la metodología de participación colectiva.

Lo anterior se pretende lograr mediante cuatro políticas de las que se desprenden las líneas de acción a implementar:

1. ***Política de Ordenación.***

   Estrategias:

   a) Planificación
   b) Coordinación
   c) Mejora de infraestructuras
   d) Información

2. ***Política de Desenvolvimiento Sectorial.***

   Estrategias:

   a) Formación
   b) Asociacionismo
   c) Accesibilidad
   d) Incentivos

3. ***Política de Producto.***

   Estrategias:

   a) Nuevos productos
   b) Desenvolvimiento de productos tradicionales
   c) Gestión de productos
   d) Ofertas mixtas

4. ***Política de Marketing.***

   Estrategias:

   a) Promoción
   b) Paquetización

c) Comercialización
d) Competitividad

El plan se elabora de forma participativa incluyendo a las tres dimensiones consideradas parte toral del desarrollo local, así como la participación de sector público, privado y la sociedad civil. En un primer momento se realiza una audiencia gremial en las que se reúnen noventa y dos representantes del sector convocados según criterios temáticos:

- Asociaciones de empresarios y sindicatos
- Universidades
- Empresarios hoteleros y restauranteros
- Responsables del patrimonio y recursos
- Administración local y patronatos
- Profesionales del sector
- Agencias de viajes
- Gestores de productos: golf, termal, rural, náutica, gestión de calidad, nuevos productos, turismo idiomático y organizadores de congresos
- Diputaciones provinciales
- Profesionales de los medios de comunicación especializados en turismo
- Cargos políticos responsables en materia turística

En las audiencias cada uno expone de forma individual su visión del turismo en Galicia, plasmándose en una matriz todas las contribuciones agrupadas en políticas y estrategias.

En la segunda fase se trata de generar debate entre los grupos de par en par, para posteriormente tener la fase de las entrevistas a profundidad donde éstas se realizan a los responsables del sector turístico con capacidad de decisión e iniciativa de gestión. Todo esto culmina con la redacción de un plan que concreta las opiniones de los diferentes sectores, tomando en cuenta lo recabado y partiendo de un análisis conocido como FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) del sector poniendo los distintos escenarios de funcionamiento sobre la mesa para culminar en la redacción del plan formal.

En cada una de las estrategias del plan para el turismo de Galicia, podemos observar una multidisciplinariedad en cuanto a las relaciones de la Secretaria Xeral para o Turismo con otros departamentos del gobierno Gallego que se especifican particularmente en cada punto. A su

vez, en cada estrategia se señalan los agentes ejecutores de la política y las acciones necesarias, objetivos y justificaciones.

Cabe destacar la amplia participación de actores en el diseño del plan que rige la actividad turística, incluyendo ampliamente a los tres sectores cumpliéndose la inclusión de actores con métodos de participación bien establecidos. Otro punto de suma importancia es la marcada interrelación entre los mismos órganos gubernamentales para la implementación de las estrategias, lo cual nos habla de una política transversal que integra diferentes ramas para un mejor cumplimiento.

2.2.3 Características del Sector Turismo en Término Macroeconómicos. Comparativo Michoacán – Galicia

Existen estándares para la medición sector turístico michoacano en términos de competitividad del, para comenzar con la comparación de lo propuesto en política existente y su congruencia con la realidad, se toman los datos de un estudio realizado en 2010 por el Centro de Investigación y Estudios Turísticos del Tecnológico de Monterrey, denominado "Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos" (ICTEM, 2010), en el que se presenta un inventario de recursos y acciones emprendidas por cada entidad, para contribuir a la competitividad turística definida en este documento de la siguiente manera:

> *"La competitividad turística de un Estado se refiere al conjunto de habilidades y capacidades que le permiten alcanzar sus objetivos en un marco de competencia frente a otros Estados, generando así desarrollo económico y social en su territorio. La competitividad turística implica tres conceptos básicos: 1) Rentabilidad: generar riqueza a través del uso eficiente y eficaz de los recursos; 2) Sustentabilidad: Asegurar que el desarrollo se logre en equilibrio con los recursos ecológicos, sociales y económicos de la región; 3) Comparabilidad: Definir conceptos medibles y consistentes que sean comparables a través del tiempo y el espacio."* (ICTEM, 2010: 13)

Dicha competitividad ha sido evaluada a través de ciento doce variables, que se encuentran agrupadas en diez dimensiones. Estas variables y dimensiones refieren a la existencia de recursos e infraestructura acordes para la actividad turística en sus distintas ramas, así como a las acciones que en cada entidad se han puesto en marcha y a los resultados obtenidos para consolidar este sector.

El índice de competitividad turística de cada estado es una suma ponderada de los índices de desempeño en diez dimensiones (tabla 3):

Tabla 3. Dimensiones y variables que componen el Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos

DIMENSIÓN	VARIABLES
1. Recursos y Actividad Cultural	• Número de festividades culturales • Centros culturales • Patrimonios de la humanidad • Sitios arqueológicos • Visitantes a sitios arqueológicos • Monumentos históricos • Catedrales • Museos • Teatros • Funciones de teatro • Bibliotecas • Galerías • Porcentaje de población indígena • Presencia de grupos indígenas.
2. Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente	• Superficie de bosque o selva • Superficie de asentamientos humanos • Áreas nacionales protegidas • Kilómetros de litorales • Número de playas • Número de ciclones • Residuos peligrosos • Disposición de residuos sólidos • Denuncias ambientales • Índice delictivo ambiental
3. Recursos Humanos e Indicadores Educativos	• Fuerza laboral disponible • Población ocupada en turismo • Ingreso promedio semanal • Tasa de educación primaria • Tasa de educación secundaria • Grado promedio de escolaridad • Número de universidades • Escuelas superiores relacionadas con el turismo • Estudiantes universitarios de turismo • Titulados universitarios en turismo • Escuelas de idiomas

4. Infraestructura y Profesionalización del Sector Hotelero	• Densidad de hoteles y moteles • Cuartos disponibles promedio • Cuartos por cada mil habitantes • Personal empleado en hoteles • Tasa de ocupación hotelera • Noches de turistas en hoteles y moteles • Estadía promedio • Establecimientos certificados con el distintivo M • Número de consultores para el distintivo M
5. Flujo de Personas y Medios de Transporte	• Llegadas de turistas nacionales • Llegadas de turistas internacionales • Movimiento de personas de/hacia el extranjero • Densidad de aeropuertos • Vuelos anuales • Salidas aéreas • Densidad carretera • Porcentaje de carreteras de cuatro carriles • Parque vehicular autorizado • Densidad ferroviaria
6. Servicios Complementarios al Turismo	• Densidad de restaurantes • Densidad de centros nocturnos, bares y cantinas • Personas ocupadas en restaurantes y bares • Establecimientos certificados con el Distintivo H • Instructores certificados con el Distintivo H • Compañías de renta de autos • Densidad de camas en hospitales • Densidad de cajeros automáticos • Penetración de telefonía móvil • Parques recreativos • Casas de juegos electrónicos, casinos, loterías, juegos de azar, clubes deportivos, balnearios y similares
7. Seguridad Pública y Protección al Ciudadano	• Percepción sobre inseguridad • Incidencia delictiva • Hogares con al menos una víctima • Porcentaje de delitos a mano armada • Homicidios dolosos • Delitos a instituciones bancarias • Delitos contra la salud • Porcentaje de delitos no denunciados • Delitos denunciados sin averiguación • Índice de cifra negra • Recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública per cápita Recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) *per cápita.*

8. Rentabilidad y Aspectos Económicos	• Ingreso del turismo como porcentaje del PIB estatal • PIB turístico per cápita • Nivel de inversión privada en turismo • Importancia de la inversión estatal en el total nacional • Porcentaje de empresas con inversión extranjera • Inversión extranjera directa per cápita • Porcentaje nacional de la inversión extranjera directa • Salario medio de cotización • Tasa de desempleo • Tasa de pobreza alimentaria • Emplazamientos a huelga • Índice delictivo en propiedad industrial e intelectual
9. Promoción turística	• Recursos federales para el desarrollo turístico • Recursos para el desarrollo turístico natural • Recursos para el desarrollo turístico cultural • Recursos de FONATUR asignados al Estado • Espacio de la Secretaría de Turismo Estatal en Tianguis Turístico • Idiomas de página de internet de la Secretaría de Turismo • Posición en el buscador de página de internet SECTUR • Ranking global de página de internet SECTUR • Proporción de extranjeros que visitan la página de internet
10. Participación y eficiencia gubernamental	• Gasto en turismo como porcentaje del presupuesto • Recaudación del ISR per cápita • Recaudación del IVA per cápita • Egresos por obra pública y participaciones sociales • Rentabilidad de la fiscalización • Índice de la transparencia de la información fiscal • Índice de corrupción y buen gobierno • Días en apertura de un negocio • Días para registrar una propiedad • Días para tener un permiso de construcción • Costo de hacer cumplir los contratos

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos. ICTEM 2010.

Lo anterior se traduce en una ecuación:

$$ICTEM_j = a_1RC_k + a_2RN_k + a_3IH_k + a_4IC_k + a_5IS_k + a_6SP_k + a_7PT_k + a_8PG_k + a_9AE_k + a_{10}RH_k$$

En donde:

- **$ICTEM_j$** es el índice de competitividad turística del estado k.
- **RC_j** es el índice o dimensión de recursos y actividad cultural del estado k.
- **RN_j** es el índice o dimensión de recursos naturales y protección al medio ambiente del estado k.
- **IH_j** es el índice o dimensión de infraestructura y profesionalización del sector hotelero del estado k.
- **IC_j** es el índice o dimensión de flujo de personas y medios de transporte del estado k.
- **IS_j** es el índice o dimensión de servicios complementarios al turismo del estado k.
- **SP_j** es el índice o dimensión de seguridad pública y protección al ciudadano del estado k.
- **PT_j** es el índice o dimensión de de promoción turística del estado k.
- **PG_j** es el índice o dimensión de participación y eficiencia gubernamental del estado k.
- **AE_j** es el índice o dimensión de rentabilidad y aspectos económicos del estado k.
- **RH_j** es el índice o dimensión de recursos humanos e indicadores educativos del estado k.

Los parámetros a_1, a_2, a_3, a_4, a_5, a_6, a_7, a_8, a_9, a_{10}, tales que sumados su resultado es igual a 1, representan el peso de cada uno de los índices o dimensiones por grupo en el ICTEM.

En la parte de resultados obtenidos de este índice tenemos que dentro del Índice de competitividad turística de los Estados Mexicanos, Michoacán tiene un índice promedio del total de las dimensiones de **32.3**, situado debajo de la media nacional que es 34.8, y se ubica en el tercer cuartil ocupando el lugar 17 en cuanto a competitividad turística en el país. Esto ya muestra que no se ha alcanzado el éxito deseado por las políticas en cuanto a la competitividad. En lo que se refiere a cada una de las dimensiones de forma particular, Michoacán obtuvo los siguientes resultados:

- **Dimensión 1. Recursos y actividad cultural**: Michoacán tiene un índice de 20.2, se ubica en el segundo cuartil por encima de la media nacional que es 17.9.
- **Dimensión 2. Recursos naturales y protección al medio ambiente**: Michoacán cuenta con índice de **58**, debajo de la media nacional que es 59.9, ubicándose en el tercer cuartil.
- **Dimensión 3. Recursos humanos e indicadores educativos**: Michoacán tiene un índice de 16.9, siendo el tercer más bajo del país y ubicándose en el cuarto cuartil (media nacional es 36.8).

- **Dimensión 4. Infraestructura y profesionalización del sector:** Michoacán tiene un índice de 13.1, debajo de la media nacional que es 19.1, ubicándose en el tercer cuartil.
- **Dimensión 5. Flujo de personas y medios de transporte**: Michoacán tiene un índice de 9.4, debajo de la media nacional que es 14, ubicándose en el tercer cuartil.
- **Dimensión 6. Servicios complementarios al turismo:** Michoacán tiene un índice de 21.3, debajo de la media nacional que es 27.6, ubicándose en el tercer cuartil.
- **Dimensión 7. Seguridad pública y protección al ciudadano:** Michoacán tiene un índice de 62.9, arriba de la media nacional que es 56.2, ubicándose sorprendentemente en el primer cuartil en el año 2010.
- **Dimensión 8. Rentabilidad y aspectos económicos:** Michoacán tiene un índice de 36.6, debajo de la media nacional que es 43, ubicándose en el cuarto cuartil.
- **Dimensión 9. Promoción turística:** Michoacán tiene un índice de 41.6, encima de la media nacional que es 34.3, ubicándose en el primer cuartil.
- **Dimensión 10. Participación y eficiencia gubernamental:** Michoacán tiene un índice de 41.7, arriba de la media nacional que es 33.6, ubicándose en el primer cuartil.

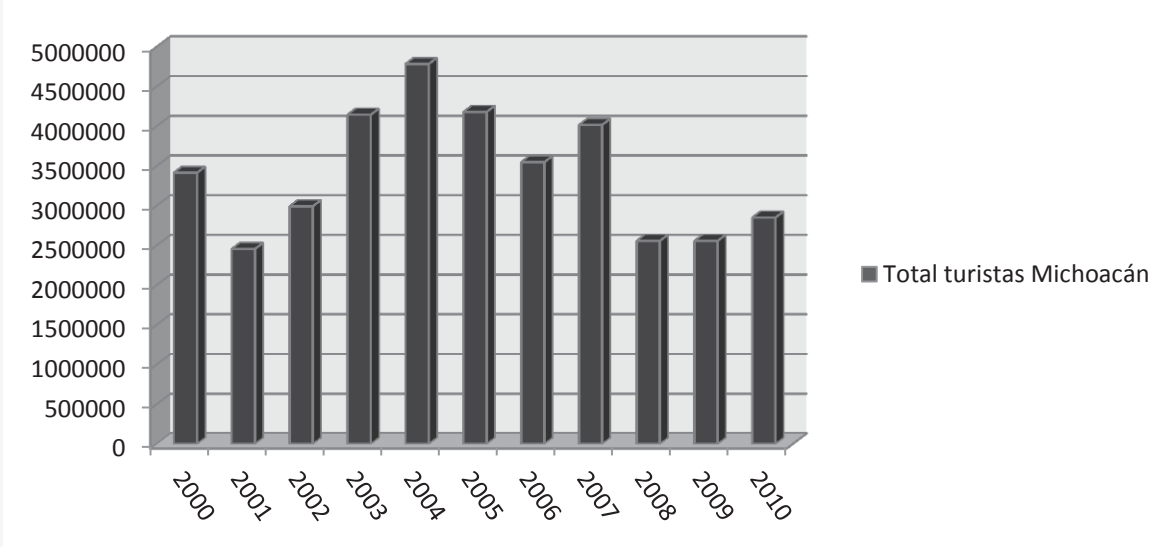
Vale mencionar que Michoacán ocupa el primer lugar nacional en recursos para el desarrollo del turismo cultural, que es el principal en la ciudad de Morelia. En cuanto al gasto del turismo como porcentaje del presupuesto ocupa el lugar 12, mientras que en el ingreso de turismo como porcentaje del PIB tiene el puesto número 13. La dimensión con peor resultado fue la de recursos humanos e indicadores educativos, reflejando una gran carencia en el sector educativo y laboral (personal ocupado en el sector), ocupando el lugar 30 y 22 a nivel nacional respectivamente.

Los indicadores reflejan que a pesar de que la política se ha empeñado en hacer de Michoacán un estado competitivo en materia turística en los diferentes aspectos, lo ha logrado parcialmente. En cuanto a la promoción se encuentra en el primer cuartil nacional, sin embargo, en lo referente a la rentabilidad económica no logra repuntar, al igual que en recursos y actividad cultural, lo cual es preocupante dado que la mayor oferta turística es el turismo cultural y en el indicador particular de recursos destinados a éste ocupa el número uno. En la mayoría de las dimensiones Michoacán está situado por debajo de la media nacional, lo que implica que son varios aspectos de la política que no se están manejando correctamente.

Aunado al ICTEM 2010 se presentan ahora otros indicadores que reflejan de manera más clara la situación. En la gráfica nueve, se aprecia que la llegada de turistas a Michoacán no se ha

mantenido constante y mucho menos a la alza a pesar de que en el eje de promoción turística figure en el primer cuartil lo que habla de una falla en términos de este instrumento de atracción al no cumplir su objetivo. El punto más alto de llegada fue en el 2004 con 4, 784,847 turistas cayendo en 2008 a casi la mitad, recuperándose un poco en 2010 con un arribo de 2, 850,699 turistas según los Anuarios Estadísticos para dicho periodo. El descenso puede atribuirse a diversos factores, el más relevante es el incremento de la inseguridad y los atentados sufridos en el 2008.

Gráfica 9. Llegada Total de Turistas a Michoacán 2000 - 2010[13]



Fuente: Elaboración propia con base el Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

El caso de Galicia es diferente, mostrando una llegada de turistas más o menos constante (gráfica 10) que repunta en 2007 con 4, 973,523 turistas, reduciéndose en 2010 a 3, 798,993. Esto habla de una buena atracción hacia la Comunidad Autónoma, superior a la presentada en Michoacán.

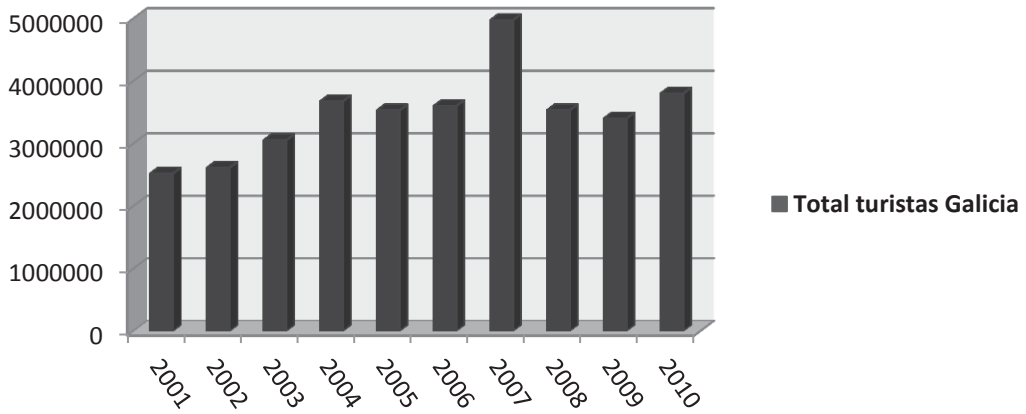
Ahora bien, si se compara el número de llegadas con la población que habita ambas regiones obtendremos que para 2010, Galicia tenía 2, 797,653 habitantes, es decir que el porcentaje de turistas en ese año fue equivalente al 135.8% de su población, en otras palabras por cada habitante en Galicia llegan 1.35 turistas al año. Mientras que en Michoacán la población ascendía en 2010 a 4, 351,037 habitantes, por lo tanto la atracción de turistas se equipara con

[13] Indicador no disponible en los registros para el año 2001.

el 65% en proporción al número de residentes del estado, lo que nos dice que por cada habitante en Michoacán, llega 0.65 turistas al año. Lo anterior refleja una mayor capacidad de atracción por parte de Galicia tanto en términos absolutos como relativos.

Estos indicadores presentan una evidencia numérica si bien no contundente, si cercana a la situación del sector turismo de ambos sitios. En Galicia se nota una política mejor estructurada, con ejes claros y transversales que se ven reflejados en números favorables.

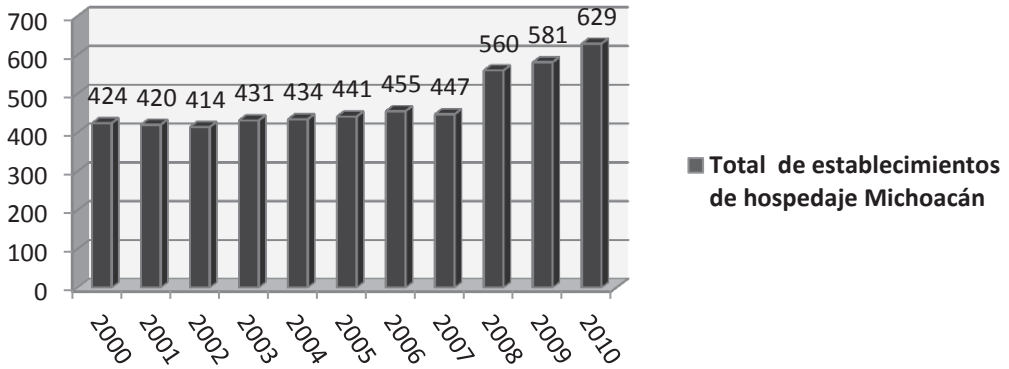
Gráfica 10. Llegada Total de Turistas a Galicia 2000 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Gallego de Estadística. Viajeros, noches y estadía media por procedencia y tipo de alojamiento. España y Galicia. Serie mensual 2001-2010.

Un indicador que refleja la posición del tejido empresarial en la política turística es el número de unidades económicas existentes. En Michoacán se ha dado un incremento constante del total de establecimientos, en especial de los de hospedaje (gráfica 11), esto nos dice que los programas de incentivo a empresas turísticas si ha tenido resultados.

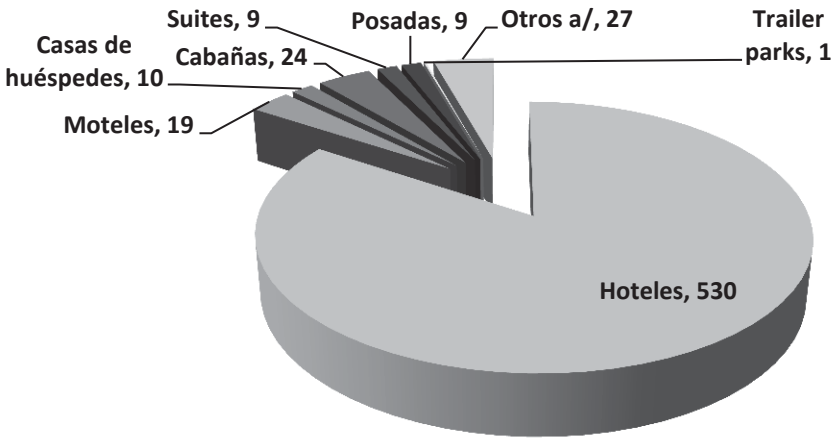
Gráfica 11. Total de Establecimientos de Hospedaje en Michoacán 2000 – 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

Se aprecia un incremento de 205 establecimientos entre 2000 y 2010 divididos en los diferentes tipos de empresas de hospedaje que se muestran en la gráfica 12, en la cual se observa que para 2010 la mayoría de establecimientos son hoteles, de los cuales los que han tenido un mayor incremento son los de tres, cuatro y cinco estrellas, manteniéndose constantes los de dos y una estrella, así como los establecimientos sin categoría.

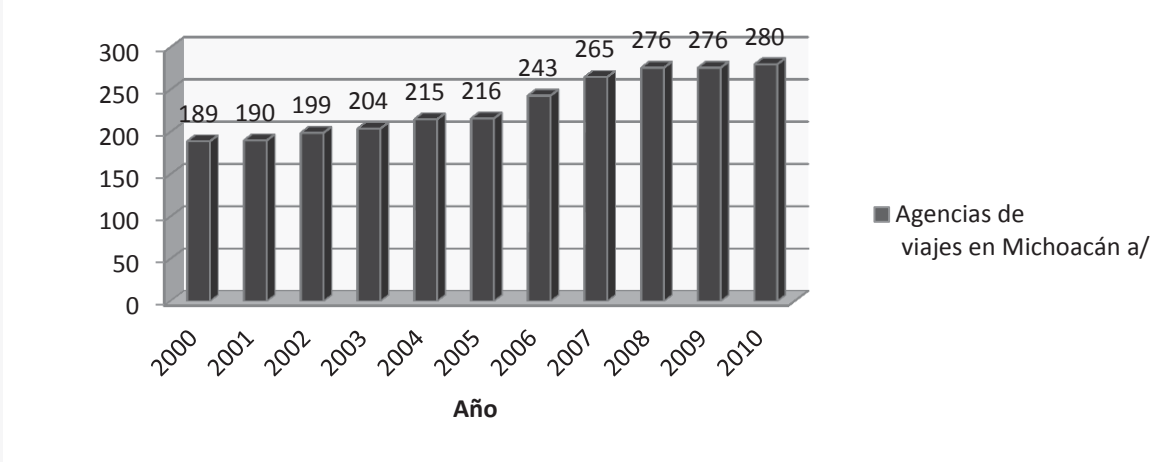
Gráfica 12. Establecimientos de Hospedaje según Tipo de Alojamiento Michoacán en 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

También podemos ver en este periodo un incremento en la cantidad de otros servicios relacionados con el turismo (gráfica 13) como las agencias de viajes, que pasaron de ser 189 en el año 2000 a 280 en 2010, que no precisamente tiene un impacto en el turismo local, ya que son establecimientos diseñados para que los habitantes locales viajen a otros lugares, pero pertenecen al sector.

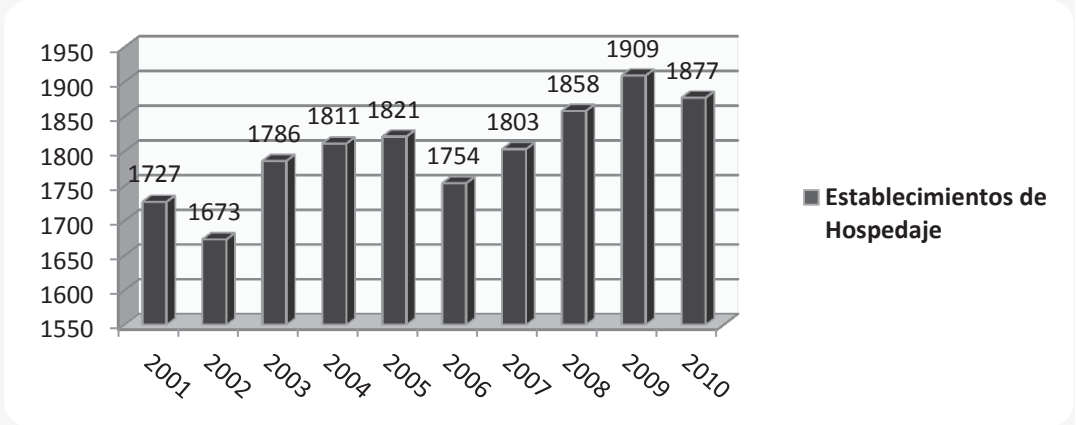
Gráfica 13. Otros establecimientos que prestan servicios relacionados con el turismo en Michoacán 2000 – 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

Para la Comunidad Autónoma de Galicia tenemos cifras fluctuantes de acuerdo a los establecimientos de hospedaje existentes entre el año 2001 y 2010 (gráfica 14), pero sin duda superiores a las del estado de Michoacán. De 2001 a 2010 hay un ascenso de 150, menor que el incremento en Michoacán en términos absolutos, sin embargo el número de unidades es mucho mayor, pasa de 1,727 a 1,887 entre hoteles, campamentos de turismo y establecimientos de turismo rural, teniendo su punto más bajo en 2002 cuando la cifra desciende a 1,673.

Gráfica 14. Establecimientos de Hospedaje en Galicia 2001-2010

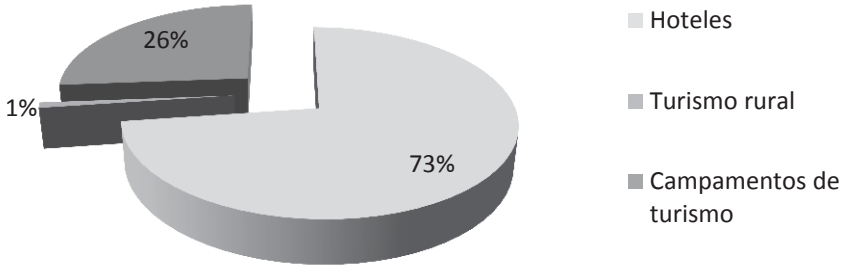


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Gallego de Estadística. Establecimientos, plazas y personal empleado por tipo de alojamiento. España y Galicia. Serie mensual 2001-2010.

Este número de establecimientos es posible gracias a los diferentes tipos de turismo que se realizan en Galicia que van desde el turismo cultural hasta el rural, este último como veremos

más adelante, ha tomado gran auge y permitido el desarrollo de establecimientos de todo tipo. En 2010 la proporción en Galicia de los establecimientos de hospedaje según el tipo de alojamiento en Galicia se presenta como en la gráfica 15, predominando con un 73% los hoteles, sin embargo existe un porcentaje importante de campamentos de turismo.

Gráfica 15. Porcentaje de Establecimientos de Hospedaje Respecto al Total según Tipo de Alojamiento en Galicia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Gallego de Estadística. Establecimientos, plazas y personal empleado por tipo de alojamiento. España y Galicia. Serie mensual 2001-2010.

2.4 La Política Turística Municipal: Morelia y Santiago De Compostela

Al situarse en el nivel municipal se analizarán en un primer momento los componentes de la política turística de Morelia y Santiago de Compostela, la manera en la que se diseña y expresa, con el fin de comparar ambas para obtener elementos de la política de la ciudad gallega que puedan ser útiles a Morelia. Posteriormente se abordan los indicadores macroeconómicos del sector turismo para ver su funcionamiento en ambos municipios y compararlos con los objetivos planteados para ver si existe una coherencia.

2.4.1 La Política Turística en Morelia

Morelia es una de las 10 ciudades mexicanas declaradas por la UNESCO “Patrimonio Cultural de la Humanidad”, de ahí que la oferta turística haga énfasis en el denominado turismo cultural. Según la Secretaría de Turismo en México el turismo cultural se define como: “aquel viaje turístico motivado por conocer, comprender y disfrutar el conjunto de rasgos y elementos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social de un destino específico" (SECTUR-CESTUR, Estudio Estratégico de Viabilidad de Turismo Cultural, 2002). Cabe añadir la visión más integral de que es un proceso social que tiene como elemento distintivo la referencia al conjunto del proceso simbólico que se denomina

"cultura", así como a sus productos. El patrimonio cultural es el motor del turismo cultural y podría definirse como el conjunto de bienes o exponentes naturales producto de la actividad humana que nos documentan sobre la cultura material, espiritual, científica e histórico-artística de épocas que nos precedieron y que, por su condición representativa del desarrollo de la cultura, todos deberíamos conservar y dar a conocer (Gudiño P., 2009: 2). En especial en este tipo de turismo intervienen tres elementos fundamentales en su configuración que son: el ***poder***, la ***identidad*** y la ***cultura***, que aunque intervienen de una u otra forma en todas las modalidades del sector, tienen una especial importancia en el turismo cultural, ya que la oferta turística depende de un patrimonio cultural en cuya construcción estos tres elementos son vitales.

Morelia, es el emblema de una ciudad con vocación turística dotada de un amplio atractivo tanto histórico como cultural. El municipio de Morelia se localiza en la zona centro-norte del Estado y su cabecera municipal es la capital del Estado de Michoacán. Limita al norte con Tarímbaro, Chucándiro y Huaniqueo; al este con Charo y Tzitzio; al sur con Villa Madero y Acuitzio; y al oeste con Lagunillas, Coeneo, Tzintzuntzan y Quiroga. El municipio se compone de la cabecera que es la ciudad de Morelia, y catorce tenencias que son: Atapaneo, Atécuaro, Capula, Chiquimitio, Cuto de la Esperanza, Jesús del Monte, Morelos, San Miguel del Monte ,San Nicolás Obispo, Santa María de Guido, Santiago Undameo, Tacícuaro, Teremendo de los Reyes y Tiripetío.

Imagen 1. Ciudad de Morelia y Tenencias

Fuente: Sitio del Ayuntamiento de Morelia (http://www.morelia.gob.mx/mapa_municipal.cfm). Fecha de consulta 6 de enero de 2012.

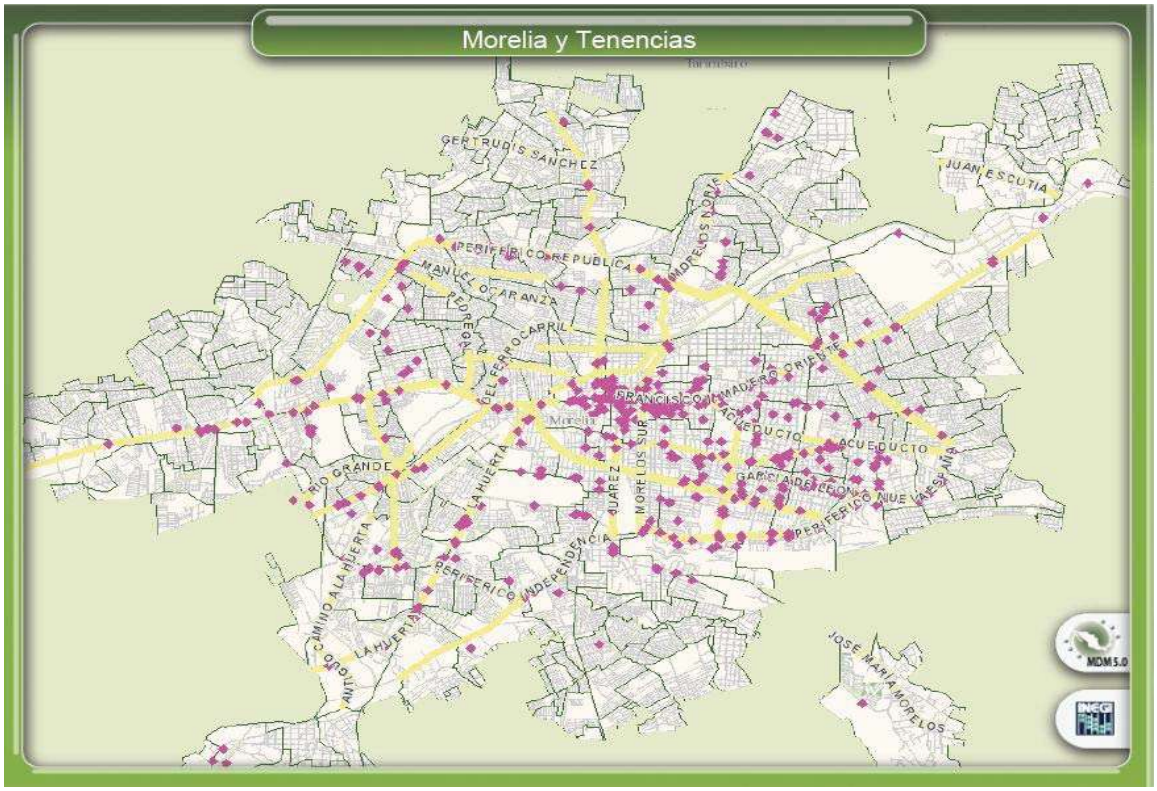
La política turística para el municipio de Morelia se ve reflejada en el Plan de Desarrollo Municipal de Morelia 2007-2012 donde se enfatiza que "el sector turístico se ha constituido como uno de los pilares de la economía local, merced a su crecimiento y articulación con diversos ámbitos productivos locales. En este mismo documento como parte del eje dos denominado "En busca de mejores oportunidades de ingreso para los morelianos", se plantea como estrategia:

- Impulsar la actividad turística en todos sus aspectos, como fuente de desarrollo económico para Morelia y se plantea implementar las siguientes acciones[14]:
- Mejorar la riqueza cultural y arquitectónica del Municipio y sus tenencias, y promocionarla en los mercados interno y externo, además de ampliar los servicios e instalaciones disponibles para el turismo.
- Identificar los potenciales segmentos de mercado para la atracción de mayor cantidad de turistas al Municipio.
- Impulsar la diversificación y desarrollo de nuevos productos turísticos.
- Promover inversiones para el desarrollo de proyectos ecoturísticos en las localidades del Municipio.

Sin embargo, aunque la política contemple a las tenencias morelianas, y se jacte de ser integradora, la realidad es muy diferente. Para evidenciar lo anterior, la imagen dos obtenida de DENUE (Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas) refleja concentración de los servicios turísticos de hospedaje temporal y preparación de alimentos y bebidas, en un cuadro específico de la ciudad y no permea a toda la ciudad, mucho menos a las tenencias. Lo mismo sucede con los servicios de esparcimiento, puesto que la oferta se limita al turismo cultural y no explota los recursos de las localidades, que si bien no serían el atractivo principal, si podrían coadyuvar al mismo para obtener mayores beneficios. Para profundizar en este punto se toma como referencia el modelo utilizado en la ciudad de Santiago de Compostela, el cual puede aportar elementos importantes para una propuesta que ayude en Morelia.

[14] Se mencionan únicamente los puntos relevantes para esta investigación.

Imagen 2. Unidades Económicas de Servicios Turísticos de Hospedaje Temporal y Preparación de Alimentos y Bebidas



Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE): http://gaia.inegi.org.mx/denue/viewer.html. (Fecha de Consulta: 5 de enero de 2012)

Un aspecto importante que denota las deficiencias de la participación plural de actores locales la observamos en la conformación del "**Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia"**, creado en 2004 y que tiene por objetivos: I. La capacitación a prestadores de servicios turísticos públicos y privados; II. Fomentar a la vinculación académica y empresarial; III. Desarrollo del programa de atención a visitantes por temporada; y, IV. Llevar a cabo el programa de prácticas profesionales en empresas privadas y dependencias públicas (Reglamento para el Consejo del Desarrollo Turístico del municipio de Morelia, 2004: 2). Dicho Consejo está conformado por catorce instancias del gobierno municipal, seis instancias del gobierno estatal, dos del gobierno federal, nueve cámaras y asociaciones empresariales, trece instituciones educativas y tres consejeros independientes.

En lo que se refiere a las instancias de gobierno municipal existe diversidad dentro del Consejo, y se integran diversas áreas como la seguridad, salud, protección ambiental, etc. En cuanto a

Gobierno Estatal se reducen al área de turismo y seguridad principalmente. Por parte del Gobierno Federal entra la Secretaría de Economía y la Procuraduría Federal del Consumidor. Por parte de las instituciones educativas incluye carreras profesionales y técnicas encaminadas específicamente al turismo y cuestiones administrativas, sin embargo, partiendo de la visión del desarrollo local, se queda bastante corto al no tomar en cuenta las distintas disciplinas que se relacionan con el turismo como lo son la economía, sociología, historia, entre otras, lo que implica una visión limitada de la realidad al momento de tomar decisiones. La parte más completa del Consejo es la correspondiente a cámaras y asociaciones empresariales al cubrir los rubros de empresas del sector. Respecto a los consejeros independientes no se menciona mucho, ni se específica su manera de elección, así que se ignora si provienen de la sociedad civil o consultoras externas, lo que demostraría la poca participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre turismo en el municipio.

Por otro lado, los objetivos del Consejo Municipal para el Desarrollo Turístico de Morelia, no tienen concordancia total con los establecidos en el Plan de Desarrollo, ya que se centran en la parte ce capacitación y profesionalización del sector, en la vinculación con las instituciones educativas, dejando de lado los aspectos que vinculan al turismo con el desarrollo del municipio de Morelia incluyendo sus tenencias, no menciona nada sobre proyectos turísticos en las tenencias o impulso a turismo alternativo al cultural que es la base como lo mencionaba el plan de desarrollo.

Tabla 4. Planes y Programas Derivados de la Política Turística a Diferentes Niveles de Agregación Político-Administrativa: Morelia

	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Macro	• Ciudades Patrimonio Cultural de la Humanidad: UNESCO	• Programa Anfitrionía Paisano. • Programa Calidad Moderniza • Programa de Certificación de Competencia Laboral • Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs Turísticas • Programa Nacional de Manejo Higiénico de Alimentos. Distintivo “H”.	• Programa México Norte • Programa Mundo Maya. • Programa Ruta de los Dioses. • Programa Tesoros Coloniales. • Programa En el Corazón de México. • Centros de Playa. • Programa Mar de Cortés – Barrancas del Cobre. • Programa Pueblos Mágicos.	• Programa de Turismo Cultural

Meso			• Programa de Desarrollo Turístico • Programa de Promoción Turística • Programa de Desarrollo de Empresas Turísticas • Pueblos Mágicos • Costa Michoacana • País de la Monarca • Ruta de la Salud • Ruta Don Vasco	• Morelia Patrimonio cultural de la Humanidad • Plan para el Desarrollo Turístico Integral de la Costa Michoacana • Otros proyectos locales.
Micro	• Morelia como parte de Ciudades Patrimonio Cultural de la Humanidad: UNESCO			• Creación del Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia • Plan Luz • Programa de Desarrollo Turístico del centro Histórico de Morelia

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asociación de Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (http://www.ciudadesmexicanaspatrimonio.org/), Secretaría de Turismo (www.sectur.gob.mx), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Programa Sectorial de Turismo en México 2007-2012, Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 y Programa de Desarrollo Turístico de Michoacán.

Todos los planes, programas y proyectos contenidos en la tabla, están dedicados a hacer del turismo un sector competitivo y generador de desarrollo. Lo que es notorio al analizar cada programa y proyecto es que su apuesta principal es por la competitividad, por ofertar al mercado un bien tangible o intangible, y se enfocan poco en los impactos que puedan tener en los diversos ámbitos del desarrollo.

2.4.2 La Política Turística en Santiago de Compostela

Santiago de Compostela es distintivo principalmente por el ***turismo religioso***, el cual se refiere a los viajes motivados por cuestiones de fe o religión en los que se visitan importantes monumentos o templos relacionados con algún tipo de creencia religiosa, ya sea por cumplir un voto o satisfacer una promesa, pedir algún tipo de beneficio o dar gracias por algún bien ya recibido. Un ejemplo de ello son las peregrinaciones, caso en el que Satiago es sumamente representativo y famoso por el "Camino de Santiago", ruta milenaria de peregrinación de la religión católica que ha evolucionado a ser también una ruta espiritual, siendo el turismo religioso el más importante y en el que se combina además el ***turismo cultural*** antes

mencionado, con el turismo rural, modelo que ha tomado importancia no solamente en Santiago sino en Galicia y España en general.

El ***turismo rural*** o ***"agroturismo"*** es el tipo de turismo en el que el espacio rural ya no sirve solamente para producir alimentos como lo era anteriormente, sino se pueden realizar varias actividades ahí, pero sin dejar de lado a la agricultura y ganadería, donde estas actividades no son complementarias de las demás, sino las más importantes. Los motivos para realizar este tipo de viaje son principalmente los siguientes: el contacto con la naturaleza, los espacios abiertos y el entorno saludable, el descanso y la tranquilidad, la pureza del aire y del agua, la oferta gastronómica tradicional y de calidad, las actividades agropecuarias y/o forestales, conocer una cultura con identidad propia, la amabilidad y hospitalidad de la población local y el acercamiento al patrimonio arquitectónico, etnográfico e inmaterial. El contacto con la naturaleza, de forma contemplativa o mediante la realización de actividades deportivas, constituye uno de los principales atractivos del turismo rural. El paisaje y la biodiversidad son elementos que cuentan con un elevado nivel de asociación al medio rural, en el que deberían dominar los espacios abiertos y donde el cliente demanda un entorno saludable, caracterizado por el descanso y la tranquilidad, dos atributos cada vez más ausentes en el espacio urbano y en la vida diaria de sus habitantes (Lois, 2009: 8-9). En el agroturismo es la actividad agraria la que contribuye a crear la identidad rural del espacio, ayudando a mantener y conservar sus tradiciones (arquitectónicas, gastronómicas, lingüísticas, artesanales, culturales y étnicas), gestionando los recursos naturales y evitando la degradación y abandono.

Hoy en día en Europa el turismo en el espacio rural es considerado, cada vez más, como una de las mejores fórmulas para la diversificación de las explotaciones agrarias afectadas por la reducción de los rendimientos agrícolas y ganaderos. No obstante, este tipo de turismo aparece como una actividad heterogénea, marcada por las características de los diferentes espacios rurales, por los objetivos de las diferentes administraciones locales, autonómicas y estatales y por los actores-actrices que lo implementan en el territorio. El turismo rural abarca actividades muy variadas desde el simple alojamiento, la restauración, la venta de productos elaborados en las explotaciones, actividades complementarias de ocio, prestación de servicios no agrícolas, etc. Las fórmulas y figuras son innumerables en Europa, y cada país y región hace énfasis en una o varias (Cánoves y Villarino, 2000).

En el caso de Galicia, la evolución del turismo rural ha dado como resultado una amplia combinación de prestaciones y productos mercantiles relacionados con la agricultura de la zona. La condiciones de Santiago de Compostela permiten el desarrollo de este tipo de turismo

que aunado al turismo cultural son los principales. Santiago como lo mencionábamos, es conocido por “El Camino”, declarado también Patrimonio de la Humanidad. Éste liga a diversas comunidades rurales no solamente de Galicia sino de España y otros países europeos con la ciudad de Santiago.

Existen diferentes rutas del camino (imagen 3), el más tradicional es el Camino Francés que comprende treinta y uno etapas desde Orreaga-Roncesvalles a Santiago de Compostela. Este camino es el itinerario jacobeo con mayor tradición histórica y el más reconocido internacionalmente. Las principales vías de este Camino en Francia y España fueron descritas con precisión hacia el 1135 en el Codex Calixtinus, libro fundamental jacobeo.

Imagen 3. Los Caminos de Santiago

Fuente: Mapas de Galicia en www.turgalicia.es. Fecha de consulta 1 de septiembre de 2012

El Camino Francés adquiere un trazado preciso en Francia a través de las cuatro vías principales ya descritas en el Codex Calixtinus. Tres de estas rutas (París-Tours, Vézelay-Limoges y Le Puy-Conques) entran en España por Roncesvalles, en Navarra, mientras la cuarta (Arles-Toulouse) entra por el puerto de Somport y continúa hasta Jaca, en tierras de Aragón. El itinerario de Roncesvalles, que cruza la ciudad de Pamplona, se une con el aragonés en Puente La Reina (Navarra). Desde Puente La Reina, el Camino Francés mantiene un único itinerario que atraviesa localidades y ciudades del norte de España tan significativas como Estella, Logroño, Santo Domingo de la Calzada, Burgos, Castrojeriz, Frómista, Carrión de los Condes, Sahagún, León, Astorga, Ponferrada y Villafranca del Bierzo. El Camino Francés entra en Galicia por la comarca del Bierzo. Los puntos principales de este camino en Galicia son: O Cebreiro, Tricastela, Sarria, Portomarín, Palas del Rei, Melide, Arzúa, O Predrouzo y finalmente Santiago.

Existen otros caminos como los son el Camino Inglés, el Camino del Norte, el Camino Portugués, el Camino Primitivo, el Camino de Invierno, el Camino Portugués por la Costa, el Camino Fisterra-Muxía, el Camino Sudeste-Vía de la Plata y la Ruta del Mar Arouza y Río Ulla.

El turismo rural es muy representativo de la zona, ya que en las pequeñas localidades a través del camino se prestan servicios al peregrino que aunados a sus actividades tradicionales, les brindan una diversificación del ingreso. La conocidas casas rurales otorgan alojamiento a los visitantes, entre otros servicios. El impulso a este tipo de turismo ha permitido la recuperación del espacio rural y la preservación de las actividades económicas como la agricultura. Se enfatiza de manera muy fuerte en la identidad y la cultura como medios de atracción y diferenciación de destino, conceptos claves para un desarrollo local exitoso.

Sin embargo, se busca posicionar a Santiago también como un destino urbano y cultural aunado a lo anterior. En el nivel municipal, es la Concejalía de Turismo de Compostela, dependiente del Ayuntamiento de Santiago de Compostela la encargada de guiar la materia turística. Tenemos así que la política turística en Santiago de Compostela la vemos reflejada en el Plan de Excelencia Turística y en el Plan Estratégico de Turismo 2015. En el último se plantea a la actividad turística como “motor” del desarrollo sostenible y tiene como finalidad principal el reposicionamiento de la ciudad como un destino de turismo cultural de amplio espectro.

La misión planteada por el Plan Estratégico de Turismo 2015 es la mejora de la actividad turística y el encaje del turismo en la ciudad de Santiago. El cumplimiento de dicha misión se

sustenta en seis principios que son: la identidad de la ciudad, la sostenibilidad, la cooperación/participación, el equilibrio territorial, la calidad e innovación y la orientación de la demanda. Los objetivos específicos de política turística en Santiago de Compostela son:

1. Preservación de los recursos.
2. Incremento del valor añadido.
3. Crecimiento equilibrado.
4. Control de la imagen.
5. Incremento de los ingresos por turista.
6. Optimización de la ocupación y uso de recursos.
7. Desconcentración.
8. Diversificación de productos y mercados.
9. Equilibrio ciudadanía/turismo.
10. Mejora competitividad vía calidad.

Para la definición de líneas de acción se realizó en primer lugar un diagnóstico de los recursos turísticos existentes en la ciudad, conceptualizando la situación del sector, los pros y contras de lo existente y el potencial a desarrollar. El modelo de gestión turística santiaguense es de "amplio espectro" y se cimenta sobre:

- La planificación.
- La mejora de la competitividad.
- La información turística.
- El desarrollo de productos turísticos.
- La promoción.
- La comunicación.
- La comercialización.

La estrategia de mercado se dirige en dos direcciones: el mercado nacional – considerado como prioritario- y el internacional. El primero es considerado como un mercado no agotado con posibilidades de crecimiento. Los mercados con mayor potencial y accesibilidad en este rubro son: Madrid, Cataluña, País Vasco, Andalucía y la propia Galicia. En cuanto al internacional se plantea la consolidación de Santiago como destino cultural y de *short-breaks* [15] dentro de

[15] Periodos cortos de descanso ocasionados por días festivos, fines de semana o escapadas cortas a un lugar específico.

Europa, ampliar la penetración en el mercado estadounidense y la incorporación en los grandes circuitos turísticos, potenciar el "turismo de raíces o étnico".

En Santiago existe una estrategia de posicionamiento enfocada en tres ejes:

1. Beneficio principal. Se fundamenta en que el beneficio principal que obtiene el turista visitando Santiago de Compostela es *"Sentir y vivir una atmósfera mágica y auténtica, con toda la belleza de Galicia a su alcance"* (Plan Estratégico de Turismo 2015).
2. Diferenciación. Santiago se distingue de otros destinos por ser una "cuidad patrimonial y verde, vital, auténtica, joven y segura" (Plan Estratégico de Turismo 2015).
3. Imagen. Se quiere transmitir una imagen de monumentalidad por tratarse de una ciudad patrimonio, de cultura, capitalidad y como destino final del "Camino" (Plan Estratégico de Turismo 2015).

El conjunto de los planes y programas que inciden en Santiago de Compostela en el sector turismo lo resumimos en la siguiente tabla:

Tabla 5. Planes y Programas Derivados de la Política Turística a Diferentes Niveles de Agregación Político-Administrativa: Santiago de Compostela

	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Macro	• Ciudades Patrimonio Cultural de la Humanidad: UNESCO	• Plan de Turismo Español Horizonte 2020. • Plan Future 2011. SEGITUR: • Folletos digitales interactivos • Segiturreserve – Plataforma Tecnológica de Comercialización Turística. • Perfect Place Spain • Eurexa Tourism • Iberoeca Tourism Secretaría General de Turismo: • Portal Turismo España • CRM y Contact Center de Turespaña • Red de conocimientos e innovación	• Programas de fomento del turismo rural. • Programas de fomento al turismo cultural. • Programas encaminados al turismo religioso.	• Programa de Turismo Cultural

		• Gestión de Ayudas • Promoción • Calidad Turística • Proyecto Piloto Senior Europa • Proyecto Piloto European Senior Travellers • Promoción de la Cultura de España		
Meso			• Plan de Acción Turismo 2010-2013, Galicia • Plan 2012 TURGALICIA • Calidad Turística	• Turismo Rural: Granjas Familiares. • Los caminos de Santiago. • Xacobeo 2012
Micro	• Santiago de Compostela como parte de Ciudades Patrimonio Cultural de la Humanidad: UNESCO		• Planes de Activación de Destinos Turísticos: • Plan de Dinamización • Plan de Excelencia • Plan de Competitividad	• Plan de Excelencia Turística de Santiago de Compostela • Plan estratégico de Turismo

Fuente: Elaboración propia con base en: el Plan Turismo Español Horizonte 2020,Plan Turismo 0812, Plan de Acción Turismo Galicia 2010, Plan de Activación de Destinos Turísticos, Plan de Excelencia Turística de Santiago de Compostela, Plan Estratégico de Turismo de Santiago de Compostela, TURGALICIA (www.turgalicia.es), SEGITTUR (www.segittur.es), Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España (www.minetur.gob.es/) varias fechas de consulta.

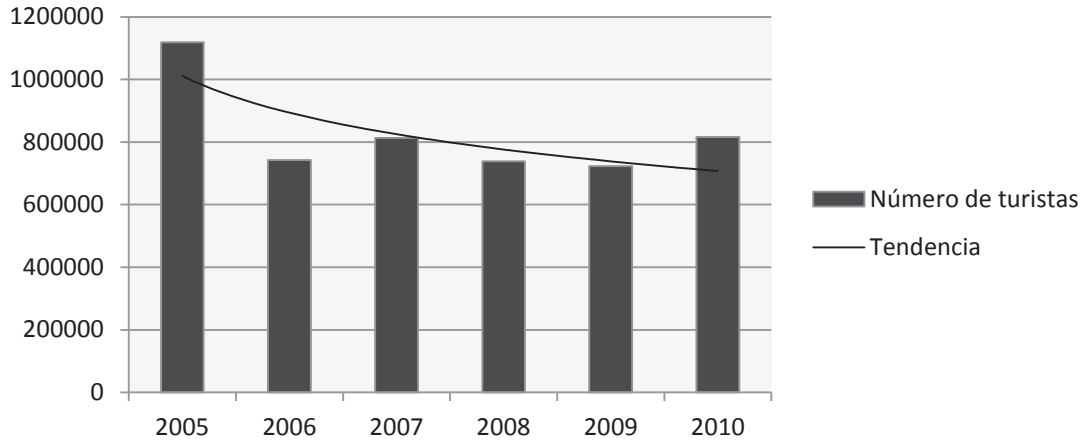
Como se puede apreciar, la política turística de Santiago de Compostela es influida por la política turística de los diferentes niveles de agregación política, aportando cada una elementos que en términos de la competitividad sistémica de la economía local abonan a la formación de un entorno innovador, características peculiares de la política española que abordaremos más adelante en la parte comparativa y concluyente.

2.4.3 Características del Sector Turismo en Término Macroeconómicos. Comparativo Morelia - Santiago de Compostela.

Antes de abordar la comparación de la política turística entre Morelia y Santiago de Compostela en términos de desarrollo local, comenzaremos con los indicadores macroeconómicos, el primero es la llegada de turistas. En Morelia hay una tendencia a la baja, con un pequeño incremento en 2010; la cifra de turistas descendió de 1, 119,048 en 2005 a 816,071 en 2010,

teniendo su punto más bajo en 2006 de 742,227, con un estrepitoso descenso en sólo un año de 376,821 (gráfica 16).

Gráfica 16. Llegada de Turistas a Morelia 2005 – 2010



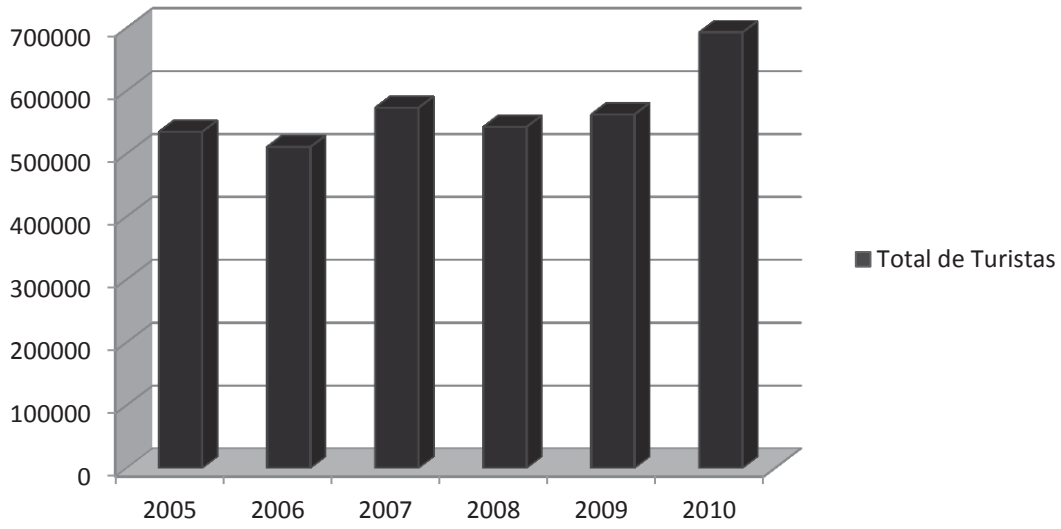
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

En términos *per cápita* deducimos que por cada habitante de Morelia según la población total en 2010 que ascendía a 729,279 personas, llegaban 1.11 turistas anualmente por habitante en la ciudad.

Morelia es una ciudad con vocación turística, sin embargo, a pesar de la política existente para impulsar el sector, centradas en la promoción y el incremento de competitividad, el número de turistas descendió, y si bien puede tener su origen en causas coyunturales también muestran una inadecuada participación por parte del sector público en la implementación de medidas que subsanen las dificultades como es el caso de la creciente inseguridad, problema que permea no solamente la ciudad de Morelia, sino que va más allá del estado, se ha convertido en un fenómeno nacional. Otra dificultad muy notoria es no planear de una manera integral e integradora, notamos políticas aisladas que no atraviesan transversalmente los diferentes niveles de competencia, se habla de una planeación participativa cuando los métodos no están bien definidos, entre otros elementos que abordaremos más adelante.

Por su parte, Santiago de Compostela ha tenido un comportamiento más constante en la llegada de turistas, manteniéndose por arriba de los 500,000 en todo momento. Se observa una tendencia al incremento especialmente en 2010 cuando se da un aumento de 130,451 llegadas con respecto al 2009, en el total del periodo hay una subida absoluta de 158,120 turistas entre 2005 y 2010 (gráfica 17).

Gráfica 17. Llegada de turistas a Santiago de Compostela 2005 – 2010

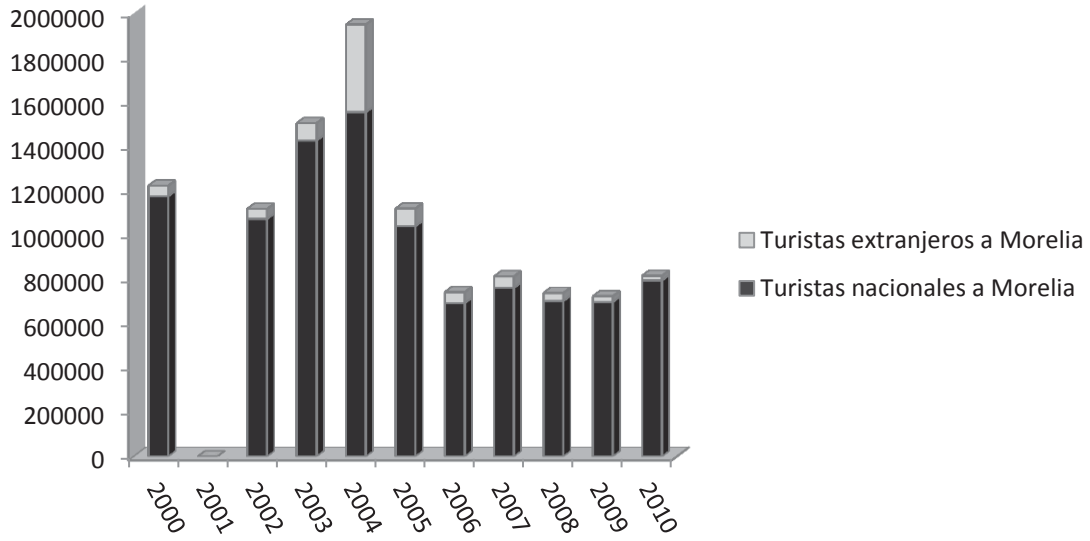


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Gallego de Estadística. Encuesta de ocupación hotelera. Viajeros, noches y estadía media en establecimientos hoteleros por puntos turísticos-concellos. Serie mensual 2005-2010.

En relación con el total de la población santiaguense, observamos que por cada habitante llegan cada año 7.3 turistas, es decir, el número de visitantes es equiparable al 730.65 % del total de residentes de Santiago en 2010, el cual era de 94,824 personas. Esto es una cifra altísima, puesto que Santiago de Compostela es una ciudad relativamente pequeña con una muy alta capacidad de atracción turística, además de contar con los elementos necesarios para cubrir las necesidades de estos visitantes.

En lo que se refiere al origen de los turistas que visitan estas ciudades tenemos que en Morelia predomina el turismo nacional (gráfica 18), mientras que el flujo de extranjeros a la ciudad ha disminuido considerablemente entre 2000 y 2010. En el año 2000 Morelia recibía alrededor de 47,246 turistas extranjeros, cifra que descendió notablemente para 2010 a 20,979 visitantes. Lo anterior puede tener diversos motivos, pero sin duda refleja una deficiencia en la oferta de productos turísticos o en la promoción hacia el exterior.

Gráfica 18. Proporción entre Turistas Nacionales y Turistas Extranjeros en Morelia 2000 - 2010[16]

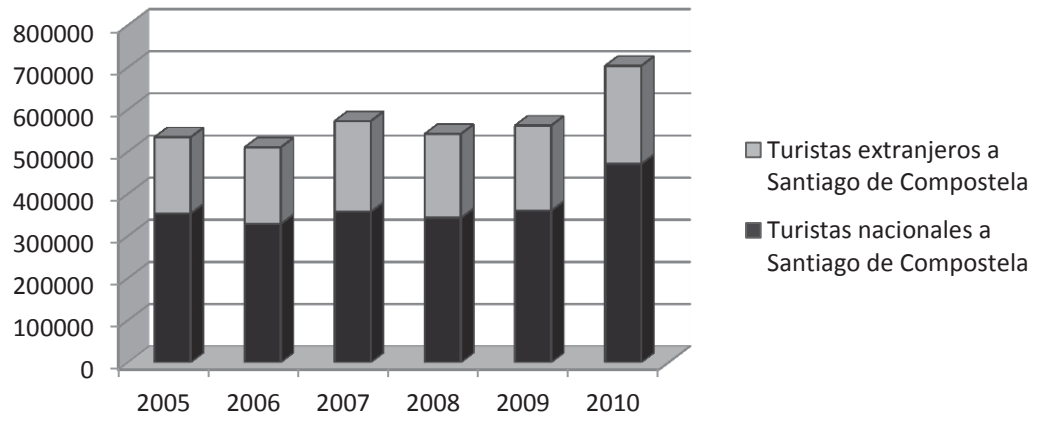


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

La proporción para Santiago de Compostela es diferente, si bien no predominan los turistas extranjeros, tienen un porcentaje considerable y una tendencia a incrementar. En el año 2005 Santiago de Compostela albergaba 180,260 turistas extranjeros, llegando a 232,214 en 2010 (gráfica 19), lo que habla de un mercado más amplio que el moreliano en el campo del turismo internacional. Podríamos aludir tal éxito al tradicional y milenario camino de Santiago, sin embargo, la política implementada en los recientes años juega un papel fundamental en el comportamiento del sector, teniendo gran incidencia en el creciente turismo rural y el mejoramiento de los servicios turísticos, entre otros.

[16] El dato correspondiente a 2001 no está disponible en el Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo.

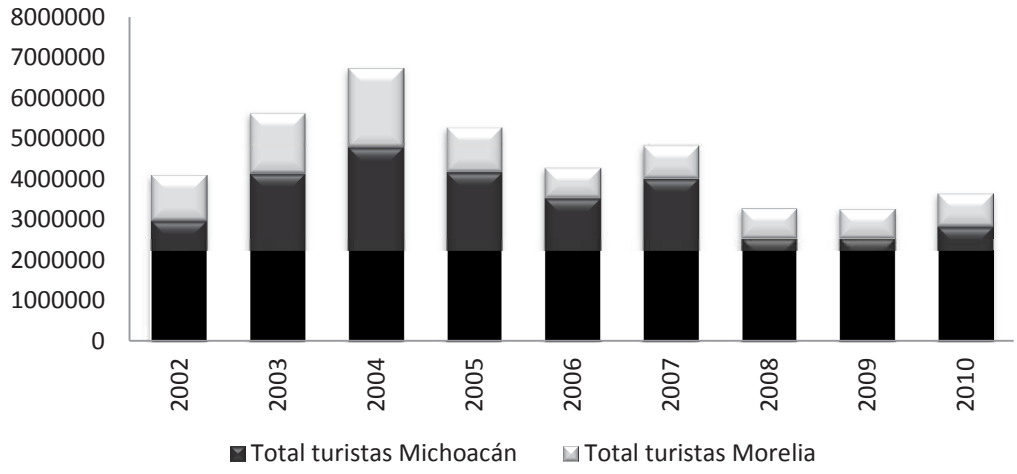
Gráfica 19. Proporción entre Turistas Nacionales y Turistas Extranjeros en Santiago de Compostela 2000 – 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Gallego de Estadística. Encuesta de ocupación hotelera. Viajeros, noches y estadía media en establecimientos hoteleros por puntos turísticos-concellos. Serie mensual 2005-2010.

Respecto al porcentaje del total del turismo del estado de Michoacán que representa Morelia observamos un descenso, ya que en el año 2004 llegó a representar el 40.75% del total de turistas que visitaban el estado, llegando a formar únicamente el 28.49% en 2010 (gráfica 20).

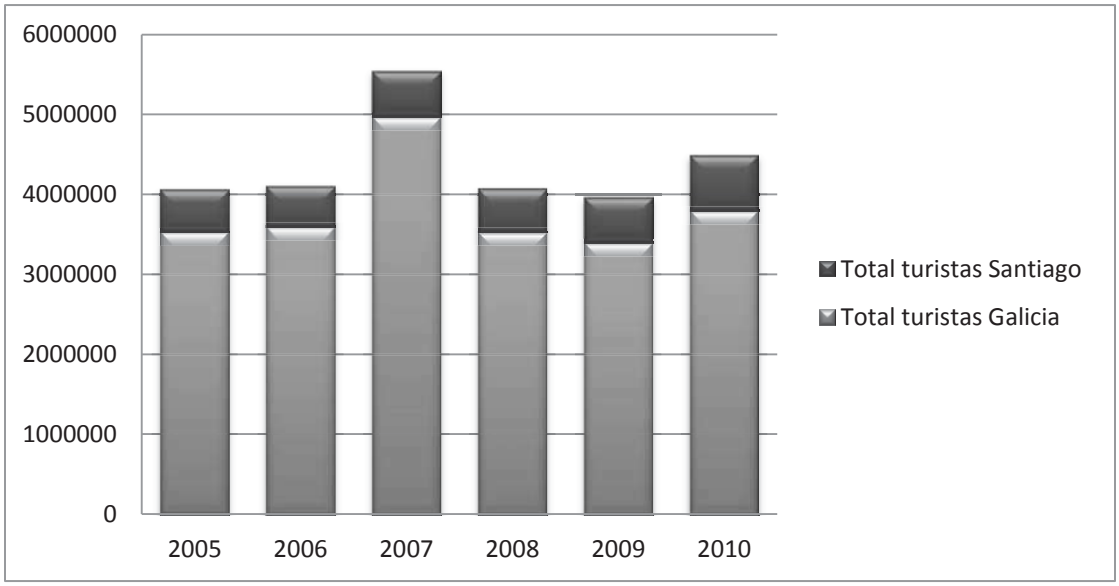
Gráfica 20. Llegada de Turistas Proporción Morelia - Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

En Santiago de Compostela la proporción es menor pero más constante (gráfica 21), dichos valores oscilan entre el 15% y el 18% en el periodo de 2005 a 2010, teniendo el mayor porcentaje en 2010 con 18.24%.

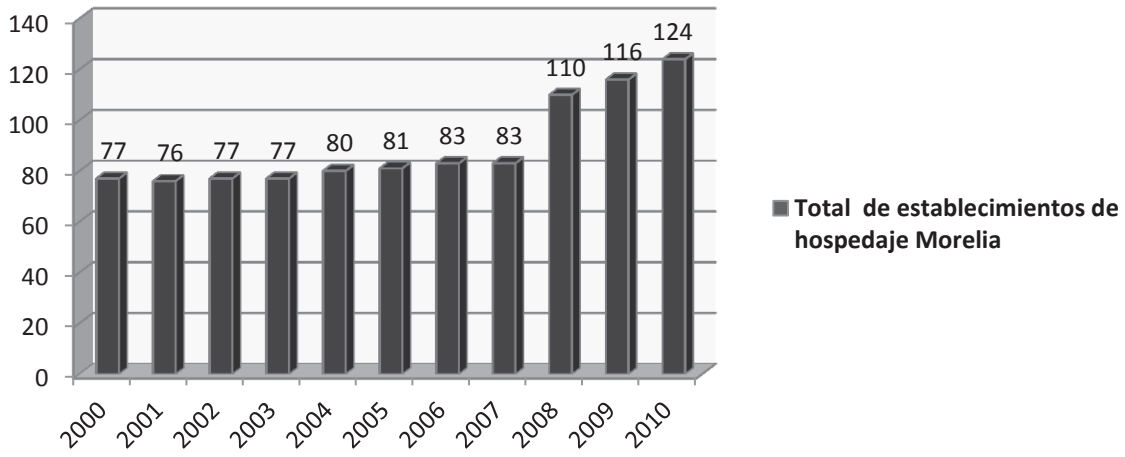
Gráfica 21. Llegada de Turistas Proporción Santiago de Compostela – Galicia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Gallego de Estadística. Encuesta de ocupación hotelera. Viajeros, noches y estadía media en establecimientos hoteleros por puntos turísticos-concellos. Serie mensual 2005-2010.

La ciudad de Morelia es el destino turístico más importante del estado, una referencia notoria son los servicios turísticos como el número de establecimientos de hospedaje registrados, que tiene una tendencia creciente ya que el número de unidades económicas de este tipo ascendió de 77 en el año 2000 a 124 en 2010, formando el 19.71% de las empresas hoteleras en Michoacán (gráfica 22).

Gráfica 22. Total de Establecimientos de Hospedaje en Morelia 2000 – 2010

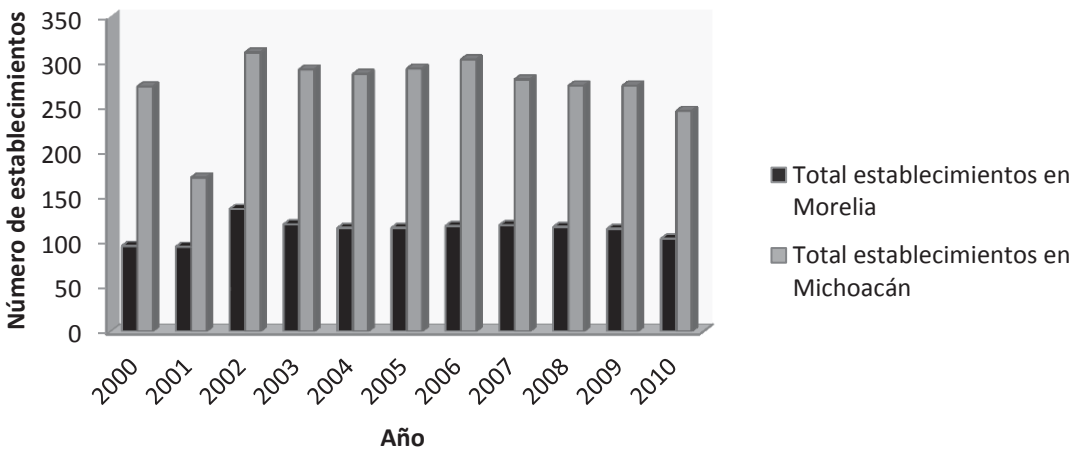


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

Existen otro tipo de empresas ligadas directamente al sector turístico por los servicios que brindan al visitante, éstas son los establecimientos de preparación de alimentos y bebidas. En la ciudad de Morelia este tipo de unidades económicas se ha comportado de forma más o menos irregular, puesto que ha tenido altas y bajas en la última década como lo podemos ver en la gráfica 23, la mayor cantidad se alcanzó en 2002 con 136 unidades descendiendo después de ese año hasta 103 en 2010. Sin embargo, hubo un aumento en términos absolutos a lo largo del periodo 2000-2010 de 8 establecimientos, representando en el último año el 42.04% del total de este tipo de empresas en el estado (gráfica 23).

En este sentido se refleja un éxito relativo en el esfuerzo por incentivar el surgimiento de empresas turísticas o relacionadas con el sector, sin embargo, éstas se concentran en sectores específicos de la ciudad generando una derrama que no permea a todo el territorio y población moreliana. Una evidencia de ello es la ubicación de dichas empresas dentro de la ciudad, en su mayoría están asentadas en el primer cuadro de la ciudad, la zona del centro histórico y sitios aledaños, mostradas anteriormente en una imagen del DENUE (Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas) siendo que existen recursos turísticos fuera de ese radio susceptibles de ser explotados en el mejor sentido y que quedan siempre al margen de cualquier programa o proyecto como las tenencias morelianas antes mencionadas, por nombrar un ejemplo. Otra cuestión sería el analizar el tipo de empresas según el número de empleos que brindan y a qué sectores de la población se enfocan para tener una visión más amplia del por qué de la situación.

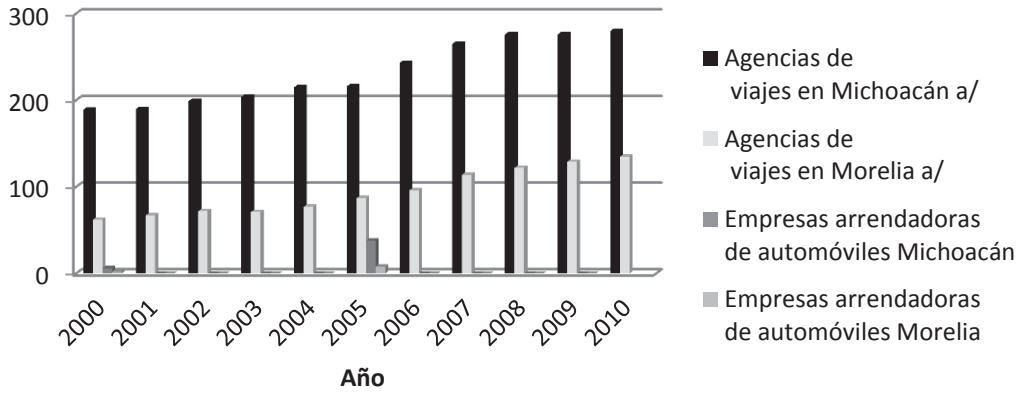
Gráfica 23. Total de Establecimientos de Preparación de Alimentos y Bebidas Comparativo Morelia - Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

Por otra parte, en este periodo también hay incremento en la cantidad de otros servicios relacionados con el turismo como las agencias de viajes, que pasaron de 62 en el año 2000 a 135 en 2010 (gráfica 24), que no precisamente tiene un impacto en el turismo local, ya que son establecimientos diseñados para que los habitantes locales viajen a otros lugares.

Gráfica 24. Otros Establecimientos que Prestan Servicios Relacionados con el Turismo e Morelia: 2000-2010

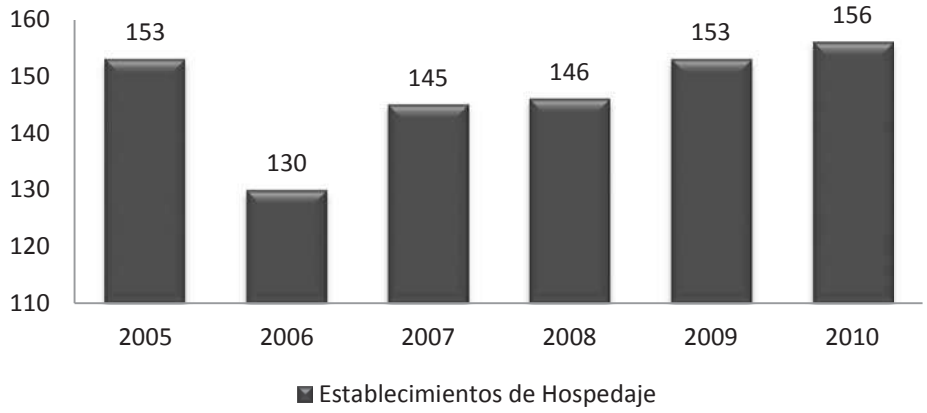


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

Santiago de Compostela muestra un incremento bajo del número de establecimientos de hospedaje existentes, que se ha mantenido relativamente constante a excepción de 2006 cuando se aprecia una disminución (gráfica 25), lo que significa que el sector empresarial

turístico es fuerte y estable en este rubro, reflejando que la política en ese ámbito ha tenido éxito aparentemente.

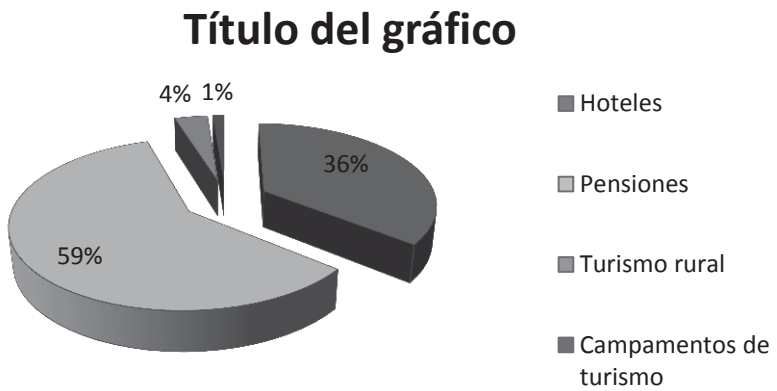
Gráfica 25. Total de Establecimientos de Hospedaje en Santiago de Compostela 2003 – 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Gallego de Estadística. INE. Encuesta de Ocupación Hotelera. Fecha de consulta: 24 de marzo de 2012.

El porcentaje de establecimientos de hospedaje respecto al total según tipo de alojamiento en Santiago se presenta como en la gráfica veintiséis. El mayor porcentaje lo ocupan los hoteles con 59%, seguido de las pensiones que son de suma importancia con 36%, y en último lugar tenemos al turismo rural con 4% y a los campamentos con 1%.

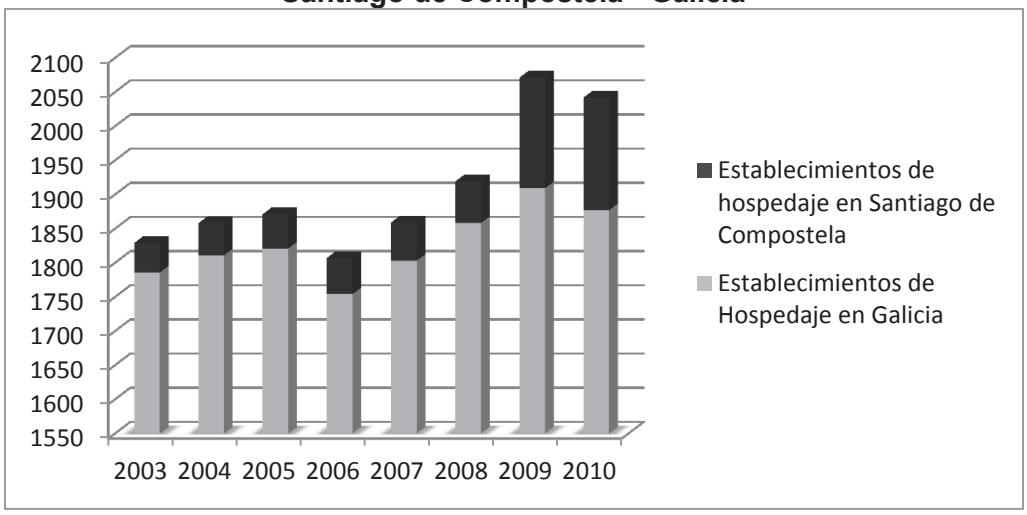
Gráfica 26. Porcentaje de Establecimientos de Hospedaje Respecto al Total Según Tipo de Alojamiento en Santiago de Compostela



Fuente: Elaboración propia con base en datos Fuente: Consellería de Cultura e Turismo. Dirección Xeral para o Turismo. Directorio de empresas e actividades turísticas del Instituto Gallego de Estadística

A su vez, el número de establecimientos de hospedaje en Santiago como proporción del total de Galicia aumentó tanto en términos absolutos como relativos, pasó de representar 2.4% en 2003, a 8.7% en 2010.

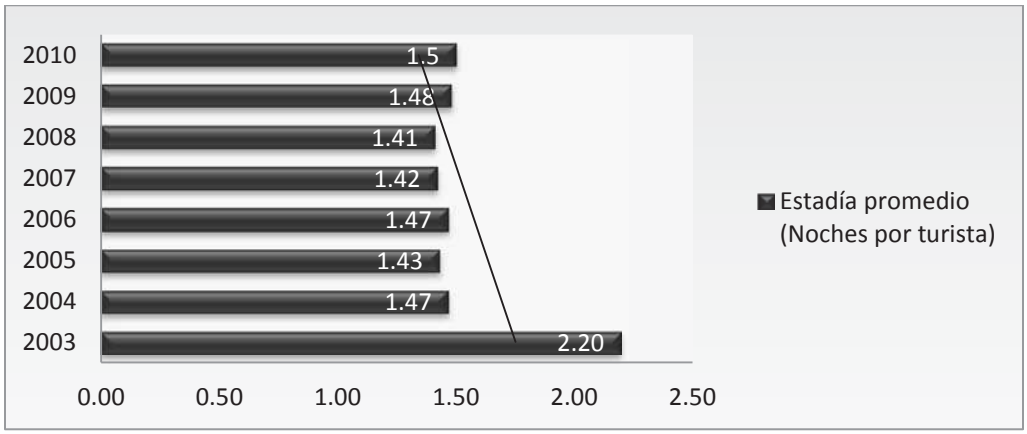
Gráfica 27. Proporción del Total de Establecimientos de Hospedaje Santiago de Compostela - Galicia



Fuente: Elaboración propia con base en datos Consellería de Cultura e Turismo. Dirección Xeral para o Turismo. Directorio de empresas e actividades turísticas del Instituto Gallego de Estadística

El último indicador que es muy importante en este comparativo es la estadía promedio (noches por turista) en cada ciudad. En Morelia este indicador tiene una tendencia a la baja, ya que ha disminuido de 2.20 noches por turista en 2003 a 1.5 en 2010 (gráfica 28).

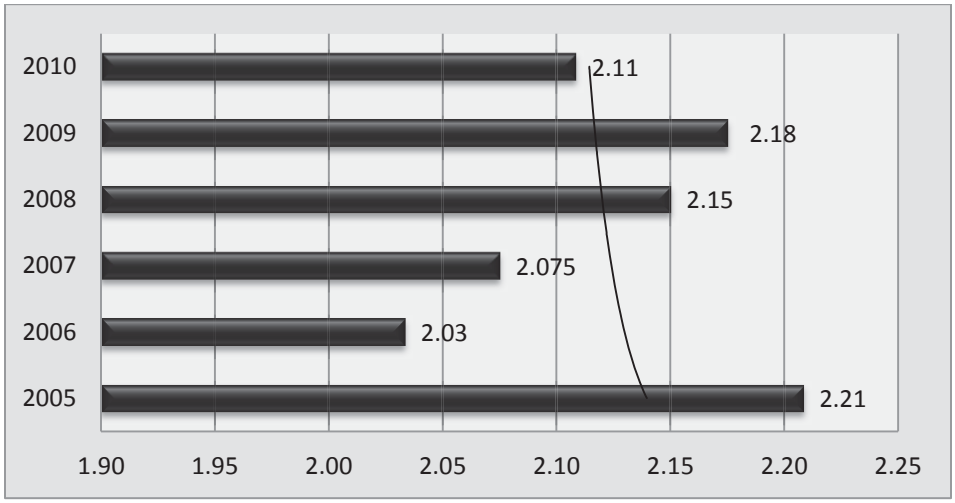
Gráfica 28. Estadía Promedio (Noches por Turista) en Morelia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo 2001 a 2011.

Mientras que en Santiago de Compostela la estadía se ha mantenido constante con una pequeña disminución de 2.21 noches por turista en 2005 a 2.11 en 2010 (gráfica 29).

Gráfica 29. Estadía Promedio (Noches por Turista) en Santiago de Compostela



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Consellería de Cultura e Turismo. Dirección Xeral para o Turismo. Directorio de empresas e actividades turísticas del Instituto Gallego de Estadística

Este compendio de indicadores brinda una fotografía de la situación del sector turístico en términos macroeconómicos a los diferentes niveles de agregación política. Comenzaremos en el nivel nacional, tenemos por una parte a México con un sector representativo en su economía pero que no logra una evolución determinante que lo ubique como una potencia turística a pesar de su gran riqueza en recursos turísticos (naturales, culturales, gastronómicos, religiosos, etc.), esto lo vemos reflejado en un PIB turístico que no tiene un aumento persistente y a su vez en el número de turistas que visitan el país, ya que si bien México se ubica entre los principales destinos mundiales, la demanda es acaparada por los estadounidenses en casi un 60%, y sin embargo, no llega a tener ni la mitad de turistas que España, siendo éste un país más pequeño.

España muestra una economía turística más sólida, la importancia del sector es mayor en proporción al producto nacional aunque presente disminuciones en los últimos años debido en gran parte a la profunda crisis que se sufre actualmente en esa nación, la cantidad de turistas per cápita es sumamente significativa, lo que habla de una gran capacidad de atracción.

En la esfera estatal o autonómica existe una situación similar. En Michoacán los indicadores referentes a la competitividad (ICTEM 2010) dan evidencia de que no obstante que la política se

ha empeñado en hacer al estado competitivo en materia turística lo ha logrado parcialmente. Prueba de este avance parcial es el incremento de empresas turísticas directas e indirectas, que no significa específicamente un incremento en la competitividad, afirmamos esto partiendo del hecho que la llegada de turistas ha tenido tendencia a la baja en los últimos años lo que significa una falla en la capacidad de atracción. Por su parte, Galicia mantiene un flujo de turistas mucho más alto que el michoacano aunque no tan constante, sin embargo la llegada de turistas *per cápita* es alta así como el incremento en sus empresas turísticas, dada la diversificación se su oferta en los años recientes.

Por último, en el nivel municipal las diferencias son más claras y contundentes. Morelia muestra un sector turístico no tan fuerte, con una tendencia a la disminución del turismo, con una llegada *per cápita* que no llega a un turista por habitante anualmente, caso contrario de Santiago de Compostela que cuenta con 7.62 turistas por habitante al año. Otro aspecto que nos hace ver dicha tendencia es la disminución de la estadía promedio, dándonos elementos para criticar la capacidad de retención del turista al tener una oferta limitada. Esto refleja una pérdida de atracción y retención del turismo de la ciudad de Morelia, especialmente del extranjero. Aún así existe un incremento en el número de empresas turísticas lo que denota un resultado ligeramente positivo para los diferentes programas de incentivo. Por su parte Santiago de Compostela cuenta con un sector más estable y con tendencia a la evolución, puesto que es cierto que tiene altibajos, pero en comparación con el caso moreliano se encuentra en condiciones superiores en los aspectos mencionados.

Lo cierto es que en los planes y programas se plantean más bien objetivos cualitativos que son difíciles de medir o existen pocos datos disponibles. Sin embargo, para visualizar con más claridad la congruencia de los objetivos medibles de la política turística con los resultados correspondientes realizamos una serie de tablas.

En la tabla seis se puede ver que, a pesar de la intención de hacer del turismo un sector económicamente más fuerte, su peso en la economía mexicana ha disminuido. En términos de atracción, México como destino internacional ha disminuido sus llegadas de turistas extranjeros. Sin embargo, en lo que se refiere a los incentivos para generación de empresas turísticas la política ha tenido éxito al haber un incremento considerable en el periodo 2000-2010.

En la tabla siete observamos en el caso de Michoacán, se refleja una política que ha fallado en la atracción de turismo en términos relativos, puesto que el número de visitantes ha disminuido,

lo mismo sucede en la ciudad de Morelia (tabla 8), lo que obedece también a causas ajenas al sector.

Otro factor en el que se encuentran fallas es en la competitividad general del sector turismo en Michoacán, y de manera muy específica en lo que se refiere a la capacitación y profesionalización, con un índice sumamente bajo respecto a los demás estados a excepción del aspecto de la promoción. Un objetivo de los planes y programas es la generación de beneficios económicos, donde Michoacán alcanzó el lugar 13 nacional por ingreso de turismo como porcentaje del PIB y el 20 en el PIB turístico *per cápita*. Analizando el conjunto de indicadores afirmaríamos que queda un gran camino por recorrer en la materia.

En los diferentes programas se plantean objetivos de incentivo a la generación y mejora de empresas turísticas, en este punto en particular ha existido una congruencia con los resultados ya que en los tres niveles ha habido un incremento en el número de éstas.

Por su parte la política española a nivel nacional ha tenido un éxito relativo en lo que respecta al posicionamiento mundial del destino (tabla 9). Otros objetivos generales de la política a nivel autonómico y municipal son el incremento de empresas turísticas, en el que hubo éxito, al igual que en la atracción de turismo, creciendo el número de llegadas en ambos (tabla 10 y 11).

Tabla 6. Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: México

Plan, Programa o Proyecto	Objetivos Medibles Mediante Indicadores	Resultados según Nivel de Agregación Político-Administrativa: MÉXICO
• **Programa Sectorial de Turismo**	• Fortalecer las condiciones de accesibilidad a los destinos turísticos del país; las condiciones de conectividad y las políticas de sustentabilidad ambiental, económica y social que permitan a la oferta turística lograr resultados más rentables y con mayor productividad. • Incrementar el número de turistas internacionales al año. • Incrementar divisas por turismo internacional.	• La proporción del PIB turístico en cuanto al PIB total ha tenido un descenso de un 2% en el periodo de 2003 a 2010. • México aporta el 2% del PIB turístico al total mundial. • Disminución de turistas extranjeros en 25, 908 mil visitas de 2000 a 2010. Ocupando el 8° sitio de los principales destinos. • Incremento de gasto total de visitantes internacionales a México de 41% en el periodo 2000-2010.
• **Programa Calidad Moderniza** • **Programa de Certificación de Competencia Laboral** • **Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs Turísticas**	• Incorporar un mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas a esquemas de modernización mediante el cual se incremente la competitividad, mejora la calidad de los servicios y eleva su rentabilidad.	• Incremento de 6,555 establecimientos de hospedaje entre los años 2000 y 2010.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Michoacán

Origen	Plan o Programa	Objetivos Medibles Mediante Indicadores[17]	Resultados según Nivel de Agregación Político-Administrativa: MICHOACÁN
Federal	• **Programa Sectorial de Turismo**	• Incrementar el número de turistas internacionales al año.	• Disminución de la llegada de turistas extranjeros a Michoacán en el periodo 2000-2010 de 59,765 visitantes.
Estatal	• **Programa de Desarrollo Turístico**		
Federal	• **Programa Calidad Moderniza** • **Programa de Certificación de Competencia Laboral** • **Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs Turísticas**	• Incorporar un mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas a esquemas de modernización mediante el cual se incremente la competitividad, mejora la calidad de los servicios y eleva su rentabilidad. • Convertir la actividad turística en una industria competitiva, que se traduzca en crecimiento económico, desarrollo social y bienestar para los habitantes del Estado.	• Incremento de unidades económicas del sector turismo de 205 establecimientos entre 2000 y 2010. • En la dimensión 4 del ICTEM 2010 (Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos) denominada Infraestructura y Profesionalización del Sector Hotelero Michoacán[18] tiene un índice de 13.1, debajo de la media nacional que es 19.1, ubicándose en el tercer cuartil a nivel nacional. • En lo referente a los Recursos Humanos e Indicadores Educativos, el ICTEM 2010 ubica a Michoacán con un índice de 16.9, siendo el tercero más bajo del país y ubicándose en el cuarto cuartil a nivel nacional[19],
Estatal	• **Programa de Desarrollo de Empresas Turísticas**		

[17] Se homogenizan los planes, programas o proyectos con objetivos comunes que pueden ser medidos cuantitativamente

[18] Mide la capacidad de recepción de un estado del turismo tanto nacional como internacional. Se enfoca en dos grandes rubros: la infraestructura disponible, es decir, la cantidad de turismo que se recibe o puede recibirse; y la profesionalización de los trabajadores del sector turismo, que mide la calidad del servicio que puede brindarse al turista (ICTEM, 2010: 43).

[19] Mide el potencial de las personas de una entidad para desarrollar de manera profesional y competitiva al sector turismo en su región, Por un lado se consideran aspectos sobre la fuerza laboral disponible y la población ocupada en el turismo, lo que permite conocer el número de personas que se encuentran capacitadas y listas para atender al turismo (ICTEM, 2010: 39).

Federal	• **Programa Tesoros Coloniales**	• Garantizar la sustentabilidad de los destinos para que sean más limpios, más seguros y se mantengan en armonía con el medio ambiente y el entorno social y cultural. • Incrementar la comercialización de los circuitos para lograr un aumento real de la demanda del turismo en estos destinos. • Conseguir los más altos estándares de calidad a través de un programa que certifique sus servicios y así conformar una excelente opción turística en México.	• Respecto a la sustentabilidad, el ICTEM 2010 calcula un índice para Michoacán de 58 debajo de la media nacional que es 59.9 en la dimensión de *Recursos naturales y protección al ambiente*.[20] • De acuerdo con el ICTEM 2010 en la dimensión de *Flujo de personas y medios de transporte:* Michoacán tiene un índice de 9.4, debajo de la media nacional que es 14, ubicándose en el tercer cuartil. • Tomando el mismo indicador (ICTEM 2010) en el área de los servicios complementarios al turismo[21] Michoacán se ubica en el tercer cuartil a nivel nacional con un índice de 21.3
Federal	• **Programa Pueblos Mágicos**	• Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida.	• En lo que se refiere al aspecto económico Michoacán ocupa el lugar 13 nacional por ingreso de turismo como porcentaje del PIB y el 20 en el PIB turístico per cápita.
Federal	• **Programa de Desarrollo Turístico Cultural**	• Crear destinos con identidad y autenticidad, a fin de ofrecer productos turísticos competitivos, diferenciados y con valor agregado.	• Tomando como indicador el Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos (ICTEM 2010) En la dimensión de Recursos y Actividad Cultural[22], Michoacán tiene un índice de 20.2. situado en el segundo cuartil por encima de la media nacional que es 17.9.
Estatal	• **Programa de Promoción Turística**	• Posicionar el Estado como un destino de cultura, naturaleza, sol y playa, para ser visitado por el turismo nacional e internacional.	• Michoacán alcanza en 2010 un índice de promoción turística[23] de 41.6 (ICTEM 2010) ubicándose en el primer cuartil nacional.

Fuente: Elaboración propia

[20] Mide el grado de conectividad que tiene un estado con el resto del país y del mundo, por vía terrestre y aérea. Además evalúa el aprovechamiento en el sector turismo que se da a la conectividad que se presenta, medido a través de la llegada de turistas (ICTEM, 2010: 47).

[21] Aborda los aspectos más relevantes de los servicios que complementan y mejoran la experiencia del viajero como la existencia y disponibilidad de áreas de recreación y entretenimiento para diferentes mercados, la oferta de servicios bancarios, de salud, comunicaciones y transportes, que promueven además un mayor gasto promedio, incremento del grado y nivel de satisfacción, que se traducen en una derrama económica (ICTEM, 2010: 51)

[22] Mide la disponibilidad y el aprovechamiento de recursos culturales de cada estado (ICTEM, 2010: 31)

[23] Mide el esfuerzo del sector público por promocional al estado y posicionarlo a nivele nacional e internacional. Agrupa variables como los recursos disponibles para el desarrollo del turismo en la entidad, la promoción que se hace del estado en foros turísticos, y aspectos relacionados con las páginas de internet de cada secretaría de turismo a nivel estatal.

Tabla 8. Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Morelia

Origen	Plan o Programa	Objetivos Medibles Mediante Indicadores[24]	Resultados según Nivel de Agregación Político-Administrativa: MORELIA
Federal	• **Programa Sectorial de Turismo**	• Incrementar el número de turistas internacionales al año.	• Decremento del número de turistas extranjeros de 26,267 en el periodo 2000-2010.
Federal	• **Programa Calidad Moderniza** • **Programa de Certificación de Competencia Laboral** • **Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs Turísticas**	• Incorporar un mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas a esquemas de modernización mediante el cual se incremente la competitividad, mejora la calidad de los servicios y eleva su rentabilidad. • Coadyuvar en la generación de emprendedores turísticos.	• El número de establecimientos de hospedaje registrados, que ascendió de 77 en el año 2000 a 124 en 2010 (61.03%). • Incremento de los establecimientos de preparación de alimentos y bebidas en Morelia, que pasaron de ser 95 en 2000, a 103 en 2010 (8.4%).
Estatal	• **Programa de Desarrollo Turístico,** • **Programa de Promoción Turística** • **Programa de Desarrollo de Empresas Turísticas**		
Federal	• **Programa de Desarrollo Turístico Cultural**	• Crear un entorno favorable para desarrollar actividades turísticas que permitan incrementar el número de visitantes, su estadía y el gasto turístico.	• La llegada de turistas a Morelia descendió en 302,977 arribos de 2005 a 2010, lo que representa un 27%. • La estadía promedio (noches por turista) en Morelia disminuyó de 2.20 noches por turista en 2003 a 1.5 en 2010. • Decremento del gasto medio por turista entre 2006 y 2009, del 2.8% según datos del PERFITUR 2009.
Municipal	• **Programa de Desarrollo Turístico del centro Histórico de Morelia**		

Fuente: Elaboración propia

[24] Se homogenizan los planes, programas o proyectos con objetivos comunes que pueden ser medidos cuantitativamente.

Tabla 9. Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: España

Plan, Programa o Proyecto	Objetivos Medibles Mediante Indicadores	Resultados según Nivel de Agregación Político-Administrativa: ESPAÑA
• **Plan de Turismo Español Horizonte 2020** • **Plan 0812**	• Alcanzar un posicionamiento turístico nuevo y diferencial para la creación de valor de cara al horizonte 2020. • Desarrollar proyectos con proyección internacional para el sector turístico	• La proporción del PIB turístico desciende con respecto al total nacional en un 0.8% entre el 2003 y el 2010. • España aporta el 11 del PIB turístico al total mundial en 2010. • Llegada de turistas extranjeros: 52.677 millones en 2010. Ocupando el 4° sitio de los principales destinos.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10. Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: Galicia

Origen	Plan o Programa	Objetivos Medibles Mediante Indicadores	Resultados según Nivel de Agregación Político-Administrativa: GALICIA
Autonómico	• **Plan de Acción Turismo Galicia 2010-2013**	• Aumentar la estancia media y gasto medio de los visitantes. • Incentivar crecimiento y modernización de empresas turísticas	• En la cuestión empresarial tenemos que hubo un incremento de unidades económicas del sector turismo de 150 establecimientos de hospedaje entre 2000 y 2010 (8.68%). • Incremento de la llegada total de turistas a Galicia en un 33.66% entre el 2001 y el 2010.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11. Objetivos Medibles los Planes y Programas Turísticos. Resultados según Nivel de Agregación Político Administrativa: SANTIAGO DE COMPOSTELA

Origen	Plan o Programa	Objetivos Medibles Mediante Indicadores	Resultados según Nivel de Agregación Político-Administrativa: SANTIAGO DE COMPOSTELA
Nacional	• **Plan de Turismo Español Horizonte 2020** • **Plan de Objetivos para la Promoción Exterior del Turismo**	• Alcanzar un posicionamiento turístico nuevo y diferencial para la creación de valor de cara al horizonte 2020. • Consolidar y mejorar la posición alcanzada por los productos y destinos turísticos españoles, promoviendo el consumo de productos de mayor rentabilidad potencial para el sector turístico español en su conjunto y suponer una reorientación estratégica total de la acción del Instituto y de sus sistemas de gestión.	• Incremento de la llegada de turistas extranjeros en el periodo 2005-2010 de 22.37%.
Autonómico	• **Plan de Acción Turismo Galicia 2010-2013**	• Aumentar la estancia media y gasto medio de los visitantes. • Incentivar crecimiento y modernización de empresas turísticas • Crecimiento de la capacidad hotelera. • Crecimiento de los flujos turísticos. • Aumento, diversificación y mejora de la oferta complementaria.	• La estadía promedio (noches por turista) en Santiago de Compostela disminuyó ligeramente de 2.21 noches por turista en 2005 a 2.11 en 2010. • Incremento en 383% de los establecimientos de hospedaje entre 2003 y 2010. (122 unidades económicas). • Incremento de llegadas de 2005 a 2010 de 7.62% (269,091 turistas).
Municipal	• **Plan Estratégico de Turismo de Santiago** • **Plan de Excelencia Turística**		

Fuente: Elaboración propia

Estos indicadores no reflejan la parte social del sector turístico, es decir, la participación de actores, pero si se observa en ellos una deficiencia de fondo que debe subsanarse particularmente en Morelia, que es el objeto de la presente investigación, para lo cual sería de gran utilidad tomar los elementos de la política española que sirvan para ello, ya que comprobamos su congruencia y efectividad.

En este punto comprobamos la hipótesis de que no existe una congruencia total entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos, al menos en términos macroeconómicos, pues si bien hay indicadores como el incremento de empresas que reflejan el éxito parcial de un objetivo, el resto no concuerda con lo planteado. Esta es la primera parte de la comprobación de hipótesis, que precede a la parte cualitativa que analizaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

COMPARACIÓN MORELIA Y SANTIAGO DE COMPOSTELA: ELEMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL COMO PARTE DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Se ha realizado hasta este punto una primera caracterización de la conformación de la política turística en los diferentes niveles de gobierno, se recapitula cada una de ellas para realizar la comparación entre las mismas según los elementos que la conforman, y llegar de esta manera en el campo del desarrollo local para poder analizar de manera puntual las partes de la política, lo que se incluye y de lo que se carece, para ir contextualizando los impactos de la política a nivel local.

Con este propósito es necesario analizar, en primera instancia, la forma en que se planea la actividad del sector turismo, ya que es justo en la esfera de la planeación donde se vislumbran más ampliamente los problemas que puedan existir respecto a la elaboración de una política sea cual sea, por ejemplo, de manera muy específica se puede observar claramente la participación de actores dentro del proceso.

3.1 La Planeación del Sector Turismo como Determinante de la Política Turística

En esta parte se empieza por abordar la planeación del sector turístico desde el punto de vista legislativo, para posteriormente llegar a la parte de las instituciones que la llevan a cabo. En este apartado se analiza también la forma en la que se visualizan conceptos básicos del turismo para efectos de la planeación como los servicios turísticos y la profesionalización del sector.

3.1.1 La Planeación del Sector Turismo en México, Michoacán y Morelia

En México el concepto de “planeación” se asienta en el Artículo 3° de la Ley de Planeación que establece: “para los efectos de ésta se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Afirmando que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios

basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Resalta en dicha ley (Artículo[25] 14) que la planeación nacional del desarrollo en todos los sectores y en los niveles nacional y regional, tenga que ser coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "tomando en cuenta" las propuestas de las dependencias, entidades de la administración pública, gobiernos de los estados y municipios, entre otros actores.

Por su parte, la Ley de Planeación establece también en su Artículo 20 lo estipulado respecto a la participación democrática en la planeación: "En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades. Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo".

En lo particular, La Ley General de Turismo establece en forma concisa las relaciones de la Secretaria de Turismo con las demás Secretarias de gobierno en el Capítulo II, Artículo 7°. En este artículo se establecen las relaciones intersectoriales para la elaboración de la política del sector turístico, la cual se establece de la siguiente manera:

[25] […] "la facultad de coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo, así como elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, incluyendo la perspectiva de género. A su vez es también la encargada de proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República, así como de cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido".

Esquema 4. Relaciones Intersectoriales para la elaboración de la Política Turística

Fuente: Elaboración propia

La coordinación con las instancias federales y municipales queda plasmada en los Artículos 6° y 7° de la misma ley, así como los convenios que pueden establecerse con otras entidades federativas.

Cabe destacar, que en lo referente a la cooperación intersectorial en el nivel estatal, la Ley de Turismo del Estado, en el Artículo 9°, pone la coordinación entre dependencias, no como algo obligatorio sino como algo eventual en caso de ser necesario. Aquí se observa ya un deterioro respecto a los preceptos básicos de la federación.

Otro aspecto que toma gran importancia en este ámbito, es que en el Artículo 30 de la Ley de Turismo del Estado que habla de los aspectos a tomar en cuenta en la planeación, se deja totalmente de lado el aspecto de la participación integral, una falta sumamente grave e

inconexo con lo establecido para la Federación, incluso con la Ley estatal de planeación, a pesar de que se exige una congruencia de acuerdo a la legislación. En Michoacán, la Ley de Planeación del Estado en su Artículo 5° otorga al Ejecutivo del Estado la responsabilidad de conducir la planeación y su ejercicio integral en la esfera de su competencia y atribuciones. Para esto existe una dependencia gubernamental encargada que es la Coordinación de Planeación para el Desarrollo la cual tiene como fin "regir, normar y dinamizar la planeación para el desarrollo, impulsando la integración y gestión de proyectos, la democracia participativa y la coordinación de los tres órdenes de gobierno" (CPLADE, 2012). Sin embargo, la importancia otorgada a la planeación en el sector público michoacano ha disminuido, ya que el organismo nombrado hasta hace cinco años tenía el grado de Secretaría, y en el periodo gubernamental pasado bajo su rango a Coordinación.

Particularmente en Morelia, para efectos de la planeación existe el Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio, que según con su propio reglamento interno tiene como objetivos: "*coordinar la formulación, instrumentación, ejecución, control, evaluación e informar del Plan de Desarrollo del Municipio de Morelia; coordinar las acciones que efectúan el gobierno Municipal sean congruentes con los órdenes de los gobiernos Federales y del Estado de Michoacán; y, promover la participación social y ciudadana en las decisiones y acciones en las distintas etapas del proceso de la planeación a favor del desarrollo municipal"*. En el mismo documento en su Artículo 2° se establece la función del Comité para impulsar la participación social, del sector privado y ciudadana en la formulación y actualización del Plan de Desarrollo del Municipio de Morelia, procurando su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, así como con los programas que formulen los órdenes del gobierno Federal y del Estado de Michoacán. Resalta en esta legislación es hecho de que este mismo organismo que se encarga de la planeación es el que evalúa los planes y programas que realiza, atribución que le otorga el Artículo 2° del mismo reglamento, actúa como juez y parte. Para resumir, se realizó el siguiente esquema:

Esquema 5. La Planeación en los Diferentes Niveles Político-Administrativos

Fuente: Elaboración propia

A partir de todo lo anterior, se deduce que la legislación en materia de turismo en México se establecen pautas de cooperación y coordinación tanto entre dependencias como entre niveles de la administración pública. Hasta aquí se revela que efectivamente existe la iniciativa de congruencia y participación en la formulación de políticas en el ámbito nacional, aunque hasta este punto no se establecen metodologías concretas para tal efecto, y como lo hemos comprobado en capítulos anteriores, esto no se cumple ni remotamente. Sin embargo,

analicemos un poco más a fondo la composición de los tomadores de decisiones en lo que respecta a la planeación del sector turismo en el país.

3.1.1.1 Organismos Encargados y Conductores de la Política Turística

Al mismo tiempo que se definen los hilos conductores de la elaboración de la planeación y de la política turística, también surgen organismos gubernamentales encargados de ello. Como ya lo afirmamos, la dependencia más importante a nivel nacional es la Secretaría de Turismo, mientras que en lo concerniente a los estados y municipios, cada nivel gubernamental cuenta con su Secretaria de Turismo, Estatal y Municipal respectivamente, y se derivan varios organismos o consejos (tabla 12). Algunos de estos organismos ya han sido tratados anteriormente en el presente documento. Sin embargo analizaremos la tabla anterior respecto a la participación de actores. En el rubro de financiamiento podemos observar una participación parcialmente plural por parte de los actores. En el nivel nacional tiene una pluralidad más bien de dependencias que de actores públicos, privados y sociales. En el caso estatal hay un poco más de diversidad al integrar parcialmente al sector privado, sin participación social aún.

En el ámbito de la promoción turística resalta el hecho de que no se presenta por ley la participación obligatoria de todos los niveles gubernamentales, ni incluye aspectos de participación social. La cooperación entre niveles de agregación se presenta únicamente por medio de convenios, como lo afirma el Artículo 25 inciso VI, que señala como parte de los objetivos del Consejo de Promoción Turística el “Suscribir convenios con los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal y con organismos mixtos, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para instrumentar campañas de promoción turística”.

Por otra parte, en Michoacán, la Ley de Turismo Estatal no se refiere específicamente a un órgano o dependencia encargada de la promoción turística, lo que sucede es que la Ley le confiere a la Secretaría de Turismo del Estado atribuciones en materia de promoción, según el Artículo 53 de la misma.

TABLA 12. ORGANISMOS ENCARGADOS Y CONDUCTORES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN MÉXICO				
Función	**Nivel de Agregación**	**Organismo**	**Atribuciones**	**Conformación**
Financiamiento	**Nacional**	**Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)**	• Tiene como fin contribuir a la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística y de los recursos turísticos	• Comité Técnico integrado por representantes de cada una de las siguientes dependencias y entidades: uno por la Secretaría de Turismo, dos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría de Desarrollo Social, uno por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, uno por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y uno por el Banco de México.
	Estatal	**Fondo Estatal Turístico**	• Su objetivo es generar recursos para facilitar y apoyar las tareas que lleve a cabo la Secretaría y los municipios del Estado, en el marco del Programa Estatal de Turismo (Artículo 64 de la Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo)	• El Fondo cuenta también con un Comité Técnico que estará integrado de la siguiente manera: por el titular de la Secretaría, quién lo presidirá, un representante de la Secretaría de Finanzas y Administración, un representante de la Secretaría de Desarrollo Económico, un representante de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, un representante de la Secretaría de Cultura, un Presidente Municipal representante de cada una de las regiones turísticas del Estado, el Presidente de la Asociación de Hoteles de Morelia, el Presidente de la Asociación de Hoteles y Moteles del Estado de Michoacán, el Presidente de la Asociación de Hoteles y Moteles de Uruapan, el Presidente de Hoteleros de la región de Pátzcuaro, A.C.; y, un Coordinador de Contraloría, quien tendrá derecho a voz, pero no a voto.
Promoción	**Nacional**	**Consejo de Promoción Turística de México**	• Según el Artículo 19 de Ley General de Turismo el fin de la promoción es la planeación y programación de la publicidad y difusión, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo, así como las actividades de promoción derivadas de los convenios que se suscriban con los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, y con los particulares interesados en incrementar la afluencia turística a México.	• Se integra por representantes de los sectores público y privado, teniendo por objeto el de planear, diseñar y coordinar, en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional.

Profesionalización e Investigación del Sector Turístico		**Centro de Estudios Superiores de Turismo**	• Su objetivo es realizar acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales[26].	
Otros organismos de decisión	**Nacional**	**La Comisión Ejecutiva de Turismo**	• La comisión de carácter intersecretarial, que tendrá por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría (de Turismo) considere oportuno poner a su consideración[27].	• La Comisión es presidida por el titular de la Secretaría, quien tiene voto de calidad, y está integrada por los subsecretarios que designan los titulares de las dependencias y sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública Federal, en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, podrán ser invitados a participar las principales organizaciones sectoriales de turismo, instituciones de educación superior, representantes de los sectores social y privado, exclusivamente con derecho a voz
	Nacional	**El Consejo Consultivo de Turismo**	• Es un órgano de consulta de la Secretaría de Turismo, que tiene por objeto proponer la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística nacional, utilizando entre otros mecanismo los foros de consulta y memorias publicadas[28].	• El Consejo es presidido por el titular de la Secretaría, y está integrado por representantes de las dependencias y entidades relacionadas con la actividad turística, así como miembros del sector académico, conforme a lo que establecen las disposiciones reglamentarias. Pueden ser invitadas las instituciones y demás entidades públicas, federales o locales, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo, las cuales participarán únicamente con derecho a voz
	Estatal	**El Consejo Consultivo del Estado de Michoacán de Ocampo**	• Se trata de un órgano interinstitucional, de participación ciudadana, plural, colegiado de asesoría, consulta y apoyo técnico, el cual tiene por objeto propiciar la concurrencia activa, comprometida y responsable de	• El Consejo se integra, según el Artículo 61 de la Ley General de Turismo por: **a)** El Ejecutivo, quien fungirá como Presidente del Consejo; **b)** El Secretario de Turismo del Estado, quien fungirá como Secretario Técnico; **c)** El Presidente de la Comisión de Turismo del Congreso del Estado; **d)** Los titulares de: Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Cultura, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del

[26] Artículo 31 de la Ley General de Turismo

[27] Artículo 11 de la Ley General de Turismo

[28] Artículo 12 de la Ley General de Turismo

			los sectores público, social, académico y privado, con el objetivo de emitir opiniones y propuestas para la elaboración de planes, programas y acciones en la materia, así como para la formulación de recomendaciones destinadas a los prestadores de servicios turísticos[29].	Estado, de la Casa de las Artesanías del Estado. **e)** El Presidente Municipal de cada uno de los municipios cabeceras de las regiones turísticas del Estado; **f)** Los titulares de: la Confederación Patronal de la República Mexicana en el Estado, del Consejo Coordinador Empresarial del Estado de Michoacán, de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados en el Estado, de la Asociación de Hoteles y Moteles del Estado de Michoacán, de la Asociación de Guías de Turistas en el Estado, y de la Asociación Michoacana de Balnearios y Parques Acuáticos. Por decisión del Consejo pueden ser invitadas las universidades, instituciones y demás entidades públicas, privadas, sociales, asociaciones, y personas relacionadas con el turismo, quienes tendrán derecho a voz, pero sin voto[30].
	Municipal	**Consejo Municipal para el Desarrollo Turístico de Morelia**	• Objetivos[31]: I. La capacitación a prestadores de servicios turísticos públicos y privados; II. Fomentar a la vinculación académica y empresarial; III. Desarrollo del programa de atención a visitantes por temporada; y, IV. Llevar a cabo el programa de prácticas profesionales en empresas privadas y dependencias públicas (Reglamento para el Consejo del Desarrollo Turístico del municipio de Morelia, 2004: 2).	• **Instancias del Gobierno Municipal**: Presidencia Municipal de Morelia; Sindicatura del Municipio; Regidores del Cabildo Moreliano; Secretaría del Ayuntamiento; Tesorería Municipal; Secretaría de Turismo Municipal; Dirección de Turismo Municipal; Dirección de Inspección y Vigilancia; Dirección de Salud Municipal; Dirección de Protección Civil y Bomberos Municipales; Dirección General del OOAPAS Morelia; Dirección de Protección al Medio Ambiente; Coordinación de Preservación y Desarrollo del Centro Histórico de Morelia; y el Jefe de Trámite y Control. • **Instancias del Gobierno Estatal:** Secretaría de Turismo Estatal; Secretaría de Seguridad Pública; Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado; Promotor del Programa Nacional para personas con discapacidad del DIF estatal; Casa de las Artesanías de Michoacán; y el Instituto Estatal de Formación Policial. • **Instancias del Gobierno Federal:** Secretaría de Economía y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). • **Cámaras y Asociaciones Empresariales:** Asociación de Hoteles y Moteles de Michoacán (AHMEMAC); Asociación de Hoteles de Morelia (AHMAC); Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Morelia (CANACO); Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados de Michoacán (CANIRAC); Fundación para la Calidad Total en Michoacán; Impulsa Desarrollo Empresarial; Aeropuerto Internacional de Morelia "Gral. Francisco J. Mújica"; Asociación de Bares del Centro Histórico de Morelia; y, Grupo Modelo, S.A. de C.V.

[29] Artículo 60 de la Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo

[30] Artículo 61 de la Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo

[31] Artículo 52 del Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia

				• **Instituciones Educativas**: CETIS 120 Morelia; CONALEP Morelia 1; Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la UMSNH; Instituto Politécnico Nacional CECUM Morelia; Universidad La Salle; Instituto de Ciencias y Estudios Superiores de Michoacán (ICESM); UNAM Campus Morelia; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Morelia; Universidad de Morelia; Universidad Latina de América; CBTIS No. 149 Morelia; Universidad Tecnológica de Morelia; y, Instituto Tecnológico de Morelia. • Consejeros Independientes

Fuente: Elaboración propia

En lo referente al Consejo Consultivo del Estado de Michoacán de Ocampo, un órgano de suma importancia en la toma de decisiones del sector se destaca el hecho de que se menciona en la definición por parte de la Ley de Turismo de Michoacán, la participación ciudadana, la participación plural; sin embargo, al ver su composición nos percatamos de que las entidades sociales, educativas, entre otras relacionadas con el sector turismo, no pertenecen permanentemente al Consejo, por el contrario, además de que no tienen derecho a votar, lo que muestra una gran incongruencia en la participación de actores. Lo mismo ocurre con el Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia, caso que analizamos en el capítulo anterior

3.1.1.2 Definición de los Servicios Turísticos en la Política Turística

La definición de conceptos clave para el turismo en las leyes que regulan la planeación del sector, y por tanto dan pauta a la formulación de la política turística, es de suma importancia como lo veremos en lo subsecuente, puesto que a partir de lo que se entiende por ejemplo, por servicios turísticos, se establecerán los parámetros de actuación sobre ese punto, lo mismo ocurre en la profesionalización del sector, entre otros.

Para efectos de la política turística mexicana, la Ley General de Turismo, Artículo 2°, inciso XVIII, define a los servicios turísticos como “los servicios dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por la Ley y su Reglamento”. Se consideran servicios turísticos, de acuerdo por lo decretado en el Art. 4 de la misma Ley, los prestados a través de: a) Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas; b) Agencias, subagencias y operadoras de viajes; c) Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias; d) Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y, e) empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Lo fundamental de tomar en cuenta en este punto es que se consideran servicios turísticos únicamente los ofertados por el sector privado y se refiere en exclusiva a empresas turísticas ofertantes.

3.1.1.3 Profesionalización e Investigación del Sector Turístico en la Política Turística

Este apartado es fundamental, ya que el aspecto de la investigación, el cual consideramos muy importante para el conocimiento del sector recae en la misma Secretaría de Turismo, sin haber un organismo especializado en la materia. El Artículo 64 de la Ley General de Turismo afirma que "la Secretaría realizará estudios e investigaciones en materia turística y llevará a cabo acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de postgrado, dirigida al personal de instituciones públicas, privadas y sociales vinculadas y con objeto social relativo al turismo".

En el nivel nacional, relacionado con la Ley General de Turismo, se decreta en su Artículo 30 lo referente a la capacitación en el sector turístico, afirmando que: "La Secretaría participará en la elaboración de programas de capacitación turística y promoverá en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos de las entidades federativas, municipios y organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales, el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turística […]". A su vez, el Artículo 31 establece la existencia del Centro de Estudios Superiores de Turismo de la siguiente manera: " La Secretaría, a través de su órgano desconcentrado denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo, realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales".

El Centro de Estudios Superiores de Turismo tiene como misión "ser un centro de conocimiento e información estratégica, orientado a mejorar la competitividad del sector turístico a través de la realización de estudios, investigaciones, y publicaciones; fomento a la investigación académica; difusión de información estratégica y transferencia de recursos técnicos y de tecnología que mejoren la gestión turística, el proceso de toma de decisiones y se conviertan en política turística" (CESTUR, 2012). El centro establece cuatro líneas estratégicas:

1) Realizar estudios e investigaciones que mejoren la competitividad del sector turístico y el proceso de toma de decisiones.
2) Fomentar la investigación en el sector académico que sirva como insumo al sector turístico del gobierno federal para generar conocimiento e información estratégica.
3) Impulsar la adopción y desarrollo tecnológico en el sector turístico.

4) Fomentar la transferencia de recursos técnicos, humanos y de tecnología a estados y destinos del país para su mejor gestión, planeación turística y competitividad.

Como podemos ver, a nivel nacional se le da un lugar a la investigación y a la generación del conocimiento como parte fundamental del sector turismo. Sin embargo, este centro es de carácter federal y en sus lineamientos no se establecen explícitamente relaciones directas con los demás niveles de agregación político administrativa lo cual supone una desventaja en la difusión del conocimiento, quedando el interés de manera específica en el ámbito nacional.

La Ley de Turismo del Estado de Michoacán en su Capítulo Único de la Capacitación, Investigación y Cultura Turística, no se legisla acerca de la investigación para el turismo, sino que se aborda del Artículo 77 al 84 todo lo referente a la capacitación del sector turístico, las competencias de la Secretaría de Turismo y los convenios con instituciones educativas para la formación de recursos humanos.

La importancia conferida a esta parte en el nivel estatal y municipal es esencialmente de capacitación, lo que refleja poco interés en desarrollar conocimiento del sector.

Al abordar no solamente los planes y programas que expresan la política turística, sino además las directrices de la planeación del sector turístico, tenemos un amplio panorama de la situación. En esta última parte llegamos a la conclusión preliminar de que en México la forma de planear influye significativamente en el efecto de una política. En nuestro país la planeación en materia turística se da de manera vertical y descendente, al menos en la teoría, es decir, es lo que estipulan las leyes que rigen el sector. Sin embargo, se ha comprobado que no sucede así en la práctica, ya que no existe una total congruencia en los niveles, la causa puede ser que en la esfera nacional se toma muy poco en cuenta el aspecto territorial al momento de implantar una política. Existe una generalidad de los objetivos de la política que no toma en cuenta la especificidad de cada parte del territorio nacional, dejando a los gobiernos municipales con poco margen de la acción respecto.

En las leyes se habla ampliamente de participación, pero al observar la composición de los organismos que deciden vemos que éstos son poco plurales, especialmente en el nivel nacional donde las decisiones se toman horizontalmente, es decir, hay una consulta entre dependencias pero entre actores de los diferentes niveles de la administración pública no es directa. La definición de los servicios turísticos y la importancia que se le confiere a la investigación, son también determinantes en los efectos de una política turística.

3.1.2 La Planeación del Sector Turismo en España, Galicia y Santiago de Compostela

En el caso español la planeación del sector turístico se lleva a cabo de forma diferente. Las decisiones respecto a la política turística no se toman ni se ejercen en un sentido descendente, es decir, la planeación del turismo en España es de abajo hacia arriba.

A partir de los años cincuenta tuvo lugar en España una descentralización administrativa, se transfirieron a las administraciones regionales varias competencias, una de ellas fue la política turística, concretamente la regulación de las empresas del sector, el fomento y la promoción de la oferta turística. En este país, la Constitución, en general, y los estatutos, en concreto, fijan las competencias cedidas por el Estado a cada Comunidad Autónoma, las cuales pueden ser de tres tipos: exclusivas, compartidas o delegadas. El turismo es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, excepto en el ámbito de la promoción en el extranjero donde hubo conflictos que se resolvieron con la creación de institutos autónomos (González y Miralbell, 2010:37). Esto se establece en la Constitución Española, Artículo 148, Fracción única, inciso 18, que expresa: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: […] 18ª La promoción y ordenación de turismo en su ámbito territorial”.

3.1.2.1 Organismos Encargados y Conductores de la Política Turística

El punto más importante de la planeación del sector turismo en España radica en que ésta se hace consensuadamente, a pesar de que no exista como tal una “Ley General de Turismo” que regule el sector como en México, hay una serie de dependencias y organismos encargados de la concertar las propuestas, necesidades y opiniones de las diferentes Comunidades Autónomas en los diferentes rubros del sector turismo para formular políticas acordes y congruentes (tabla 13).

TABLA 13. ORGANISMOS ENCARGADOS Y CONDUCTORES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA				
Función	**Nivel de Agregación Polico-Administrativa**	**Organismo**	**Atribuciones**	**Conformación**
Promoción	**Nacional**	**Instituto Turístico de España (TURESPAÑA)**[32]	• Es el organismo de la Administración General del Estado encargado de la promoción en el exterior de España como destino turístico.	• Se rige a través de la Mesa de Directores de Turismo, la cual tiene como miembros a los directores de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y se convoca periódicamente para coordinar las políticas autonómicas y nacionales sobre turismo.
	Comunidad Autónoma	**Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, S.A. (Turgalicia)**[33]	• Es un instrumento primordial de la política del turismo en Galicia, encargada de realizar una adecuada promoción de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma. Es objeto de la sociedad la creación y funcionamiento de una central de reservas que atienda debidamente la demanda turística en Galicia, fundamentalmente en el sector del turismo rural. También constituye el objeto de la sociedad, sin prejuicio de las competencias que corresponden en materia de educación y enseñanzas turísticas a los órganos correspondientes de la Administración central y Xunta de Galicia, la creación y el funcionamiento de un Centro Superior de Hostelería.	
Promoción	**Municipal**	**Empresa Municipal: Incolsa**	• Se dedica específicamente a la promoción turística de la ciudad de Santiago de Compostela. tiene la función de posicionar la ciudad en un mercado turístico especializado: urbano, cultural-religioso, congresual y gastronómico; así como poner en marcha programas de diversificación y desestacionalización. En la parte técnica existe *Compostur* es un touroperador oficial de la ciudad de Santiago de Compostela, creado en 2006 por iniciativa de la empresa municipal de Turismo de Santiago y con el objetivo de	

[32] Su surgimiento se señala en el Artículo 81 de la Ley 4/1990 (con fecha 29 de junio) de Presupuestos Generales del Estado. Mientras su configuración jurídica se establece en el Artículo 41, inciso 1ª de la Ley 6/1997

[33] Creación de los estatutos de la Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, S.A.: Decreto 198/1991, del 27 de marzo. Modificación de los estatutos de la Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, S.A.: Decreto 29/2004, del 29 de enero.

			participar activamente n las acciones de comercialización directa en el mercado nacional e internacional. Compostur se configura como una marca de Turismo de Santiago gestionada bajo concesión por una agencia mayorista-minorista (Viajes-Viloria) (García H., 2007: 89)	
Profesionalización e Investigación del Sector Turístico	**Nacional**	**Instituto de Estudios Turísticos (IET)[34]**	• Es un organismo público con rango de Subdirección General, dependiente directamente de la Presidencia de Turespaña, que tiene como funciones la investigación de los factores que inciden sobre el turismo, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al turismo. También le atribuye el mencionado Real Decreto, la creación y difusión del conocimiento y la inteligencia turística y la coordinación de la información sobre el sector turístico generada por las distintas unidades administrativas dependientes de la Secretaría de Estado de Turismo y del propio Turespaña.	
Profesionalización e Investigación del Sector Turístico	**Nacional**	**Sociedad Estatal[35] para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A. (SEGITTUR)**	• Es la responsable de impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español, tanto en el sector público (nuevos modelos y canales de promoción y creación de destinos inteligentes, etc.) como en el sector privado (apoyo a emprendedores, nuevos modelos de gestión sostenible y más competitivo, exportación de tecnología turística española).	
	Municipal	**Observatorio Turístico de Santiago de Compostela**	• Se creó en 2005, y entre sus funciones destacan: realizar encuestas trimestrales a visitantes y turistas, así como a miembros del sector privado y de la población para el monitoreo del sector turismo. El observatorio tiene como objetivo servir como una fuente de estudios y análisis continuo y sistemático del sector turismo (Sotelo, 2012: 95).	

[34] Real Decreto 561/2009, de 8 de abril del año 2009.

[35] En este caso en España, lo "estatal" se entiende como lo referente al Estado-Nación.

Otros Organismos de Decisión	**Nacional**	**Comisión Interministerial de Turismo[36]**	• Es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo que tiene como finalidad coordinar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con incidencia en el turismo, así como las entidades públicas dependientes o con vinculación a ésta, cuando desarrollan actuaciones con impacto en el sector.	• Es presidido por el ministro y se compone además de representantes de los siguientes ministerios: de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Economía y Hacienda, de Interior, de Fomento, de Educación, de Trabajo e Inmigración, de Medio Ambiente, de Medio Rural y Marino, de Cultura y de Sanidad y Política Social.
	Nacional	**Conferencia Sectorial de Turismo**	• Es un órgano deliberante cuya misión principal es la coordinación de las políticas en materia de turismo que se llevan a cabo en las diferentes Comunidades Autónomas, y a partir de la participación de las mismas se elaboran estrategias conjuntas.	• Representantes del Sector Turismo de todas las Comunidades Autónomas.
Otros Organismos de Decisión	**Nacional**	**Consejo Español de Turismo[37]**	• La finalidad del Consejo es de servir de foro de diálogo, participación y colaboración, además de impulsar las iniciativas del sector turístico español en relación con los temas que les afecten, y la cooperación entre la iniciativa pública y privada.	• Su papel es el de favorecer la participación de las diferentes administraciones públicas y de los empresarios, trabajadores y profesionales con competencias en la materia turística en el seguimiento de la política turística de España, así como en las actividades propias de la Administración Turística del Estado.

[36] Real Decreto 6/1994, 14 de enero, según el cual se crea la Comisión Interministerial de Turismo. Modificaciones: Decretos 248/1997, 21 de febrero; 2391/2004, 30 de diciembre y 1182/2008, 11 de julio.

[37] Creación: Real Decreto 719/2005, 20 de junio.

	Municipal	**El Consejo Municipal de Turismo**	• Es un órgano colegiado de participación, de carácter complementario[38]. Según lo que se asienta en el Reglamento del Consejo Sectorial de Turismo del Consejo de Santiago de Compostela[39], Artículo 4°, tiene las siguientes funciones principalmente: a) Servir de cauce de participación y diálogo entre los interlocutores sociales en el desarrollo de política turística de la ciudad de Santiago, con el fin de llegar a acuerdos en este sentido; b) emitir y formular propuestas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios y organismos públicos municipales correspondientes; c) presentar iniciativas, propuestas y sugerencias al Ayuntamiento, que serán discutidos en los comités informativos municipales correspondientes; d) constituirse en órgano de consulta en el proceso de elaboración de las disposiciones normativas del ámbito municipal y, en general, sobre asuntos de trascendencia para el Consejo de Turismo; entre otros.	• El Consejo se constituye por el Pleno, el Presidente y un Secretario. El Pleno se integra por los siguientes miembros: como Presidente el Alcalde-Presidente de la Corporación quien puede ser sustituido en su ausencia por el Consejero Delegado de Turismo, cinco representantes de los grupos municipales, nombrados por el Pleno de la Corporación, un representante de la Cámara de Comercio de Santiago de Compostela, dos representantes de la Asociación de Hostelería de Santiago de Compostela, un representante de la Universidad de Santiago de Compostela, el Director Xerente de Turismo de Santiago, un representante de la Dirección Xeral de Turismo de la Xunta de Galicia, un técnico de la Concellería de Promoción Económica, Comercio, Empleo y Turismo, un representante del Centro de Estudios Turísticos de Universidad de Santiago de Compostela, un representante del Consejo Municipal de Cultura del Concello de Santiago de Compostela, un representante de los Guías Turísticos de Santiago de Compostela, tres expertos en turismo, designados por el Pleno del Consello Municipal de Turismo.
Otros Organismos de Decisión	**Municipal**	**Comisión de Evaluación del Plan de Excelencia Turística**	• Tiene como propósito la evaluación de políticas y acciones en materia turística, así como de los servicios turísticos.	• Está formada por: la Secretaría General de Turismo, un representante de la Delegación del Gobierno en nombre de la Administración central del Estado, el Director General de Turismo de la Xunta de Galicia y un funcionario que se designe en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia, el Alcalde y el Concejal de Turismo en representación del Consello de Santiago de Compostela, el Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación y Co-Presidentes de la Asociación de Hostelería de Santiago y comarca (Sotelo, 2012: 93)

Fuente: Elaboración propia

[38] Establecido en base a las previsiones que sobre participación ciudadana dispuestos en el Artículo 71 de la Ley 5/97 del 22 de julio de la Administración Local de Galicia y el Reglamento de Participación Ciudadana del Consejo de Santiago de Compostela.

[39] Aprobado por acuerdo del *Pleno da Corporación* el día 26 de junio de 2008. Publicada en *BOP* de A Coruña el 11 de noviembre de 2008.

Observando la tabla se percibe que existe una desconcentración de funciones y una mayor participación de actores en todos los niveles de gobierno, así como una amplia relación intersectorial. A su vez, formas diferentes de manejar ciertos servicios como la promoción turística, ya en el ámbito municipal, Santiago de Compostela tiene a la empresa municipal, Incolsa, dedicada específicamente a la promoción turística de la ciudad.

Al mismo tiempo en Galicia la encargada de todo lo referente al sector es directamente la Secretaría Xeral de Turismo por medio de sus dos Subsecretarías: la Subsecretaría Xeral de Organización, Inspección y Planificación Turística; y la Subsecretaría Xeral de Gestión, Fomento y Cooperación. La Comunidad Autónoma cuenta con metodologías muy bien establecidas para la elaboración de la política turística por medio de la participación de la mayoría de actores como se plasma en el Plan de Acción Turismo Galicia 2010-2013 que retomaremos ampliamente en la parte propositiva de este trabajo.

Un organismo que es muy adecuado mencionar en el ámbito municipal, la Comisión de Evaluación del Plan de Excelencia Turística, es notorio en la política turística española el interés por los mecanismos de evaluación. Como vemos en este apartado, en el nivel nacional si se aprecia una participación más activa de actores en la planeación del turismo español, a partir de la mera composición de los órganos que infieren en los procesos de decisión. En la parte municipal, la composición del Consejo de Santiago de Compostela no es muy diferente a la del Consejo de Morelia, sin embargo, las atribuciones y objetivos son los que diferencian el actuar y la forma en que la participación plural se asienta en pautas que guían el sector turístico municipal.

3.1.2.2 Definición de los Servicios Turísticos en la Política Turística

En la política turística española la definición de servicios turísticos no se limita a los ofertados por las empresas del sector, sino que va más allá al considerar también a los servicios turísticos públicos, así como crea el entorno de cooperación y ayuda entre ambos.

Existen dos tipos de servicios turísticos públicos: los directos, como son los servicios de información turística del Estado y la promoción turística (que abordamos anteriormente al hablar de los organismos encargados de estas funciones); y por otra parte los indirectos, como los servicios de estudios turísticos (el Instituto de Investigaciones Turísticas y los

observatorios) que otorgan una herramienta fundamental en la planeación del sector turístico al ser generadores constantes de conocimiento sobre el mismo.

La coordinación pública y privada en materia turística se ve latente en los organismos de gestión de los destinos, es decir, los encargados de la promoción turística en las Comunidades Autónomas pasaron a ser organismos de gestión, ya que incorporaron a sus competencias funciones de planificación, fomento y control de la oferta. Son modelos de gestión pública que ofrecen una posibilidad de participación del sector privado. Es así como en España el sector público asume un doble papel como elemento de competitividad de un destino: en primer lugar como agente regulador de la actividad y en segundo, como parte integrante del producto turístico ofrecido en el sentido de ser gestor de bienes y servicios públicos indispensables para el buen funcionamiento del turismo en un destino (González y Miralbell, 2010: 64-69).

Este un punto básico para la comparación con la política turística mexicana, ya que sin duda, la amplitud de conceptos al definir una directriz, marcan notoriamente el resultado.

3.1.2.3 Profesionalización e Investigación del Sector Turístico en la Política Turística

Otro aspecto trascendental tanto en el diseño de la política turística como en la planeación del sector es el conocimiento que se tenga acerca del mismo. En el caso español cabe resaltar que las autoridades en materia turística de los destinos ponen gran énfasis en los estudios de la coyuntura y del mercado turístico, existe una preocupación fundamental por la investigación, para el conocimiento adecuado del sector y la planeación correcta. También se le brinda un lugar especial a la innovación tecnologías turísticas.

Debido a la necesidad del conocimiento integral del sector, en 1962 se crea el ***Instituto de Estudios Turísticos (IET)*** según lo establecido por el Real Decreto 561/2009, de 8 de abril del año 2009. El IET como productor de información, es el encargado de las operaciones estadísticas Movimientos Turísticos en Fronteras (Frontur), Encuesta de Gasto Turístico (Egatur) y Movimientos Turísticos de los Españoles (Familitur), generando datos sobre las llegadas de visitantes extranjeros al país, sus peculiaridades, gastos que realizan y viajes realizados por los españoles y sus características. El IET es también responsable de la Encuesta de ocupación (Ocupatur), de la Encuesta de hábitos turísticos (Habitur), así como del Índice de tendencia competitiva turística.

El IET de igual modo explota información estadística procedente de fuentes externas, como son la evolución de llegadas de pasajeros extranjeros en compañías de bajo costo y el empleo en el sector turístico, información que divulga de manera periódica. Asimismo difunde otra información estadística de interés procedente de otros organismos. Como vemos es un servicio de suma utilidad para la planeación del sector.

En el nivel municipal existen también los denominados ***Observatorios Turísticos***. El Observatorio Turístico de Santiago de Compostela se creó en 2005, y entre sus funciones destacan: realizar encuestas trimestrales a visitantes y turistas, así como a miembros del sector privado y de la población para el monitoreo del sector turismo. El observatorio tiene como objetivo servir como una fuente de estudios y análisis continuo y sistemático del sector turismo (Sotelo, 2012: 95). Por último, observamos la importancia que se le otorga a la innovación y las tecnologías turísticas en España, al crear ***la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A. (SEGITTUR)***, que es de igual manera un creador de conocimientos para el sector y un pilar para la competitividad del turismo.

A partir de lo anterior podemos entender los factores que son necesarios tomar del modelo español para hacer de la política turística de Morelia más integral e integradora. Se deduce que, de la cooperación entre diferentes administraciones públicas y niveles de gobierno, tendrían que salir políticas turísticas no contradictorias, sino complementarias. En el caso español, donde se ha implementado la descentralización regional de competencias en turismo, las decisiones no pueden tomarse de arriba abajo (del ámbito nacional al local) porque lo coherente es establecer una estrategia turística nacional con competencias propias, pero compatibles con la autonomía de la política turística regional. La Administración Pública se encarga de establecer líneas maestras de política turística (competitividad en los mercados internacionales, calidad, sostenibilidad, innovación) y define acciones genéricas (planificación, infraestructuras, servicios públicos, comunicaciones e imagen) Con el sector privado coordina además, acciones específicas que permiten la mejora de la oferta y la creación de nuevos productos.

3.2 Los Elementos del Desarrollo Local en la Política Turística: México, Michoacán y Morelia

Lo analizado hasta este momento otorga una perspectiva acerca de los elementos más importantes dentro del marco del desarrollo local que se integran o se omiten en la política turística correspondiente a la ciudad de Morelia. En la tabla catorce concentramos los aspectos más importantes de la política en los tres niveles de gobierno para analizarla desde el punto de vista teórico del desarrollo local.

Tabla 14. La Política Turística: Inclusión de los elementos del Desarrollo Local : Morelia

	Política Turística Nacional	Política Turística Estatal	Política Turística Municipal
Definición del sector Turismo	Sector con varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento, es una actividad estratégica e integrada a la vida económica, social, cultural y política del país, basada en una estrecha colaboración y alta participación de todos los sectores locales.	Similar al Nacional	El sector turismo es uno de los pilares de la economía local, merced a su crecimiento y articulación con diversos ámbitos productivos locales.
Definición de Desarrollo utilizada	Desarrollo económico, desarrollo local y desarrollo sustentable.	Desarrollo económico y desarrollo sustentable.	Desarrollo económico.
Inclusión de Actores	Limitada: excluye a la sociedad civil y el sector empresarial se presenta como beneficiario no como participante en la toma de decisiones.	Se incluye a los tres sectores, priorizando el sector empresarial como beneficiario y al público como promotor de la política. La sociedad civil se queda al margen, su participación se menciona pero no se especifica.	Similar al estatal.
Sector público	Principal actor como promotor de la política.	Principal actor como promotor de la política.	Principal actor como promotor de la política.

Sector Empresarial	Beneficiario	Beneficiario en el aspecto de la capacitación, participante como parte del Consejo Consultivo de Turismo del Estado y se menciona a su vez la creación de redes empresariales pero no se definen líneas de acción.	Beneficiario y participante (como parte del Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia)
Participación de la Sociedad Civil	Participante	Participante como parte del Consejo Consultivo de Turismo del Estado y se menciona la creación de redes sociales pero no se determinan líneas de acción.	Participante, aunque no se mencionan líneas de acción claras y no se especifica su colaboración en el Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia.
Especificidades territoriales	Se habla de desarrollo local y se hace referencia a la perspectiva territorial enfatizando en los programas regionales.	No se habla de desarrollo local como tal pero se hace referencia a la perspectiva territorial enfatizando en los programas regionales.	No hace mención al desarrollo local, se toma solo es aspecto de la inclusión de actores locales para la conformación del Consejo para el Desarrollo turístico de Morelia.
Ejes clave para el éxito del sector	Competitividad, sustentabilidad y diversificación.	Competitividad y sustentabilidad	Competitividad y diversificación.
Dimensiones del Desarrollo Local que incluye	Económica y político administrativa	Económica y político administrativa, en menor medida la sociocultural a la que únicamente se hace mención sin estrategias ni líneas de acción claras.	Económica y político administrativa.
Métodos para la evaluación	No se mencionan	No se mencionan	No se mencionan

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la parte discursiva, en la tabla se observa que en el apartado de la definición del sector turismo se admite tanto en la política nacional como en la estatal al sector como "una actividad integrada a la vida económica, social, cultural y política del país, basada en una estrecha colaboración y alta participación de todos los sectores locales", integrando al menos en el discurso en un primer momento, elementos de las tres dimensiones del

desarrollo local así como la participación de actores. Sin embargo, al situarse en el ámbito municipal, el discurso pierde dichos elementos al centrarlo meramente en el aspecto productivo.

Lo anterior denota una falta de coherencia entre la política en los distintos niveles de gobierno al no tener una definición homogénea en el discurso acerca del sector turismo y las partes implicadas en el mismo, así como los rubros en los que la actividad turística tiene un impacto que no es solamente el económico, visión básica del desarrollo que se pierde al ubicarse en el campo municipal.

En un segundo momento, se expresa que de la misma manera, existe una inconsistencia en el tipo de desarrollo que se pretende lograr con la implementación de la política, es decir, la parte teórica que sostiene los postulados de la política turística no es tampoco homogénea y llega a ser inconsistente al no mostrar específicamente estrategias y líneas de acción congruentes con la base teórica, con excepción de la nacional donde se alude al desarrollo sustentable.

Los tres niveles coinciden en utilizar el concepto de *desarrollo económico* como consecuencia del éxito del sector, expresando éste como un incremento de la competitividad del sector e incremento de ingresos; en la política nacional se enfatiza en *desarrollo sustentable* señalando estrategias del mismo propias a la actividad turística y, a su vez se toma *desarrollo local*, de nuevo de forma discursiva sin señalar estrategias o líneas de acción que lo aludan de manera concreta. Algo muy notorio es el hecho que en la política municipal no se hace referencia alguna al término desarrollo local, se queda únicamente en la esfera económica, lo que hace notar una gran deficiencia en términos del desarrollo que se pretende alcanzar.

En lo que se refiere a la inclusión de actores, que es una parte vital en nuestra la investigación, ya que ésta nos muestra los niveles de legitimidad de una política y los alcances de la misma la ver quiénes y qué papel juegan los tomadores de decisiones y los beneficiarios de ellas. Se observa que en lo nacional se excluye la participación de la sociedad civil, dejando al sector empresarial como mero beneficiario (no participante en la toma de decisiones) y al sector público como promotor y ejecutor de la política. En los niveles estatal y municipal se toman en cuenta los tres actores, pero dejando a la sociedad civil con una participación incipiente, no se señalan estrategias ni líneas de acción para la conjunción de los actores de manera integral e integradora.

La participación de los actores en los tres niveles de gobierno se muestra inconsistente; el papel principal lo toma el sector público como diseñador y promotor de la política, y en segundo lugar el sector empresarial en el que se centra la política de incremento de competitividad. La sociedad civil es poco mencionada y su participación en la toma de decisiones, así como los impactos de la política en este sector no se visualizan. Esto habla de una exclusión de actores locales en la toma de decisiones en el sector turístico por un lado, y de que no se toma en cuenta el impacto social y cultural que pueda tener una política sectorial más allá del aspecto económico.

En el caso de Morelia, se hace un intento por consensar a todos los actores locales para la toma de decisiones en el sector turístico al crear el Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia, sin embargo, como lo discutimos anteriormente, deja de lado una gran cantidad de actores importantes en el municipio, por ejemplo, en lo que respecta al estudio, deja de lado la representación de las tenencias, siendo que en el Plan Municipal de Desarrollo se propone como un objetivo el desarrollar proyectos turísticos en las mismas, esto sin el verdadero consenso local.

Por otra parte, en los tres niveles se alude al aspecto territorial, al enfocarse los programas en el desarrollo de productos turísticos para sectores específicos. Lo que recae en Morelia, que explota su vocación de turismo cultural, e incluyendo en el discurso la realización de proyectos que beneficien a las tenencias que forman parte del municipio pero sin llegar a resultados concretos en términos de desarrollo, ya que lo que se pretende es impactar primordialmente en cuestiones de competitividad y diversificación de oferta más que llegar a ser una fuente de desarrollo local.

En lo que respecta a los puntos clave para el éxito del sector, los tres niveles se centran en la parte competitiva, dejando de lado los aspectos sociales. Esta parte se refleja también en el hecho de que la política turística sólo se sitúa en las dimensiones económicas y político-administrativa, ya que aunque se mencione la parte sociocultural, no existen estrategias ni líneas de acción que sustenten esa parte. Dejando de lado elementos medulares de desarrollo local como el ámbito sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo, elementos que sólo se toman en forma discursiva pero no alimentan la estrategia de actuación por parte del sector público.

Por último, es importante resaltar que ninguna de las políticas analizadas menciona un método de evaluación de las mismas ni se explican los métodos de participación de los actores de manera específica.

La problemática estriba en que las relaciones entre las dependencias y entidades del sector público no se encuentran bien articuladas. La participación no tiene el sentido que adopta en los discursos: se reduce a organizar foros de consulta en los que participan muy pocos actores de los diversos grupos de interés. Se presenta también una carencia de espacios y mecanismos de participación para los municipios en las decisiones y programas de los niveles estatal y federal. Esto se refleja en políticas locales débiles, carentes de elementos que sirvan de base para lograr un verdadero desarrollo local más allá del crecimiento económico.

Ahora pasaremos a la parte de la política española, enfatizando en los puntos que favorecen al desarrollo local desde el punto de vista teórico que hemos manejado.

3.3 Los Elementos del Desarrollo Local en la Política Turística: España, Galicia y Santiago de Compostela

Ahora analizaremos los mismos elementos vistos anteriormente para Morelia, en la ciudad de Santiago de Compostela, todo enmarcado en el desarrollo local.

Tabla 15. La Política Turística: Inclusión de los elementos del Desarrollo Local: Santiago de Compostela

	Política Turística Nacional	Política Turística Estatal	Política Turística Municipal
Definición del sector Turismo	Proceso dinámico y permanente que implica al conjunto de la sociedad, fuente de empleo y bienestar social. Sector económico, que tiene un efecto multiplicador importante y fuertes implicaciones sobre otros sectores estratégicos del país: construcción, medio ambiente y sanidad, entre otros.	Similar al nacional.	Actividad como motor del Desarrollo Sostenible.

Definición de Desarrollo utilizada	No se utiliza el término "desarrollo" como tal, pero se enfatiza en los conceptos de bienestar social y sostenibilidad.	Desarrollo económico y desarrollo sustentable.	Desarrollo sostenible
Inclusión de Actores	Amplia: Consensa a actores públicos y privados, partiendo del cada uno de los gobiernos autonómicos, , entidades locales, organizaciones empresariales del sector, y la sociedad en general	Amplia: Consensa actores públicos y privados, instituciones educativas, patronatos, gobiernos municipales, agentes políticos con decisión, etc. Para la elaboración del Plan Estratégico de Turismo.	Amplia: Consensa actores públicos y privados
Sector público	Concertador, hace la política consensando. Promotor de la política	Similar al nacional	Similar al nacional
Sector Empresarial	Participante y Beneficiario	Participante y Beneficiario	Participante y Beneficiario
Participación de la Sociedad Civil	Participante y beneficiaria activa: La sociedad se considera fundamental en el cumplimiento y éxito de la estrategia.	Similar al nacional	Similar al nacional
Especificidades territoriales	No hace mención al desarrollo local como tal, sin embargo, se enfatiza en las características específicas de la territorialidad como fundamento para la creación de la política.	Similar al nacional	Similar al nacional
Ejes clave para el éxito del sector	Competitividad, sustentabilidad y diversificación.	Ordenación, desenvolvimiento sectorial, producto y marketing.	Planificación, mejora de la competitividad, la información turística, el desarrollo de productos turísticos, la promoción, la comunicación, la comercialización.
Dimensiones del Desarrollo Local que incluye	Económica, sociocultural y político administrativa	Económica, sociocultural y político administrativa	Económica, sociocultural y político administrativa
Métodos para la evaluación	No se mencionan	Se hace referencia a metodologías de seguimiento.	Participan consultoras externas en la evaluación permanente.

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de la política aplicada en México, en la española existe una continuidad en lo que se refiere a la planeación en los diferentes niveles de gobierno, aspecto básico para el funcionamiento de una política pública. Partiendo de la visión de Enrique Cabrero, en el diseño e implementación de políticas públicas este sector juega un papel trascendental, ya que las políticas públicas se asumen como espacios de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública (Cabrero, 2003. Citado por Chauca, 2008:32). Este autor estudia el reto de la nueva gerencia pública que a su parecer es lograr la mezcla estratégica entre la eficiencia (la implementación de programas públicos con uso intensivo de los recursos que se poseen), la eficacia (visualización clara de los logros e impactos de los programas y de los mecanismos de monitoreos y seguimiento), y la legitimidad (interacción permanente con la ciudadanía para construir los arreglos institucionales necesarios para gobernar), ya no se trata solamente de una herramienta de administración sino de una forma de gobernar y de tomar decisiones que reconceptualiza la acción gubernamental. (Cabrero, 2000:22. Citado por Chauca, 2008:32), y es bajo estos términos que sería idónea la elaboración de una política turística congruente que se cimente en dichos preceptos.

En este conexto la política española se acerca a los principales preceptos de dicha teoría, ya que se manejan, al menos en el discurso, altos grados de legitimidad puesto que podemos notar en la matriz una amplia inclusión de actores, que aludiendo a Arocena (1995) quien distingue tres categorías de “actor local”: los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales), los relacionados con las técnicas particulares (expertos-profesionales), y los que presentan interacción sobre el terreno (la población y sus expresiones activas), que en este proceso contribuyen de manera muy significativa la asociatividad y la construcción del poder social y político, básicos para la gestión de desarrollo. Las capacidades organizacionales, las destrezas técnicas, el arraigo social y las destrezas políticas de los agentes del desarrollo juegan un papel fundamental en dicha gestión.

Es evidente la participación plural en los procesos de planeación para el sector turístico especialmente a nivel de comunidad autónoma, en Galicia se definen metodologías de participación claras y precisas que brindan una buena referencia que puede ser utilizada en el caso mexicano.

En este sentido los planes españoles que inciden en el turismo de Santiago de Compostela cumplen con requisitos básicos de la gerencia pública explicados por Cabrero como:

- Un sistema de planeación estratégica que contiene misión, objetivos generales, líneas de acción de gobierno, programas gubernamentales y presupuesto.
- Un sistema de control de gestión que contiene un subsistema de control presupuestal (eficiencia), de control programático y de control del desempeño gubernamental, de evaluación de impacto de programas y políticas municipales. Indicadores de gestión para el monitoreo de variables clave de observación.
- Existe metodología para el diagnóstico de variables tanto internas como externas al aparato gubernamental.
- Un diagnóstico externo, que es importante dado que en instacias municipales, en buena medida las variables exógenas al ámbito de las desiciones locales determinan el éxito o fracaso de las políticas públicas. Tal diagnóstico se realiza tanto por consultoras particulares como por órganismos públicos descentralizados para el caso de Santiago en lo económico, político, social y legal principalmente.
- Un diagnóstico interno respecto a áreas funcionales y su interrelación.
- Se cuenta con niveles de legitimidad en los que se asume en conjunto la función de interlocución, amortiguación y generación de consensos.
- Se emplea el método de contrucción de escenarios para prever estrategias emergentes que constituyen herramientas para la contingencia.
- Existe participación en redes de gerentes municipales en las diversas áreas de gestión, que contribuyen a la toma de decisiones, a la deliberación y someten opciones a los gobernantes en turno, al cabildo e incluso a las redes de agentes sociales, lo que implica su profecionalización y ejercicios de capacitación.

Es necesario resaltar que principalemente hablando de la Comunidad Autónoma de Galicia la política se torna especialmente transversal al especificar la interrelaciones de actores, principalmente gubernamentales que intervendran en tal o cual estrategia.

Otro aspecto importante de acuerdo a la teoría del desarrollo local que se refleja de manera muy importante en la política turística española, es que se le da un peso igual y equitativo al aspecto social y al económico, esto lo podemos ver en el énfasis que se le da al aspecto identitario desde la parte nacional hasta la municipal. La identidad se vuelve además en un aspecto de diferenciación del territorio y se utiliza como herramienta de marketing territorial.

La identidad en cuestiones del desarrollo local adquiere una importancia vital en el estudio del sector turístico como un sector integral. La noción de identidad se ha tomado como un término de moda a partir de la necesidad social del concepto y del fenómeno de exaltación de la diferencia, que no son más que el reflejo del debilitamiento del modelo Estado-nación, y por consiguiente se torna en una especie de autodefensa y antídoto frente a la globalización. Se ha tenido la tendencia a presentarla como una entidad homogénea, cristalizada y sustancial, sin embargo, como consenso entre los científicos sociales la identidad se define como el conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos), a través de los cuales los actores sociales (individuales o colectivos) demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello dentro de un espacio históricamente específico y socialmente determinado, es el resultado de un proceso de identificación en el seno de una situación relacional (Giménez M. 2002: 35-62).

En las sociedades modernas el Estado se reserva la administración de la identidad, para lo cual establece una serie de reglamentos y controles y en contraparte, existe un esfuerzo de grupos minoritarios de reapropiarse los medios para definir por sí mismos y según sus propios criterios su identidad. En el diseño de cualquier política que pretenda tener un impacto en una sociedad local necesariamente necesita tomar en cuenta los rasgos identitarios para lograr la efectiva incidencia en una realidad específica.

Una parte fundamental que también se enfatiza en la política española es la ***cultura***, de suma relevancia para la caracterización del turismo como un fenómeno social, definida en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como el total de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a una sociedad o grupo social. Ésta incluye no sólo las artes y las letras, sino también los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las costumbres que se manifiestan, por ejemplo, en la arquitectura, la

música, la escritura, el lenguaje; en el modo de celebrar una fiesta y sus motivaciones; en las vestimentas, las danzas y bailes tradicionales, y también en técnicas originarias y únicas de cultivos o de elaboración de platillos (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, s.f.).

Un tercer aspecto a recalcar es el sentido que se le da a la ***competitividad,*** concebida en la política española como clave para el desarrollo del sector turístico pero vista desde un punto de vista amplio concordando con la concepción de competitividad sistémica. En este sentido las empresas crean ventajas competitivas en el contexto del territorio. La capacidad de gestión de la innovación, las estrategias empresariales, la interacción proveedor-usuario (Ortiz e Infante, 2008) cobran especial relevancia en este contexto. El agrupamiento colaborativo en sistemas de empresas y organizaciones productivas, comerciales y financieras, así como los sistemas de innovación y tecnología, orientadas al desarrollo de las economías locales y mezcladas de manera sistémica con los restantes aspectos del entorno local (educación, cultura, comunicaciones, salubridad, etc.) definen las cuestiones de competitividad. Otros elementos que coadyuvan a esto es la existencia de una fuerza de trabajo competente y dispuesta a aprender además de la relevancia del proceso de aprendizaje colectivo de modo que haya un eficiente flujo de información entre los agentes (Berumen, 2006).

Se ha abundado acerca de la importancia de la competitividad sistémica y los elementos dentro de lo local que lo fortalecen, por lo que es importante señalar la importancia del entorno en esta formación de sistemas. Desde el punto de vista institucional Edith Penrose (1972), afirma que la empresa no solo tiene como objetivo la generación de riqueza, sino que además es generadora de conocimientos. Para esta autora, el entorno es la imagen mental que el empresario tiene de la realidad que lo rodea, y la forma en lo perciba influirá en las decisiones de crecimiento de la empresa. Así tenemos que el crecimiento potencial proviene de fuentes tanto endógenas como exógenas a la empresa. Penrose hace aportaciones de suma importancia en cuanto a la generación de capacidades tecnológicas, para la autora el crecimiento de la empresa es la columna vertebral de su teoría, y afirma que la empresa tiene la posibilidad de crear recursos, habilidades y conocimiento productivo de manera constante (Padilla, 2005).

Por su parte, el pensamiento evolucionista habla del desarrollo tecnológico como un proceso evolutivo, dinámico, acumulativo y sistémico. Los evolucionistas señalan que la capacidad de innovar de una firma está influenciada por el medio que la rodea (Ryszard

Rózga, 1999). Nelson y Winter (1982) admiten también el importante papel del entorno al caracterizar a la empresa como una entidad u organización dueña de ciertas capacidades y reglas de decisión, además de un acervo de conocimiento. La empresa resuelve problemas tanto tecnológicos como organizacionales, y tiene que adaptarse al entorno para sobrevivir, así como aprender de él para progresar en medio del constante cambio, en otras palabras, el entorno determina las vías por medio de las cuales cambia el uso de las tecnologías en el tiempo. Estos autores proponen la racionalidad limitada ligada a la incertidumbre, lo cual implica para la toma de decisiones necesariamente una mayor comunicación intra y entre empresas de manera que con el flujo de información y conocimiento se puedan tomar mejores decisiones.

Para Giovanni Dosi (2008), no existe una división entre el comportamiento de la firma y la dinámica del sistema en su conjunto. La empresa se relaciona con diversas instituciones a través de diferentes canales formales e informales, y que dichas relaciones dan forma a sus actividades. Los actores, el entorno (universidades, bancos, el estado, entre otros) y sus conexiones son influyentes y se relacionan con la innovación y su difusión.

Así, al existir una red de innovación conformada por las empresas, los centros de investigación y otros actores que son piezas fundamentales en la creación y adaptación de tecnologías, se crea una fuerte capacidad para la reducción de los costos de transacción, ya que al existir un flujo de información entre las entidades que participan en el proceso hay una disminución de la incertidumbre. Por otra parte al fomentarse la cooperación y la confianza, no solo entre empresas, sino con los gobiernos locales y las instituciones de investigación, se contribuye a la disminución del oportunismo. Estos dos elementos son sumamente importantes en la creación de ventajas competitivas para cualquier economía local.

La empresa como institución económica tiene incidencia tanto en el campo económico como en el social. En el nivel micro, el medio local facilita y promueve los vínculos entre empresas, fomenta la cooperación y disminuye el comportamiento oportunista que busca el beneficio individual generando una importante reducción de la incertidumbre en la realización de las transacciones.

Desde el enfoque sistémico, para alcanzar objetivos de desarrollo es de suma importancia el grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local, así como una actuación concertada de agentes socioeconómicos locales, para el aprovechamiento

de los recursos endógenos existentes a través del fomento de las capacidades de emprendimiento empresariales locales y la creación de un entorno innovador, elementos presente en la política turística que incide en Santiago de Compostela. Así el desarrollo local se construye de manera integral y sistémica a través de las interrelaciones de todos los factores existentes en un territorio, en el que la institucionalidad permite la reducción de los costos de transacción, mejora los procesos aprendizaje y las capacidades a nivel colectivo y organizacional. La proliferación de las relaciones entre los agentes económicos que potencian la cooperación, por consiguiente refuerzan el sistema.

Si bien la política española puede tener deficiencias, se tiene un gran avance an la planeación del sector turísmo y en la implementación de modelos innovadores que hagan de las especificidades un atractivo que potencie los beneficios en términos de desarrollo.

CAPÍTULO 4
PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN MORELIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL

En la presente investigación se abordaron tres partes torales hasta ahora: la perspectiva teórica del desarrollo local y el turismo, el aspecto macroeconómico de la actividad turística como evidencia parcial del éxito o fracaso de una política del sector y la conjugación de los elementos del desarrollo local como parte de la política turística. Todo esto dentro de una situación comparativa de los casos de Morelia (Michoacán, México) y Santiago de Compostela (Galicia, España) con el objetivo de presentar una propuesta adecuada para el diseño de la política turística en la ciudad de Morelia, que es el objetivo de este capítulo.

Se empieza por la síntesis de los problemas encontrados en la política turística de Morelia, y en general del país, para a partir de estos puntos desglosar la propuesta específica que tendrá por objeto impactar en cada uno de ellos.

4.1 Puntos Débiles de la Política Turística en Morelia: Comprobando las Hipótesis

Regresando a las hipótesis que dieron origen a esta investigación, y teniendo en consideración la evidencia presentada en los capítulos anteriores se revela que efectivamente la actividad turística no ha beneficiado en la medida esperada a las economías locales, ni a sus pobladores, debido a que existe una inadecuada estrategia de diseño e instrumentación de las políticas, así que se requiere una política turística que tome en cuenta la especificidad local, la integración del turismo de la cabecera municipal con sus respectivas tenencias y el resto de los sectores, además la conjunción de los actores económicos y sociales para la generación de una estrategia integral de desarrollo que promueva la redistribución. Es así, que hasta este punto se comprueba que:

1) Efectivamente ha existido un interés en el sector turístico como detonante del desarrollo en el estado, y para el caso de Morelia es evidente el interés en programas y proyectos encaminados al fomento del sector. Sin embargo, las políticas no han integrado en su totalidad el tejido local, dejando de lado a actores importantes, así como a parte del territorio como destino turístico excluido.

2) Los objetivos planteados en las políticas no son congruentes con la realidad local, al no alcanzar los beneficios esperados en pro del desarrollo local.
3) Las políticas turísticas no se diseñan a partir de una especificidad local, sino de una generalidad nacional. Se comprueba que no existe una inclusión integral de actores locales en la toma de decisiones del sector puesto que la mayoría de las decisiones son tomadas por el sector público en el marco de una centralización clara de funciones en los tres niveles gubernamentales, dotando a la Secretaría de Turismo de la facultad de dirigir el sector en casi la totalidad de los rubros en torno a la actividad turística, observándose una inclusión pobre del sector privado y nula por parte de la sociedad civil para el caso de Morelia.
4) La planeación del sector turístico se lleva a cabo de forma vertical de arriba hacia abajo, lo cual no deja margen de decisión a la esfera local.
5) Las leyes que rigen el sector promueven la participación de los diferentes sectores en la toma de decisiones, sin embargo, otorga un papel rector al sector público y una centralización de funciones. Si bien se asientan las relaciones intergubernamentales e intersecretariales, no se establecen lineamientos exactos de participación, es notorio el hecho que actores claves como el sector educativo y la sociedad civil solo se tienen derecho a voz y en la mayoría de los casos únicamente una colaboración honoraria.
6) Un aspecto que adquiere especial relevancia es que la política turística en general para México y en particular para Morelia, no cuenta con mecanismos de evaluación, por lo que no es posible conocer cabalmente si se cumple con lo establecido, o si los lineamientos sobre los cuales se diseña e implementa son adecuados.
7) En términos de competitividad, la política turística aborda la parte de la investigación, la capacitación, innovación, el desarrollo de tecnologías, etc. de una forma parcial, es decir, no se le toma importancia adecuada dejando un gran rezago para el sector.

Lo anterior trae consecuencias negativas en términos de desarrollo local, como se ha mencionado en los capítulos anteriores. En la dimensión económica impacta sobre los indicadores macroeconómicos que, como vimos con antelación, no han respondido de manera muy favorable a la política turística. En la dimensión sociocultural, desemboca en costos negativos por la falta de identificación de los actores con la actividad turística, no

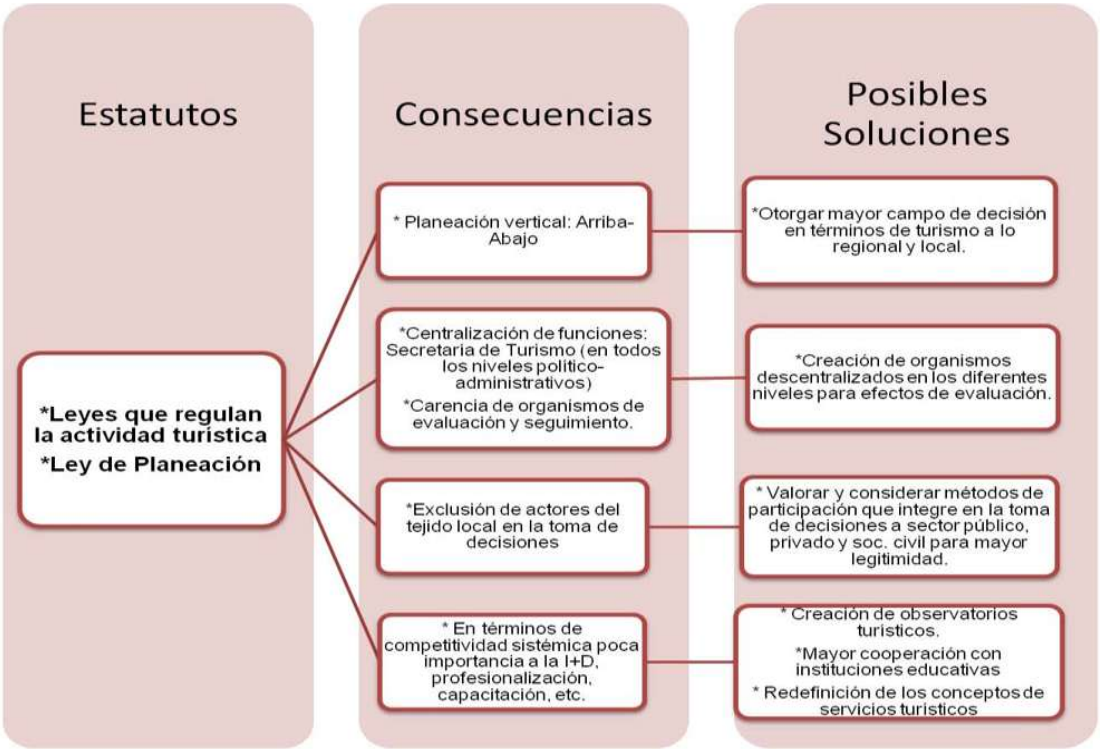
se incentiva el arraigo de identidad al no hacer partícipe a todo el tejido local del proceso, incluso existe exclusión dentro del mismo territorio al no tomar en cuenta a las tenencias como parte del destino turístico, en este punto toma especial énfasis el territorio como parte del desarrollo local, porque, como afirma Velasco (2008), "en el turismo el destino turístico es el aglutinador del espacio de acción", y en Morelia la actividad turística no logra ser un aglutinador, es decir, no se logra la convergencia de actores y sectores en un territorio.

Por su parte en la dimensión político-administrativa, refleja una capacidad de gestión de lo turístico que podría ser mejorada en varios aspectos, puesto que no cumple con los preceptos de Cabrero (2000) que son la eficiencia, eficacia y legitimidad, por lo que en este rubro la propuesta se encaminará en estos tres requisitos.

4.2 Propuestas Puntuales

La identificación de los problemas trae consigo el planteamiento de soluciones, en este caso para Morelia. En el esquema seis planteamos de manera gráfica las consecuencias emanadas de la forma de legislar y planear el turismo.

Esquema 6. Problemas Identificados en la Política Turística de Morelia y Posibles Soluciones



Fuente: Elaboración propia

En un país lleno de leyes como el nuestro, no es de extrañar que desde las mismas se dirija el rumbo de la política pública de manera determinante, pues es desde ese campo donde se otorgan las atribuciones a quiénes la diseñan e implementan no dejando un gran margen de acción para la inclusión de actores en la toma de decisiones e incluso para otorgar mayores atribuciones de planeación a los municipios, específicamente en el sector turístico.

En este sentido la propuesta se dividirá en tres aspectos fundamentales para la política turística moreliana:

1) ***La inclusión de actores locales.***
2) ***Mejoramiento de la gestión del turismo en el marco del desarrollo local.***
3) ***Elementos útiles para mejorar la competitividad del sector turístico moreliano.***

Estos aspectos pretenden tener un impacto positivo en las tres dimensiones del desarrollo local mencionadas: ***económica***, ***político administrativa*** y ***sociocultural***; y a su vez incidir en los campos de una buena gestión pública establecidos por Enrique Cabrero (2000): ***eficiencia***, ***eficacia*** y ***legitimidad***.

4.2.1 La Inclusión de Actores Locales en la Toma de Decisiones del Sector Turismo

La propuesta para la mayor inclusión de actores en la toma de decisiones en el sector turístico que desemboque en un incremento de la gobernanza y la legitimidad de la política turística, consideramos puede ser desde tres frentes:

a) Desde la ley, como parte rectora fundamental de la política turística.
b) Desde la forma de planear, que va aunada a la anterior y sería incetivando la planeación de abajo hacia arriba como en el caso español.
c) Desde el establecimiento de una metodología para la participación de actores locales en la elaboración de planes, tomando como ejemplo la utilizada en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Como se analizó en el capítulo dos, la Ley General de Turismo y la Ley de Turismo de Michoacán de Ocampo establecen correlación de actores para la definición de la política turística, sin embargo, se dejan en el campo de la “opinión” la participación de la sociedad

civil y del sector educativo, dando sólo un poco de decisión al sector privado. Lo notorio es que sí se fija la relación intersecretarial a nivel federal, pero no una relación directa con el resto de los niveles, en especial con el municipal. En este sentido se propone una modificación en la ley que abra la participación tanto entre secretarías de estado como entre niveles gubernamentales, estableciendo las relaciones puntuales entre los mismos, y que a su vez se incluya en los espacios de decisión a la sociedad civil.

En el caso específico de Morelia, esto se trasladaría a la reforma del Reglamento del Consejo para el Desarrollo Turístico de la ciudad, con la propuesta de ampliar no sólo el número de integrantes, sino la diversificación de los mismos. Como sabemos se integra por catorce instancias del gobierno municipal, seis del gobierno estatal, dos del gobierno federal, nueve cámaras y asociaciones empresariales, trece instituciones educativas y tres consejeros independientes, pero entre sus funciones no se encuentra ser rector de la política turística moreliana.

Se propone incluir en el consejo a los siguientes actores:

- Loa encargados del orden y Jefes de tenencia de las colonias o localidades específicas donde incida directamente la actividad turística o donde se pretenda desarrollar un programa o proyecto turístico, como representantes de la población local que son los actores que tienen una relación más cercana con los intereses de los habitantes del destino turístico. Es importante la generación de iniciativas por parte de actores locales pertenecientes a sitios de Morelia que sean recursos turísticos susceptibles de desarrollarse, como algunas de las tenencias.
- Mayor participación del sector educativo, específicamente de la institución más importante para el estado de Michoacán y, en especial, para Morelia que es la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de la cual sólo se incluye a la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas, quedándose en un aspecto técnico y dejando al margen que cuenta con profesionales de suma utilidad para el sector turismo y puede ser el pilar del conocimiento necesario para incidir positivamente en el sector, partiendo de que mientras mejor se conozca se puede decidir más correctamente, por lo que es necesario incluir a otras facultades e institutos como la Facultad de Economía, el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, la Facultad de Historia, el Instituto de Investigaciones Históricas, la

Facultad de Arquitectura, entre otras cuyo conocimiento se relacione directa o indirectamente con el sector.

- Patronatos y ONG's que inciden en la actividad turísticas como el Patronato del Festival Internacional de Música, del Festival Internacional de Cine, del Festival Internacional de Órgano, los patronatos encargados de realizar fiestas religiosas importantes como el Patronato de San Diego, entre otros que participen directamente con eventos que atraen el turismo.
- Profesionales del sector (que no forman parte del sector educativo) como consultorías y empresas privadas de promoción.
- Gestores de productos turísticos.
- Profesionales de los medios de comunicación, especializados en turismo.
- Sindicatos de trabajadores del sector hotelero, restaurantero y otros relacionados directamente con la actividad turística.

Con la inclusión se cumpliría con lo dicho por Arocena (1995) puesto que se integran actores de tres tipos fundamentales para toda política sectorial:

i. Los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales)
ii. Los relacionados con técnicas particulares (expertos profesionales en materia turística)
iii. Los que presentan interacción directa sobre el territorio (la población y sus expresiones activas), es aquí donde entran los encargados del orden, jefes de tenencia y ONG's.

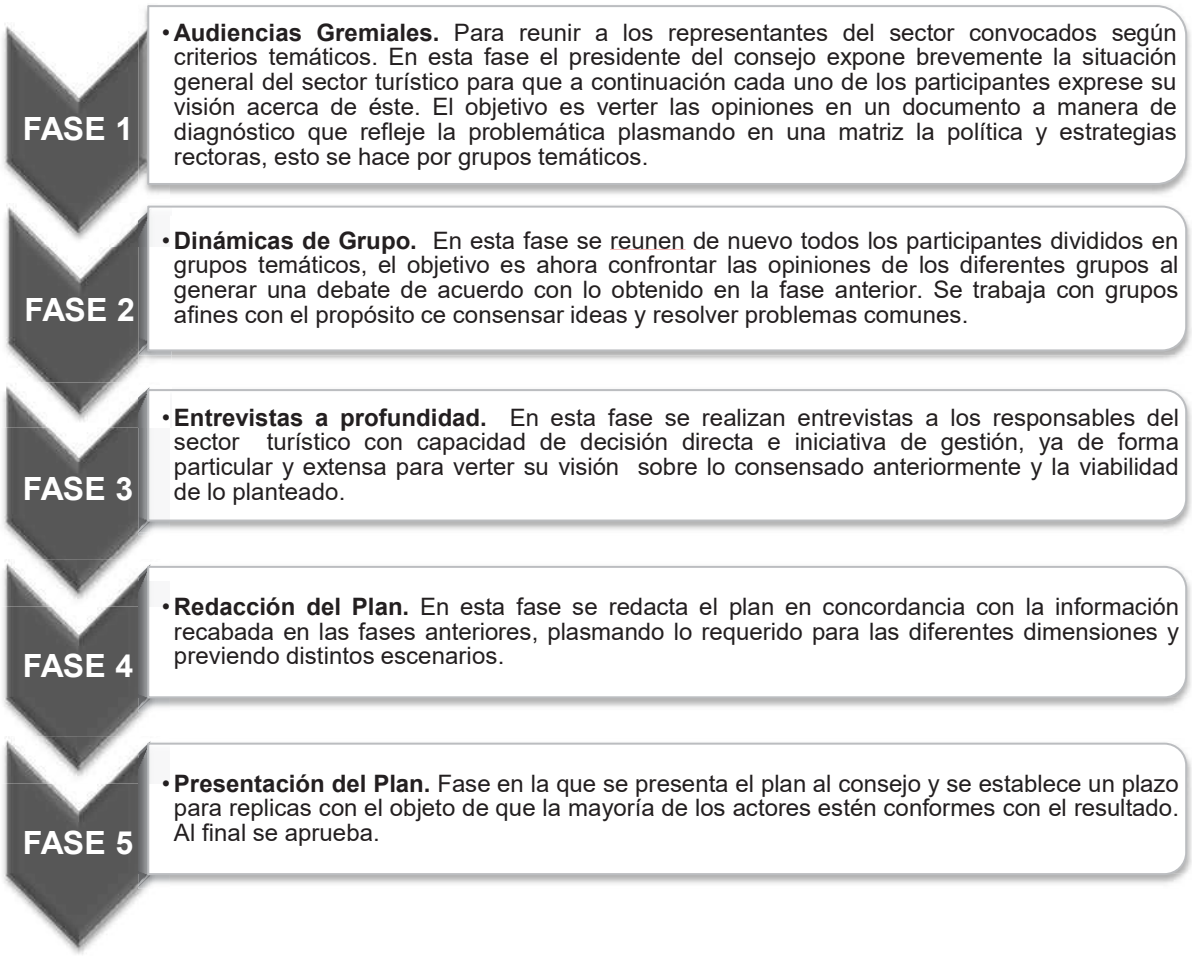
Sin embargo, no es suficiente con añadir actores a la toma de decisiones, sino que también es menester otorgar más atribuciones a dicho Consejo como aglutinador de las necesidades en el sector turismo, por lo que es necesario que la Ley le confiera un papel decisivo en la definición de la política turística de la ciudad de Morelia, y a su vez, hacer coincidir los objetivos con los establecidos en los planes de desarrollo municipal.

El segundo aspecto que va ligado directamente a lo anterior es la planeación, en general hablabamos de que en México se realiza de forma vertical y descendente, por lo que es necesario cambiar la legislación existente. En este rubro es un ejemplo positivo el caso español, puesto que su planeación es de abajo hacia arriba en lo que al turismo se refiere, pues son las comunidades autónomas en conjunto quiénes deciden el rumbo de la política nacional. Tenemos así, que en México sería conveniente que los estados participarán

directamente en la toma de decisiones, y a su vez en cada estado se tomara en cuenta las peculiaridades de cada municipio para tener una política que tome en cuenta la especificidad local y regional.

En cuanto al tercer aspecto, se propone para la elaboración del Plan de Turismo Municipal que sea dirigido por el Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia en colaboración con la Secretaría de Turismo de acuerdo con la metodología gallega plasmada en el Plan de Acción Turismo 2010-2013 Galicia, elaborado por la Secretaría Xeral para o Turismo, que consideramos conveniente y acorde con la teoría del desarrollo local con algunas adecuaciones para Morelia quedando de la siguiente manera:

Esquema 7. Propuesta de Metodología de Planeación Participativa para Morelia



Fuente: Elaboración propia

La idea es que el plan se elabore de forma participativa incluyendo a los tres sectores considerados parte toral del desarrollo local convocados por el Consejo para el Desarrollo Turístico de Morelia, el proceso consta de cinco fases representadas en el esquema siete. En esta metodología se incluyen de manera integral las diferentes visiones de los actores locales acerca del sector turístico y se obtendría como resultado un plan completo que refleje las necesidades, ideas, conocimientos, etc. de los involucrados y a su vez es sumamente útil en la previsión de impactos, por lo que resulta preciso que recoja un conjunto de decisiones articuladas a partir de la idea común y coherente de qué es el turismo (Velasco, 2004).

Con este tipo de metodología se reducen los costos sociales y económicos derivados de la toma arbitraria de decisiones y se llega a una buena interrelación entre los mismos órganos gubernamentales para la implementación de las estrategias, lo cual nos habla de una política transversal que integra diferentes ramas para un mejor cumplimiento. Lo importante, como afirma Velasco (2004) es que las decisiones se conviertan en acciones que se materialicen. Es decir, debe existir voluntad política y consenso social para ejecutar acciones sobre líneas maestras de la política turística para que ésta sea efectiva, y que este conjunto de acciones sea impulsado por un gobierno en el ámbito territorial de su competencia. Eso no impide que haya diferentes órganos legítimos que establezcan políticas turísticas en diferentes escalas territoriales; en cualquier caso los esfuerzos de coordinación son necesarios.

4.2.2 Mejoramiento de la Gestión del Sector Turismo

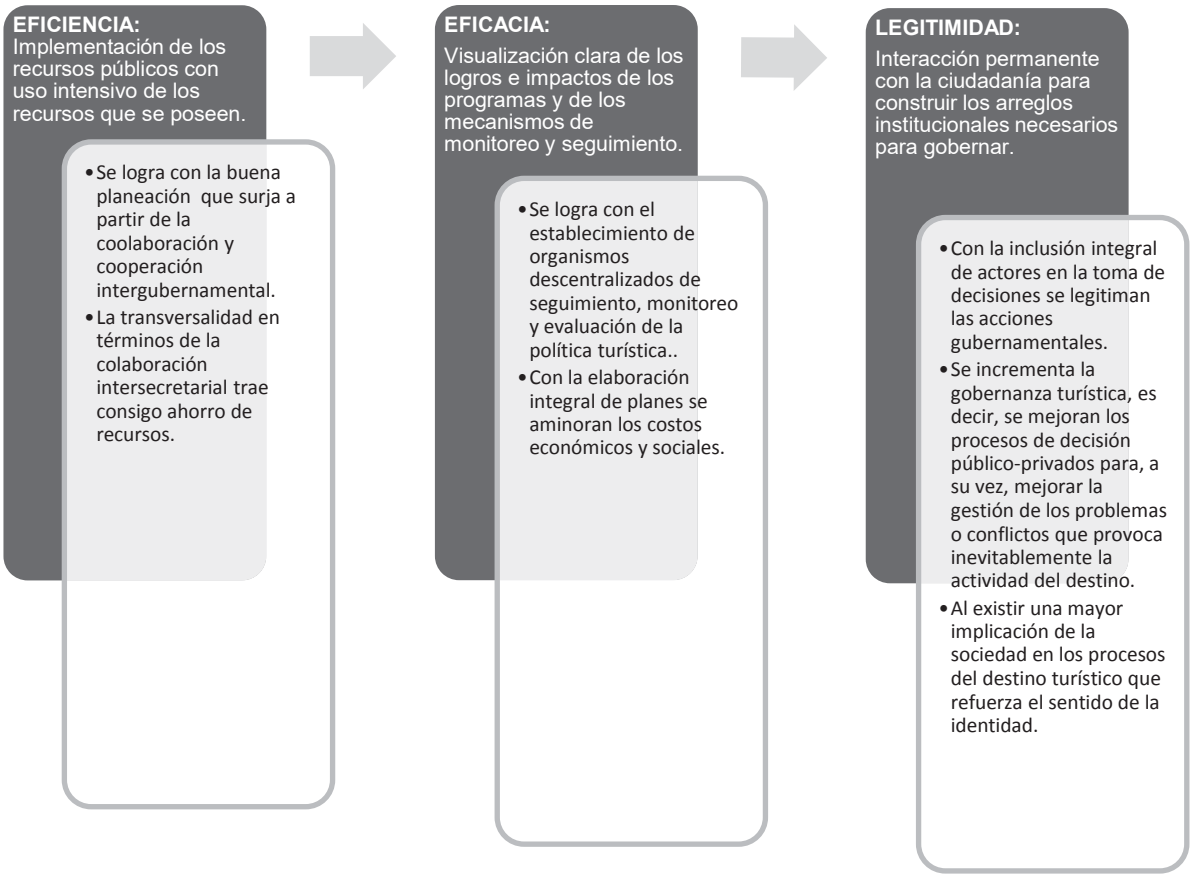
Para este punto se propone una modificación desde las leyes que rigen al sector turismo, comenzando por la centralización de las funciones otorgadas a la Secretaría de Turismo en todos los campos de la actividad, asentados el Artículo 2 de la Ley General de Turismo, que consideramos debería otorgar ciertas facultades a organismos descentralizados, principalmente en el rubro que definimos como fundamental que es la evaluación. En México y, en particular, en Morelia, el gobierno elabora los planes y programas, y él mismo se evalúa siendo juez y parte, algo totalmente fuera de lugar, caso contrario a España donde, dependiedo del nivel gubernamental, existen organismos descentralizados para la evaluación de la política. En este sentido la propuesta es directamente la creación de organismos descentralizados de evaluación.

Otro punto a destacar es la propuesta de definir claramente las relaciones intergubernamentales, tanto entre secretarías como entre los niveles de gobierno, para mejorar la eficacia de la política.

Para puntualizar la propuesta y sus efectos en este campo acudimos al esquema 8, con el fin de que no se tornen repetitivas las ideas asentadas con anterioridad, ya que en este punto todo se relaciona y converge, desde la participación de actores hasta la creación de nuevos organismos, para desembocar en el mejoramiento de la gestión según las premisas de Cabrero (2000).

Se observan los beneficios de la integración de todas las ideas mencionadas, cumpliéndose lo establecido en el marco teórico del capítulo primero. La eficiencia se incrementaría positivamente al tener claramente establecidos los papeles de cada institución gubernamental o privada y sus mecanismos de colaboración, ya que no existiría una repetición de funciones y, por la cooperación, los costos de reducen. Respecto a la eficacia, se mejoraría notablemente al tener organismos descentralizados de evaluación puesto que se ofrecería con esto una visión de los aciertos y fallas reales emanados de la política turística. Por último, en lo que a legitimidad se refiere, es obvio que al existir una mayor participación de actores, la aceptación de la política turística sería más favorable, además que la exaltación de la identidad y las especificidades como estrategia de promoción crean legitimidad política.

Esquema 8. La Propuesta para la Gestión del Turismo en torno a la Eficiencia, Eficacia y Legitimidad



Fuente: Elaboración propia

4.2.3 Mejoramiento de la Competitividad

La parte culminante de las propuestas, hace énfasis en los elementos que, de acuerdo con el desarrollo local, son necesarios para la creación de un entorno favorable que favorezca la competitividad retomando los elementos analizados en los capítulos anteriores.

En México, como se analizó, se le da poco énfasis al conocimiento como elemento definitorio de la competitividad y en el caso del turismo no es la excepción. La política turística centra la parte de la profesionalización del sector en la mera capacitación de recursos humanos sin ir más alla en la generación de conocimiento, algo contrario a España donde la creación y utilización de nuevas tecnologías, así como la innovación son

elementales en la definición de la política turística. El problema tiene su origen en la propia definición de conceptos turísticos como los servicios y en la importancia que le otorga la ley una vez más, la razón es que confiere al órgano descentralizado denominado Centro de Estudios Turísticos úncamente la atribución de "[…]mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales"[40] dejando totalmente fuera la investigación y generación de conocimiento para hacer al sector más competitivo, además de ser una institución única y de carácter federal, es decir, no existe esta figura para los estados y, mucho menos, para los municipios. Es menester la redefinición de los servicios turísticos en dos tipos: los directos, como son los servicios de información turística del Estado y la promoción turística (que abordamos anteriormente al hablar de los organismos encargados de estas funciones) y, por otra parte, los indirectos, como los servicios de estudios turísticos (el Instituto de Investigaciones Turísticas y los observatorios) que otorgan una herramienta fundamental en la planeación del sector turístico al ser generadores constantes de conocimiento sobre el mismo.

La propuesta en este rubro se liga a lo tratado con antelación, se necesita una política turística que incentive la investigación en materia turística, que coadyuve en la generación de nuevos conocimientos que permitan el desarrollo de tecnologías útiles para todos los aspectos del turismo. Esto puede lograrse si se aprovecha el potencial de colaboración con las instituciones educativas, en Morelia sería principalmente con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que cuenta con una amplia gama de profesionales capaces de aportar elementos multidisciplinares al área turística, si se amplia su participación. Tomamos principalmente esta institución por que las demás universidades públicas existentes en Morelia ya forman parte del Consejo para el Desarrollo Turístico de la ciudad, mientras que de la Universidad Michoacana únicamente se toma en cuenta a la Facultad de Contabilidad y Ciencias Administrativas dejando de lado al resto.

Otra propuesta es la creación de la figura de un Observatorio Turístico que brinde información fidedigna sobre el sector, sin embargo, consideramos que la opción de la colaboración con la universidad local es más conveniente, ya que los recursos intelectuales necesarios existen y el costo en términos monetarios sería menor al tratarse de una institución pública, a la vez que se genera un beneficio social al hacer participe de

[40] Artículo 31 de la Ley General de Turismo.

forma directa e indirecta a la comunidad universitaria de la actividad turística haciendo que los beneficios de la misma se derramen a otros sectores de la población.

Con lo planteado se generarían ventajas competitivas en el contexto territorial, aunado a las generadas por el agrupamiento colaborativo de empresas y organizaciones productivas, comerciales y finacieras, así como los sistemas de innovación y tecnología creados con la cooperación para la generación de conocimiento orientadas al desarrollo de la economía local y mezcladas de manera sistémica con los restantes aspectos del entorno local. A su vez, al fomentarse la cooperación no sólo entre empresas, sino con los gobiernos a los diferentes niveles, instituciones de investigación y la sociedad en general se disminuyen los costos económicos y sociales al mismo tiempo que se crean inevitablemente ventajas competitivas para la economía local moreliana en torno al turismo.

La última propuesta para la mejora de la competitividad es la diversificación de la oferta turística, como sabemos Morelia se conoce principalmente por su turismo cultural, pero dentro del territorio destino existen otros recursos turísticos que podrían ser aprovechados si se ancla el turismo rural a otros tipos de turismo que diversifique las rentas de los pobladores de las zonas rurales que forman parte del espacio moreliano, es decir, de las tenencias.

Para finalizar este capítulo se elaboró una síntesis de las propuestas con los impactos esperados según cada dimensión del desarrollo local (tabla 16), en la que se observan los beneficios que podrían obtenerse de enfocar la política turística en los elementos de la teoría del desarrollo local.

Tabla 16. Propuestas para la Política Turística en las Dimensiones del Desarrollo Local y el Impacto Esperado

DIMENSIÓN DEL DESARROLLO LOCAL	PROPUESTA	IMPACTO ESPERADO
ECONÓMICA	▲De la competitividad por medio de: ✓ Incentivos a la I+D en el sector turismo. ✓ Cooperación con instituciones educativas. ✓ Revaloración del concepto de servicios turísticos. ✓ Identidad como atracción turística. ✓ Diversificación de la oferta turística en el destino Morelia.	▲Índices macroeconómicos de medición .del sector turismo ▲Índices de competitividad. ▲Innovación empresarial y colectiva producto de un entorno favorable. ▲Utilización de nuevas tecnologías turísticas que permitan el crecimiento de la economía local. ▲Del conocimiento del sector turismo lo que permitirá mejor toma de decisiones. ▲Posibilidades de diversificación de la renta y conservación de los recursos naturales de los sitios dentro del territorio moreliano a los que se extienda la oferta turística.
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	✓ Modificación de las Leyes que regulan y dirigen el turismo. ✓ Incentivar la planeación de abajo hacia arriba. ✓ Considerar a la mayoría de los actores del tejido local en la toma de decisiones del sector turismo (mecanismos de participación). ✓ Promover organismos descentralizados de evaluación y seguimiento de la política turística.	▲Eficacia. ▲Eficiencia. ▲Legitimidad.
SOCIOCULTURAL	✓ Método de participación de actores. ✓ Refrendar la identidad y la importancia de la población como parte del atractivo turístico.	▲Beneficios colectivos de la actividad turística. ▲Defensa y conservación de la identidad. ▼Costos externos negativos de la actividad. ▲Gobernanza.

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, se determina que es la interacción de los diferentes actores locales, a través de la participación en el proceso de elaboración de la política turística, puede alterar notablemente la jerarquía de fines-medios de la misma. Una evolución marcada en la política turística sería el cambio de objetivos centrados meramente en tener indicadores

macroeconómicos positivos como el incremento de turistas, aumento de unidades económicas turísticas, etc.; a pasar a una política que incluya elementos de desarrollo local como el incremento de la competitividad sistémica a través de la innovación, medidas de cuidado medioambientales, generación de externalidades positivas para la población, incremento del nivel de vida de los habitantes del destino, etc. Éstos últimos, van de la mano de los primeros, pero añaden el aspecto cualitativo necesario.

CONCLUSIONES

El turismo es una actividad que constituye un sistema de interrelaciones tanto económicas, como políticas y sociales para su funcionamiento, es un sector sumamente representativo de la ciudad de Morelia en particular, considerada Patrimonio Cultural de la Humanidad. Sin embargo, a pesar de su importancia se comprueba con la presente investigación que la política turística se diseña de una forma inadecuada, puesto que excluye aspectos fundamentales del desarrollo a pesar de que en el discurso se proclama como una fuente del mismo.

El análisis comparativo entre la situación del sector turismo en México y España a los diferentes niveles de agregación político-administrativa, en términos macroeconómicos, refleja una economía turística española superior y más sólida plasmada en indicadores favorables como el peso del turismo en el PIB, y la gran capacidad de atracción que se transmite en un incremento constante de turistas. Contrariamente en México se aprecia un PIB turístico con un aumento incipiente y una atracción inferior.

En la esfera estatal o autonómica sucede algo similar, Michoacán presenta un descenso en el número de llegadas lo que se traduce en una baja en la atracción, aunque el sector turístico en términos de incremento de empresas relacionadas directa o indirectamente, presenta un avance cuantitativo. Por su parte, Galicia mantiene un flujo de turistas superior al michoacano aunque no tan constante. Sin embargo, la llegada de de turistas per cápita es alta, al igual que el incremento de empresas turísticas.

En el ámbito municipal se muestra a Morelia con un sector turístico no tan fuerte, con una tendencia a la disminución de visitantes de igual forma que de la estadía promedio. Esto refleja una pérdida de atracción y retención del turismo de la ciudad de Morelia, especialmente del extranjero. Aún así existe un incremento en el número de empresas turísticas lo que denota un resultado ligeramente positivo para los diferentes programas de incentivo. Por su parte Santiago de Compostela cuenta con un sector más estable y con tendencia a la evolución, puesto que es cierto que tiene altibajos, pero en comparación con el caso moreliano se encuentra en condiciones superiores en los aspectos mencionados.

Al entrar en el campo cualitativo de la investigación, en lo que respecta a la política turística plasmada en las leyes que rigen el sector, así como en los planes y programas

del mismo, se revela una notable diferencia entre Morelia y Santiago, relacionada íntimamente con el resto de los niveles de agregación político-administrativa. En el caso moreliano, abarcando los tres niveles se observa una parte discursiva que concuerda con elementos teóricos del desarrollo local, como es la participación integral de actores. Sin embargo, al bajar de lo nacional a lo municipal se ve una clara pérdida de coherencia en los conceptos básicos, ya que existe una inconsistencia en el tipo de desarrollo que se pretende lograr con la política turística. En resumen, la política turística moreliana deja de lado la inferencia en la dimensión sociocultural, centrándose en la económica.

En oposición, en la política turística correspondiente a España y particularmente a Santiago, se incorporan las tres dimensiones del desarrollo local, otorgando un peso igual y equitativo al aspecto social y al económico, y un especial énfasis al factor identitario que se convierte en un aspecto de diferenciación del territorio.

Al realizar la comparación de la política turística moreliana con la santiaguense nos damos cuenta de ciertas deficiencias, cuyo origen se remite a la misma forma de planeación establecida en México, así como a las definiciones que se le otorgan a conceptos básicos del turismo. En nuestro país la forma de planeación no deja un gran margen para la integración de diferentes actores en la toma de decisiones de la política pública, ya que se le otorga un papel preponderante al sector público con poca o nula inclusión del resto de los actores, cuestión que desde el punto de vista del desarrollo local es cuestionable ya que el bajo consenso trae consigo altos costos, además de que se merman los criterios para una buena gestión pública planteados por Enrique Cabrero (2000): eficiencia, eficacia y legitimidad.

Un factor notorio de la política turística moreliana y en general de la mexicana, es que no se especifican métodos de evaluación y seguimiento, y aunque éstos existen son implementados por las mismas instancias que hacen los planes, programas y proyectos. Contrariamente a España, donde la evaluación se realiza descentralizadamente.

La problemática estriba en que las relaciones entre las dependencias y entidades del sector público no se encuentran bien articuladas. La participación no tiene el sentido que adopta en los discursos: se reduce a organizar foros de consulta en los que participan muy pocos actores de los diversos grupos de interés. Se presenta también una carencia de espacios y mecanismos de participación para los municipios en las decisiones y programas de los niveles estatal y federal. Esto se refleja en políticas locales débiles,

carentes de elementos que sirvan de base para lograr un verdadero desarrollo local más allá del crecimiento económico.

Se reveló que la política turística en México en general y en Morelia en particular, difiere en su diseño e implementación. En México observamos una política en ocasiones incoherente porque no tiene una continuidad en los diferentes niveles de agregación político-administrativa. En cambio en la política española se nota una marcada continuidad y coherencia, aún cuando no se hace referencia en ningún momento al desarrollo local como tal pero se otorgan elementos básicos que entran en dicha teoría que la que atañe a nuestro estudio. De la misma manera cuenta con altos grados de legitimidad al tener una amplia inclusión de actores en los procesos de planeación y decisión.

Un último aspecto que toma importancia dentro del modelo de la competitividad sistémica, es el escaso énfasis de la política turística moreliana en lo que respecta a la generación del conocimiento, un elemento de suma importancia para la creación de un entorno favorable para el impacto positivo del turismo en la economía local. Este rubro es toral en el modelo español y ha permitido la expansión del sector al tener un mejor dominio y conocimiento del turismo.

Los elementos que consideramos útiles para el caso mexicano y específicamente el moreliano son fundamentalmente los siguientes:

a) La estructura del sistema de planeación de la economía turística.
b) Las metodologías de participación de actores explicadas en los planes.
c) Los mecanismos para la evaluación de la política.
d) La exaltación de la identidad y las especificidades como estrategia de promoción y además como aspecto de legitimación de la política.
e) El énfasis en la I+D para la innovación de tecnologías y procesos del sector en terminos de competitividad.
f) Diversificación de los modelos de oferta turística en los que se ligan dos o más tipos de turismo en un mismo territorio.

Se concluye de manera puntual que existe la necesitad latente de una política turística de calidad en la actualidad, esto va más allá de la idea de la mera intervención del Estado en la economía para corregir las fallas de mercado, ya que se hace presente con mayor

fuerza la participación de todos los actores vinculados a la actividad turística, es decir, no sólo de los representantes de la administración local, estatal o nacional en turno, sino también de los empresarios, gerentes, empleados, asociaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales.

La participación conjunta de los diversos actores políticos, económicos y sociales resulta fundamental cuando se trata de generar un sistema de política turística exitoso en el logro de sus fines. Especialmente importante sería el desarrollo y fortalecimiento de redes entre todos los agentes anteriores como afirma Díaz (2006: 32). Sin embargo, es importante tomar en consideración que el éxito o fracaso de la política en la coyuntura actual va más allá de su diseño implementación ya que influyen de forma vital la crisis actual por la que pasa España y la violencia que se vive en México, cuestiones que repercuten fuertemente en el sector.

Para finalizar, consideramos que la presente investigación puede ser precedente para otras posteriores ya que pueden derivar de la misma, diferentes líneas de investigación principalmente en cuatro sentidos:

1. En el área de la gestión pública del turismo.
2. En el campo del desarrollo de nuevos productos turísticos en Morelia Michoacán.
3. En el rubro de la competitividad sistémica del sector turístico.
4. En lo referente a la importancia del conocimiento y generación de nuevas tecnologías en el sector turístico.

Esto significa que se trata de una investigación que cumple con los fines para los que fue realizada, quedando comprobadas las hipótesis y cumpliendo cada uno de los objetivos, y aunado a esto se abren puertas nuevas hacia el mejor conocimiento del turismo en cualquiera de las vertientes mencionabas, todas encaminadas al mejoramiento integral del sector en beneficio para el conjunto de actores involucrados, en términos económicos, sociales y culturales.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco (1997). *Metodología para el Desarrollo Económico Local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local. ILPES. Disponible en: http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO28.pdf

Alburquerque, Francisco (1998). "Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local*". Revista Quivera*, No. 0, julio. Pp. 77-95.

Alburquerque, Francisco (2007). "Teoría y práctica del enfoque del Desarrollo Local. Observatorio Iberoamenricano del Desarrollo Local y la Economía Social*". Revista académica editada y mantenida por el Grupo Eumed.net de la Universidad de Málaga*, Año 1, No. 0, abril-mayo-junio, pp. 39-61.

aregional.com (2007). Índice de Competitividad Sistémica de las Entidades Federativas ar, 2007. Aregional.com suplemento. Serie: Competitividad. Año 7. Núm. 2.

Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un Desafío Contemporáneo.* Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

Avilés, Horacio E. (2008). "Morelia: Reflexiones hacia la conformación de una localidad ganadora", pp. 97-122. En Chauca, P. (compilador), *Desarrollo local en Michoacán: propuestas teóricas, estrategias y experiencias,* UMSNH, México.

Arsons i Simons, Ramon (2010). "Planificación turística de la Administración". En Oriol Miralbell Izard (coordinador), *Gestión pública del turismo*. Ed. UOC. Pp. 137-190.

Ayuntamiento de Morelia (2007). Plan de Desarrollo Municipal de Morelia 2007-2012. Extraído el 13 de mayo de 2011 desde: http://www.morelia.gob.mx/pdf/gobierno/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal.pdf.

Barth, F. (1976). Los Grupos Étnicos y sus Fronteras. Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 102

Berumen, Sergio A. (2006), *Competitividad y Desarrollo Local,* Ed. ESIC, España.

Bravo Cervantes, César (2011). M*etodología Para La Elaboración De Un Índice De Desarrollo Local.* Tesis para obtener el grado de: Maestro en Ciencias del Desarrollo Local. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga". Maestría en Ciencias en Desarrollo Local.

Boisier Sergio (2001). "Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando?". En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario Argentina.

Buchanan, J.M. y G. Tullock (1980). El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de una democracia constitucional. Espasa Calpe. Madrid.

Cabrera Tapia, Carlos Federico. (2007). "Instituciones, Complejidad y Desarrollo Sustentable". *Revista Realidad Económica*, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 23, Octubre, pp 53-62.

Cabrero, Enrique y G. Nava (coordinadores) (2000). *Gerencia Pública Municipal: Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. Ed. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. Primera reimpresión. México.

Cabrero M., Enrique (2003). "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria". En: E. Cabrero Mendoza (coordinador). Políticas públicas municipales: una agenda en construcción. Ed. CIDE – Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Cánoves, Gemma y Montserrat Villarino (2000) . "Turismo en espacio rural en España: actrices e imaginario colectivo". Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela. Departamento de Geografía. Doc. Anàl. Geogr.No 37. Pp. **51-77**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). "Definición", en *Turismo.* En http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/turismo.htm. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2012.

Chauca, Pablo (2008). (compilador), *Desarrollo local en Michoacán: propuestas teóricas, estrategias y experiencias,* UMSNH, México.

Consejo Español de Turismo (2007). Plan Horizonte Turismo 2020. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. España. Extraído el 15 de marzo de 2012 desde: http://www.turisme2015bcn.cat/files/7931-56-arxiuCAT/PLAN%20TURISMO%20ESPA%C3%91OL%202020.%20DOCUMENTO%20EJECUTIVO.pdf.

Consejo Español de Turismo (2007). Plan de Turismo Español 0812. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. España. http://www.turisme2015bcn.cat/files/7931-56-arxiuCAT/PLAN%20TURISMO%20ESPA%C3%91OL%202020.%20DOCUMENTO%20EJECUTIVO.pdf

Concello de Santiago de Compostela (2008). *Regulamento Do Consello Sectorial De Turismo Do Concello De Santiago De Compostela***.** Publicada en BOP de A Coruña el 11 de noviembre de 2008. Pp. 6.

Concello de Santiago de Compostela (2001). Plan de Excelencia Turística. Extraído el 30 de marzo de 2012 desde: http://www.santiagoturismo.com/principais-accions-turismo-santiago/plan-de-excelencia-turistica-pet.

Concello de Santiago de Compostela (2001). Plan Estratégico de Turismo 2010-2015. Extraído el 30 de marzo de 2012 desde: www.**santiagodecompostela**.org.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, (s.f.). El abc del patrimonio cultural y turismo. Coordinación Nacional de Patrimonio Cultural y Turismo. Extraído el 25 de octubre de 2012 desde http://www.conaculta.gob.mx/patrimoniocultural/.

Constitución Española. Recuperado el 15 de marzo de 2012 desde: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario

Oficial de la Federación con fecha 15 de octubre de 2012. Recuperado el 17 de septiembre de 2012 desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

Coraggio, José Luis (1989). Sobre la Espacialidad Social y el Concepto de Región. La cuestión regional en América Latina, Quito, Ecuador, pp. 67-105.

Coraggio, José Luis (2000). "La Economía del Trabajo ante el Tercer Sector". Ponencia presentada en las Jornadas de Intercambio "Perspectivas y realidades del Tercer Sector en América Latina y Europa", organizado por ARCI y CENOC. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 17 de septiembre de 2010 desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Tercer%20sector%20y%20econom%EDa%20social.pdf

De la Torre Padilla, O. **(1980)**. *El turismo: fenómeno social.* Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Díaz Pérez, Flora (2006). POLÍTICA TURÍSTICA: La competitividad y sostenibilidad de los destinos. Ed. Tirand Lo Blanch. Valencia, España.

Dosi G. (2008). "La interpretación evolucionista de las dinámicas socio-económicas". En Viale, R. (compilador). Las nuevas economías, de la economía evolucionista a la economía cognitiva: más allá de las fallas de la teoría neoclásica, FLACSO, México, pp. 29-44.

García Hernández, María (2207). "Entidades de Planificación y Gestión Turística a Escala Local. El Caso de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España". Cuadernos de Turismo, julio-diciembre, núm. 020, Universidad de Murcia, España. Pp. 79-102. ISSN 1139-7861

García, S. (2009). *Michoacán en tranformación. Arquitectura y Migración*. CONACYT, Gobierno del Estado de Michoacán, UMSNH, Instituto de Geografía UNAM, COECYT Michoacán. México.

Giménez M., Gilberto (2007). "Paradigmas de identidad". En Chihu A. Aquiles (Coordinador), *Sociología de la identidad*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2002. Pp. 35-62.

Gobierno del Estado de Michoacán (2002). Plan de Desarrollo Estatal 2003-2008. **.** Extraído el 13 de mayo de 2011 desde: http://tesoreria.michoacan.gob.mx/ITDIF2008/marco%20programatico/plan%20desarr%20PED.pdf.

Gobierno del Estado de Michoacán (2008). Plan de Desarrollo Estatal 2008-2012. **.** Extraído el 13 de mayo de 2011 desde: http://www.cecytemichoacan.edu.mx/intranet/wp-content/uploads/PLANEACION/MARCOJURIDICO/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202008-2012.pdf.

Gobierno del Estado de Michoacán (2010). Programa de Desarrollo Turístico y sus Reglas de Operación. Publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 26 de febrero de 2010. Octava Sección. Tomo **CXLVIII. No. 54.**

Gobierno del Estado de Michoacán (2010). Programa de Promoción Turística y sus Reglas de Operación. Publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 26 de febrero de 2010. Octava Sección. Tomo **CXLVIII. No. 54.**

Gobierno del Estado de Michoacán (2010). Programa de Desarrollo de Empresas Turísticas y sus Reglas de Operación. Publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 26 de febrero de 2010. Octava Sección. Tomo **CXLVIII. No. 54.**

Gobierno de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**.** Extraído el 13 de mayo de 2011 desde. http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf.

Gonzáles Butrón, M. A., & Vidales González, C. R. (2005). *La dimensión espiritual en la visión y los procesos de desarrollo. "La experiencia del Centro Michoacano de Investigación y Formación (CEMIF) "Vasco de Quiroga" A.C.* En R. Reygadas Robles Gil, & C. Zarco Mera, *Sistematización y protección de los aportes de la sociedad civil al desarrollo local.* México: Consejo de educación de adultos de América Latina.

Gonzáles Butrón, María Arcelia y Jorge Buenavista Roa (2007). "Desarrollo Local y "Tercer Sector"". *Revista Realidad Económica*, Facultad de Economía "Vasco

de Quiroga", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 23, Octubre, pp. 3-12.

Gudiño P., Mariana (2009). "El turismo cultural: Análisis de la oferta y demanda en Michoacán (México)". *Revista Galega de Economía*, vol. 18, núm. 2.

Gudynas, Eduardo (2011). *El Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo*. Agencia Latinoamericana de la Información. Equador.

Gutiérrez B., Jesús (2007) (Coordinador). *La Investigación Social del Turismo. Perspectivas y Aplicaciones.* Thompson. Madrid, España.

Hernández D., Edgar A. (2008). *Proyectos Turísticos, formulación y evaluación*. Ed. Trillas. México.

Hervieu-Léger, Danièle (1993). La religión en la memoria. Cerf. París.

Hinkelammert, Franz J. (2002). "El Sujeto negado y su retorno". *Revista Pasos.* Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI). San José Costa Rica. No. 104, Noviembre-Diciembre, pp. 1-12

Huaste G. Javier (2010). "Los paradigmas y políticas del desarrollo regional". En Pablo M. Chauca Malásquez y Eduardo Nava H. (coordinadores) *Relaciones, Contextos y Actores Sociales para el Desarrollo Local en México*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México. Pp. 19-37.

ICTEM (2010). Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos. Centro de Investigación y Estudios turísticos. Instituto Tecnológico de Monterrey.

INEGI (1997). División territorial de los Estados Unidos Mexicanos de 1810 a 1995). México. Pp. 164.

INEGI (2009). *Cuenta Satélite de Turismo de México 2005-2009.* Sistema de Cuentas Nacionales. México.

Jaramillo C., Blanca E. y Pablo M. Chauca Malásquez, (2008). "Iniciativas de desarrollo local y nueva política pública municipal: experiencia en el municipio de Huaniqueo de Morales, Michoacán". En Pablo M. Chauca Malásquez y Eduardo

Nava H. (coordinadores) *Relaciones, Contextos y Actores Sociales para el Desarrollo Local en México*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México. Pp. 71-94.

Jáuregui R., Claudia E. y Jorge Martínez Aparicio (2010). "La formación de funcionarios municipales para el desarrollo local". En Pablo M. Chauca Malásquez y Eduardo Nava H. (coordinadores) *Relaciones, Contextos y Actores Sociales para el Desarrollo Local en México*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México. Pp. 39-69.

Kriger, Mario. (2001). Sociología de las organizaciones. Ed. Espirson, Pearson Education.

Lahera, Eugenio (1999). Introducción a las políticas públicas. CEPAL. Santiago de Chile.

Landa M., Martha y Andrés Solari Vicente (2003). "Del utilitarismo al desarrollo humano y local. Ensayo de interpretación". *Revista Realidad Económica,* Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 15, Octubre, pp. 23-33.

Lois, R.C.; Piñeira, M.J.; Santomil, D. (2009). "Imagen y oferta de alojamiento en el medio rural de Galicia". *Revista Galega de Economía*. Universidad de Santiago de Compostela. Vol. 18, núm. 2, pp. 1-20.

Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de enero de 1983. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 9 de abril de 2012. Extraído desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf. Recuperado el 17 de septiembre de 2012.

Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha17 de abril de 1989. Última reforma publicada en el Periódico Oficial con fecha 28 de febrero de 2008. Extraído desde: http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/363_bib.pdf . Recuperado el 17 de septiembre de 2012.

Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha 3 de mayo de 2011. Extraída desde: http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/495_bib.pdf . Recuperado el 17 de septiembre de 2012.

Ley General de Turismo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 17 de junio de 2009. Extraído desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGT.pdf. Recuperado el 17 de septiembre de 2012.

López-Calva, Luis F, Lourdes Rodríguez-Chamussy y Miguel Székely, (2004). Medición del Desarrollo Humano en México: Introducción. Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD México. No. 2003-6.

López Paniagua, Rosalía y Roberto Rodríguez Melo (2007). "El nuevo papel de los Gobiernos Locales en la perspectiva del Desarrollo Local". *Revista Realidad Económica,* Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 23, Octubre, pp. 13-23.

LOWI, Theodore (1964). "*American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". World Politics.* USA, 16(4), pp. 677-715.

Lozano, K. M. (2007). "El Desarrollo Local como método de análisis: Los claroscuros de su complejidad". En R. Rosales Ortega (coordinadora), *Desarrollo Local: Teoría y Prácticas Socioterritoriales*. Eds. UAM-Ixtapalapa y M.A. Porrúa. México. Pp. 99-119.

Martínez Aparicio, Jorge y Víctor Irepan Nuñez (2007). "Capital Social, Confianza y Desarrollo Local". *Revista Realidad Económica*, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 23, Octubre, pp 91-101.

Piva, J. (2001). "El desarrollo local en América Latina, en: *Comercio Exterior*, Vol. 51, núm. 8. México. Pp. 683-693.

Mantero, J. C. (2003). "*Ambiente, Patrimonio y Turismo", en:* en: *Revista Aportes y Transferecias ,* Universidad Nacional de Mar de Plata, Año *7*, Vol. 1. Argentina, pp. 11-28.

Massey, D. (1991). "Las regiones y la geografía". En B. Ramírez (Comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional.* Eds.UAM-X. México.

Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro*. Número especial de la Revista Development Dialogue, CEPAUR/ Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia.

Meyer-Stamer, J., (1999), *"Estrategias de desarrollo local-regional: clúster, políticas de ubicación y competitividad sistémica"*, en *Desarrollo Local: Textos Cardinales*, Solari y Martínez (compiladores), Facultad de Economía, 2005, pp. 132-154.

Miralbell Izard, Oriol y Francesc González Reverté (2010). "Introducción a la gestión pública del turismo"*.* En Oriol Miralbell Izard (coordinador), *Gestión pública del turismo*. Ed. UOC. Pp. 19-71.

Mochón, Francisco (2008). *Economía y turismo.* Mc Grow Hill. España.

Nelson, R. R. y S. G. Winter, (1982), *An evolutionary theory of economic change,* The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Massachusetts y Londres, Inglaterra.

Ortiz, C. F. y Z. T. Infante, (2008), "*La presencia de la sustentabilidad en las estrategias de desarrollo endógeno, notas iniciales para su análisis", pp. 225-251,* en: Chauca, P. (compilador), *Desarrollo local en Michoacán: propuestas teóricas, estrategias y experiencias,* UMSNH, México.

Padilla, Salvador, (2005), *"Desarrollo de capacidades tecnológicas locales: una aproximación al caso de Michoacán",* en: *Economía y Sociedad*, Facultad de Economía, UMSNH, No. 16, Julio-Diciembre, México, pp. 17-47.

PARODI, Carlos (2003). Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 2003, p. 24.

Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Ed. FLACSO. México.

Penrose, E., (1972), *The Theory of the Grow of the Firm,* Basil Blackwell, Oxfort.

Pellejero M., Carmelo (2004). "La política turística en España. Una perspectiva histórica". Las nuevas formas del turismo. Núm. 5 de la Colección Mediterráneo Económico. ISBN: 84-95531-20-8. Edita: Caja Rural Intermediterránea, Cajamar - Producido por: Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar. España. Pp. 268-284.

Pérez, R. M. (2008). *Turismo Alternativo como detonador del desarrollo local sustentable y autogestionado en áreas naturales protegidas*. Estudio del Parque Nacional Cabo Pulmo B.C.S. *TURyDES* , Doc. electrónico en: http://www.eumed.net/rev/turydes/03/rmip.htm.

PERFITUR (2009). *Perfil del Turista que visita el estado de Michoacán. Centro de Investigación y Estudios turísticos.* Centro de Desarrollo Empresaria y Transferencia del conocimiento del Tecnológico de Monterrey Campus Morelia. Tecnológico de Monterrey. Morelia, Michoacán, México. Pp. 229.

Podestá A., Juan (2000). "Políticas Públicas y Regiones: Un análisis crítico". Revista de Ciencias Sociales (CI). Núm. 010. Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile. Pp: 69-80

Prats, Llorenc (2003). "Patrimonio + turismo = ¿desarrollo?". *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. 1, No. 2. Pp. 127-136. Doc. electrónico en http://www.pasosonline.org/Publicados/1203/PS000603.pdf.

Ramírez B., Manuel (1992). *Teoría General del Turismo*. Ed. Diana. México.

Ramírez Velásquez, Blanca R. (2003). *Modernidad, Posmodernidad, Globalización y Territorio. Un recorrido por los campos de las teorías.* Editoriales Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa, México.

Ramírez Velásquez, Blanca R. (2007). "Escala local y desarrollo: significados y perspectivas metodológicas". En R. Rosales Ortega (coordinadora), *Desarrollo*

Local: Teoría y Prácticas Socioterritoriales. Eds. UAM-Ixtapalapa y M.A. Porrúa. México. Pp. 51-73.

REDES-SECTUR, (2002). *Estudio Estratégico de Viabilidad del Segmento de Turismo Cinegético en México*. Secretaría de Turismo. México.

Reglamento del Consejo para el Desarrollo Turístico del Municipio de Morelia. Michoacán. Publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha 29 de diciembre de 2004. Recuperado el 8 de enero de 2012 desde: http://morelos.morelia.gob.mx/ccpw/PDFs/RegDelConsejoParaElDesarrolloTuristico.pdf.

Ros Jaime (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. CIDE y FCE. México

Rosales Ortega, Rocío (coordinadora) (2007). *Desarrollo Local: Teoría y Prácticas Socioterritoriales*. Eds. UAM-Ixtapalapa y M.A. Porrúa. México.

Rosales O., Rocío y Jessica M. Tolentino (2007). "Desarrollo local y género: mujeres microempresarias en Tlaxcala". En R. Rosales Ortega (coordinadora), *Desarrollo Local: Teoría y Prácticas Socioterritoriales*. Eds. UAM-Ixtapalapa y M.A. Porrúa. México. Pp. 199-224.

Ryszard Rózga L. (1999). *"*Entre globalización tecnológica y contexto nacional y regional de la innovación (un aporte a la discusión de la importancia de lo global y lo local para la innovación tecnológica*"*, en: *V Seminario Internacional de la RII*. Toluca, México. Disponible en: http://cebem.org/biblioteca/toluca/rozga-mx.pdf.

Salazar Jasso, Rubén (2005). "Apuntes sobre el desarrollo regional: una perspectiva endógena". *Revista Realidad Económica*, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 20, Octubre, pp 3-9.

Salazar, N. B. (2006). Antropología del turismo en países en desarrollo: Análisis crítico de las culturas, poderes e identidades generados por el turismo . *Tabula Rasa* , 99-128.

Secretaría de Turismo, (2002). El ecoturismo en Costa Rica. Dirección de Análisis Prospectivo. Serie de documentos de análisis de mejoras prácticas. México.

Secretaría de Turismo (2007). Programa Sectorial de Turismo 2007-2012. México, D. F.

Secretaría de Turismo (s.f). Turismo de Salud. Extraído el 20 de octubre de 2012 desde: http:// www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Turismo_de_Salud.

Secretaría de Turismo (s.f). Turismo de Reuniones de Negocios. Extraído el 20 de octubre de 2012 desde http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Turismo_de_Negocios.

SECTUR-CESTUR (2002). Estudio Estratégico de Viabilidad de Turismo Cultural. México.

Sen, A. (1997). "Capital Humano y Capacidad Humana". World Development 25, 12.

Sotelo, M. Pérez (2012). "Turismo y ciudades patrimoniales: estudio de caso, Santiago de Compostela". Revista Electrínic@ de Medioambiente, UCM. ISSN 1886-3329. Pp. 62-107.

Touraine, Alain y Khosrokhavar Farhad. A la búsqueda de sí mismo, diálogo sobre el sujeto. Ed. Paidós, Barcelona, España, 2002. Pp. 87-96.

Troncoso, Claudia A. y Analía V. Almirón (2005). "Turismo y Patrimonio. Hacia una relectura de sus relaciones". *Revista Aportes y Transferecias ,* Universidad Nacional de Mar de Plata, Año *7*, Vol.1, No. 009. Argentina. Pp. 56-74.

Vázquez Barquero, Antonio. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* Ediciones CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Velasco, M. (2008). "Gestión de destinos: ¿gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?". En: *XVII Simposio Internacional de Turismo ESADE.* Barcelona. Disponible en: http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2012.

Venturini, Edgardo J. (2003). "Patrimonio cultural, turismo y desarrollo local: El camino de las estancias turísticas Jesuíticas de Córdoba*"*. *Revista Aportes y*

Transferecias , Universidad Nacional de Mar de Plata, Año *7*, Vol. 1. Argentina. Pp. 45-64.

Vidales Gonzáles, R. C., & Gonzáles Butrón, M. A. (2007). *Hacia un sistema de planeación del desarrollo en Michoacán: Reflexiones para su emergencia institucional y organizacional.* Tonalli, Fondo Editorial Morevallado.Morelia, Michoacán, México.

XOLA-SECTUR, (2009). Reporte del diagnóstico sobre el potencial de los recursos de turismo de naturaleza en México. Adventure Industry Consultants – Secretaría de Turismo. México.

Xunta de Galicia (2010). Plan de Acción Turismo Galicia 2010-2013. Extraído el 15 de marzo de 2012 desde: http://www.turgalicia.es/docs/mdaw/mdk3/~edisp/turga097852.pdf?langId=es_ES.

Sitios Web Consultados (Varias fechas)

- Asociación de Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial: **http://www.ciudadesmexicanaspatrimonio.org/**
- Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI: **http://gaia.inegi.org.mx/denue/viewer.html**
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía: **www.inegi.org.mx**
- Instituto Gallego de Estadística**: www.ige.eu/**
- Instituto Nacional de Estadística de España: **www.ine.es**
- Portal web del Ministerio de Industria, Economía y Turismo: **www.minetur.gob.es**
- Portal web de la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.: **www.segittur.es/**
- Portal web de Turespaña: www.tourspain.es
- Portal web del Instituto de Estudios Turísticos de España**: www.iet.tourspain.es**
- Portal web de Turgalicia: **www.turgalicia.es/**
- Portal web del Centro de Estudios Superiores en Turismo en México: **cestur.sectur.gob.mx**

- Portal web de Fondo Nacional de Fomento al Turismo**: www.fonatur.gob.mx**
- Secretaría de Turismo en México**: www.sectur.gob.mx**