



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO.**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES.**

**Tesis**

**Análisis de la Política Turística en el Estado de Veracruz (1999-2006):  
retos y perspectivas.**

**Que para obtener el título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública  
(Especialidad Administración Pública)**

**PRESENTA: Daniel Ramírez Marín**

**ASESOR: Dr. Ricardo Uvalle Berrones**

2008





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Menciones:

Estas líneas se orientan a reconocer a las personas que han compartido grandes instantes conmigo en este proceso de formación, su amistad ha sido invaluable y también merecen esta pequeña distinción.

Personas que han estado conmigo desde el principio de esta aventura como lo son:

Pedro Santiago Escobar por brindarme su amistad y ser uno de mis mayores críticos.

Eduardo Sánchez Jara, otro gran amigo compartiendo en estos años de licenciatura buenos y malos momentos, además le agradezco el tiempo que se tomó para la revisión y perfeccionamiento de este documento.

No pueden faltar personas como Ernesto Zacatenco Cortés, Víctor Pichardo Ángeles, Alma Estrada, Gabriela Estrada, Sharon Sánchez de la Barquera y Cinthya Nava, gracias por soportarme y señalar las faltas y virtudes que he tenido.

A Alejandro Garrido García, por ayudarme en momentos difíciles y abrirme las puertas de su casa y familia, así como ser un confidente y amigo y saber que cuento contigo, gracias por soportarme y orientarme con el peso de la experiencia que te respalda.

## Agradecimientos:

Una persona debe ser agradecida con aquellos que se han desprendido de algo o te han orientado para corregir defectos y sacar lo mejor de ti, así que en el ámbito académico y profesional debo nombrar a aquellos que se han tomado un poco de su tiempo para encauzarme en las buenas acciones, la culminación de esta etapa es gracias a ustedes.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por ser centros de enseñanza que permiten a la sociedad acercarse al conocimiento y a la libertad de pensamiento.

Agradezco infinitamente al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, no tan solo por dirigir mi tesis, sino por ser confidente, amigo y orientador en cuestiones académicas, profesionales y personales, al ser mi mayor crítico, estricto y exigente, buscando en todo momento que siempre de el máximo esfuerzo, su ayuda ha sido valiosa en estos años y su mejor enseñanza ha sido evitar la autocomplacencia.

Gran parte de mi formación académica es gracias al Doctor Miguel Ángel Márquez Zarate, otro confidente, amigo y maestro, persona que me abrió las puertas al mundo de la enseñanza y me dio la confianza de su amistad, sin su dirección y constante exhorto a no abandonar la elaboración de la tesis, estas líneas hubieran tardado mucho tiempo en salir a la luz.

Otro gran referente en mi vida académica y laboral es el Doctor Francisco José Díaz Casillas, por apoyarme e impulsarme en todo momento para la elaboración de esta tesis, por abrirme las puertas de la Secretaría de Seguridad Pública de Distrito Federal y obtener la gran bendición del trabajo.

Otras personas que no puedo dejar de nombrar son el Maestro Sergio Ballesteros, el Doctor Roberto Rives, y el Licenciado Gabriel Valenzuela, personas que me han ofrecido su amistad, han dado consejos y se han detenido para dar palabras de aliento.

Finalmente a los Licenciados Javier Hernández y Tomas Rojas, por tomarse el tiempo de revisar esta investigación.

## Dedicatorias:

A Alejandro Ramírez Rodríguez y a Julia Marín Olivar, que con su ejemplo de tenacidad y esfuerzo me han enseñado a no darme por vencido y llegar hasta la conclusión de mis metas a pesar de las circunstancias y adversidades, este triunfo también es de ustedes y le doy gracias a dios por tener unos padres excepcionales.

A Isabel Olivar Jiménez mi "Mamá Chabe" por estar todos estos años dándome cariño y apoyo.

A Edna Dolores y Alejandra Quetzalli, mis hermanas, por compartir alegrías así como enojos y saber que el uno puede contar con el otro formando una familia fuerte, ellas han estado en este proceso y son parte sustantiva de mi vida.

## INDICE.

Introducción.....	4
1. El estudio de las políticas públicas.....	11
1.1 Origen y fundamento de las políticas públicas.....	11
1.1.1 Una oportuna aclaración.....	12
1.1.2 Génesis de las políticas.....	13
1.2 Utilidad institucional y práctica de las políticas públicas.....	19
1.3 El ciclo de las políticas: gestación, diseño, implementación y evaluación.....	24
1.3.1 Definición del problema.....	25
1.3.2 Agenda.....	28
1.3.3 Elaboración de la política.....	29
1.3.4 Implementación.....	32
1.3.5 Evaluación.....	36
1.4 Las políticas públicas como método para gobernar.....	39
1.5 El gobierno por políticas públicas.....	43
2. El turismo en la vida moderna.....	47
2.1 Definición del turismo.....	48
2.2 Recuento de la actividad turística.....	57
2.3 Utilidad del turismo.....	63
2.4 Tipologías del turismo.....	71
2.5 Política turística.....	78

3. Análisis de la política turística del estado de Veracruz 1999-2006.....	85
3.1 Retrospectiva de la actividad productiva del Estado.....	87
3.2 La gestión turística en el gobierno de Miguel Alemán.....	93
3.2.1 Estrategia de la política durante 1999.....	100
3.2.2 Estrategias de la política durante los años 2000 y 2001.....	106
3.2.3 Estrategia de la política durante 2002.....	109
3.2.4 Estrategia de la política durante 2003.....	112
3.2.5 Estrategia de la política durante 2004.....	114
3.3 La política turística durante la gestión de Fidel Herrera Beltrán.....	118
3.3.1 Estrategia de la política durante 2005.....	120
3.3.2 Estrategia de la política durante 2006.....	122
4. Horizonte de la política turística en Veracruz.....	130
4.1.1 Cuestiones económicas.....	131
4.1.2 Empleo.....	133
4.1.3 Divisas.....	137
4.1.4 Desarrollo de los productos turísticos.....	140
4.1.5 Uso de las telecomunicaciones y flujo de información.....	147
4.1.6 Rapidez de los transportes y mayor infraestructura.....	150
4.2 Horizontes.....	154
4.2.1 Crecimiento del sector turístico.....	156
4.2.2 Cambios demográficos.....	160
4.2.3 Aprovechar los principales mercados emisores del turismo.....	164

Conclusión.....	168
Anexo.....	176
Bibliografía.....	191

## **Introducción.**

México cambio en los últimos 20 años, paso de una economía cerrada con crecimiento y desarrollo a una economía de libre mercado. Reajustes en los modos de producción, adaptación de los sectores económicos y de los gobiernos es el desafío para atender y enfrentar los nuevos retos que exige la globalización en planos tanto económicos, políticos, culturales, sociales, entre otros.

La problemática analizada en el estado de Veracruz apunta a un desfase y deterioro de las actividades económicas tradicionales. Una agricultura a la baja, ganadería estancada, y la industria de la transformación que no muestra resultados distintos. Sin embargo, el sector con mayor dinamismo y crecimiento es el turístico, donde se aprovechan los recursos naturales existentes y el acervo cultural y político. El objetivo de la presente investigación es situar el sector turístico como proyecto que otorgue beneficios a su población en lo concerniente a la distribución de recursos y desarrollo de las diversas zonas del estado.

La presente investigación se basó en la obtención de elementos de percepción y cognoscitivos: los primeros fue debido al discurso que se ha venido esgrimiendo por parte del gobierno del Estado, de los candidatos a gobernadores en 1998 y 2004 (Miguel Alemán y Fidel Herrera respectivamente), de la publicidad en diversos medios de comunicación (televisión, radio, publicaciones, espectaculares, Internet, etcétera); en cuanto a los elementos de conocimiento es mediante la obtención de resultados en los destinos de arribo, indicadores de la Secretaría de Turismo, manejos de datos del gobierno local, y la intensidad de las relaciones públicas realizadas por los titulares del ejecutivo estatal.

El fenómeno del turismo es una de las actividades económicas con mayor impacto y repercusión social, cultural y organizacional. Durante el siglo XX ha sido motor de desarrollo de diversas economías nacionales, su repercusión se expresa en lo financiero, especialmente en el rubro de la balanza de pagos. Muchos países cambiaron su fisonomía administrativa para dar cabida al turismo, tal es el caso de Italia, España y México.

Ante este panorama factible y de grandes retos, el estado de Veracruz, busca los beneficios del turismo. En los últimos años mantiene un discurso de prioridad al sector, esto como respuesta a los diversos desequilibrios económicos. Los candidatos a gobernador y gobernadores fijan su

discurso en torno a la importancia del turismo en el estado, este hecho genera expectativas para la modernización, y por consiguiente la búsqueda de recursos financieros y generación de empleos. La visión gubernamental y administrativa busca recursos y mecanismos legales para aprovechar los escenarios de descentralización y cooperación intergubernamental.

El objetivo es realizar el análisis de la política que sustenta la actividad turística de Veracruz. Las interrogantes son: ¿Es oportuna? ¿Eficiente? ¿Participativa? ¿Cuáles son sus resultados? ¿Cuáles son sus retos? ¿Qué perspectivas se deben trabajar? El estudio busca establecer los parámetros que sigue el gobierno estatal para desarrollar la política turística, además de realizar sugerencias para realizar adecuaciones en la misma.

El turismo es detonador de la economía en gran parte del siglo XX, su dinamismo es objeto de diversos estudios en tantas ramas del conocimiento. No sólo abarca cuestiones económicas y financieras, puede abordarse desde un punto de vista social, político, administrativo, cultural, geográfico, ambiental, urbano, psicológico, migratorio, filosófico, médico, deportivo, entre otras. Además de ser promotor de la cultura ante otros países, genera grandes expectativas de crecimiento, y cambio en la fisonomía local. Muchos estados adoptan el turismo como motor de desarrollo y de crecimiento económico, aprovechan ventajas sobre otras localidades en cuanto a sus patrimonios culturales y naturales.

La acción gubernamental se manifiesta en la creación de marcos legales propicios, adecuados y óptimos para el desarrollo. Una actividad que involucra inversión pública, privada y social. La relevancia de la administración pública se sustenta en la elaboración de planes, proyectos e implementación de políticas en esta materia.

El estado de Veracruz no se mantiene ajeno, busca el impulso de este sector con la integración e implementación de grandes complejos y directrices que ayuden a mejorar los destinos. Los productos turísticos, son la clave del éxito en la entidad. Trae consigo beneficios en la balanza de pagos y el desarrollo de infraestructura. En tanto evita el estancamiento por medio de diversificar su economía a través de la heterogeneidad de los productos lúdicos recreativos. Sus aportaciones y ventajas involucran una serie de tendencias; genera riqueza y se redistribuye de acuerdo a las tipologías y clasificaciones existentes del fenómeno turístico. De acuerdo a la redistribución impacta directamente al entorno social que genera un intercambio cultural, tanto de mercancías como idiosincrasias.

Para ser objeto de turismo una localidad debe contar con atractivos que la vuelvan interesante en sus diversas aristas y clasificaciones de públicos a los que intenta seducir y conminar a realizar una visita. El estado de Veracruz es una entidad única en diversos aspectos, destacan sus grandes recursos naturales, su fauna y flora de gran diversidad, ríos y lagunas, montañas, vegetación abundante, así como paisajes naturales únicos. Cuenta con un patrimonio histórico, destacan las zonas arqueológicas de las culturas Olmeca y Totonaca, las zonas de Tlacotalpan, el Puerto de Veracruz matizan su intensa actividad cultural y artística.

Como parte del planteamiento se analiza la importancia del turismo en la economía y las finanzas públicas, su beneficio e implicación en el plano de los recursos en las coyunturas políticas. El análisis responde a la viabilidad de un proyecto turístico puesto en marcha en la entidad. La contradicción se localiza en el carácter ambivalente de la economía. Se ha demostrado que cuestiones económicas pueden perjudicar a los sectores productivos de una localidad, tal como sucede en los últimos 12 años con la entrada en vigor del TLCAN, desfase al campo y la industria, sin embargo el turismo se beneficia por los grandes flujos migratorios temporales de bañistas, visitantes culturales, de negocios, deportivos, tanto nacionales como extranjeros.

Una vez analizado la viabilidad coyuntural económica y política sobre el turismo, se analiza de forma objetiva y fáctica los potenciales mercados turísticos que puede satisfacer Veracruz. Los propósitos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 son muy concretos, se enfocan a diversificar la oferta turística y ofrecen ante todo productos y no destinos, la importancia radica en saber cual es la implementación que tienen. Potenciales y programas deben analizarse para la comprensión de la política turística en la entidad.

El estado de Veracruz en los últimos 8 años valora la actividad turística como vital y productiva para promover el desarrollo y empleo en la entidad, la base del fundamento es por los resultados halagüeños en cuanto a la ocupación hotelera y derrama económica. Se debe recordar que las propuestas de campaña del actual gobernador fue situada en torno a generar un modelo de desarrollo enfocado en el turismo ¿Porqué se llegó a esta determinación? La respuesta se encuentra en el entorno; se favoreció la actividad turística por su dinamismo en la atracción de capitales sustentables basados en el cuidado del ambiente.

Por sus tradicionales conceptos de sol y playa, la entidad es preferida, además por las tendencias recientes como el ecoturismo, y la utilización de espacios naturales para la filmación de cinta

comerciales en México y el extranjero. Sin embargo, las directrices turísticas se basaron en el Puerto de Veracruz, por lo que el resto de los municipios con cierto potencial se encuentran en una situación de desfase y relegados a las actividades primarias (agricultura, ganadería, pesca) o bien dedicados a la industria de la transformación.

Como consecuencia de la explosión demográfica del Puerto de Veracruz, en la década de los noventa del siglo pasado surgió un nuevo polo metropolitano y de atracción turística complementando la oferta del Puerto, esta zona fue el municipio de Boca del Río, las virtudes de esta conglomeración urbana, radican en el aspecto de que se explota el turismo de sol y playa y el turismo de grandes negocios con la construcción de grandes hoteles, salones y centros de convenciones para la realización de eventos de gran magnitud, además de que las comunicaciones en este centro metropolitano son óptimas, su búsqueda en el turismo internacional es ambiciosa, con disposiciones como vuelos directos y conexiones con otros centros turísticos del país.

Mientras que en la actual gestión a cargo del Lic. Fidel Herrera, dio un realce a la actividad turística y elevó al nivel de prioridad estatal para generar empleos, captar recursos en la entidad, no obstante, a finales del año pasado se elaboró La Ley de Turismo complementada con las directrices del Plan Veracruzano de Desarrollo y apoyados a su vez por La Ley Federal de Turismo y en el Plan Federal de la materia. Se contempla la política turística basada en el Plan Estatal de Desarrollo.

La implementación de las suscritas estrategias y proyectos denotan la intención de diversificar la oferta del estado, además de ser racional, factible y de acuerdo a la realidad veracruzana. Sí bien se avanza en materia turística, aun son insuficientes, y debe analizarse la estructura gubernamental que da origen a esta actividad.

En el terreno local, la implementación de proyectos turísticos fue delegada a la Secretaría de Desarrollo Económico, encontrando su fundamento en el Plan Estatal de Desarrollo, y en La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Durante la actual administración se empieza a vislumbrar el turismo como prioridad en materia de racionalidad administrativa, al grado que Fidel Herrera durante su campaña electoral por la gobernatura del estado, propuso integrar una Secretaría de turismo y una ley al respecto, aspectos que se sucedieron hasta 2006.

Para integrar esta nueva secretaría se aplicó la reingeniería administrativa, se rediseñaron procesos y estructuras así como también se adecuaron las tareas sustantivas y adjetivas en materia turística, (en 2005 y 2006 se reformó La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) al bifurcar algunas funciones de la Secretaría de Gobierno, La SEDECO (Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario) y La SEC (Secretaría de Educación y Cultura) en un nuevo órgano. Se contemplo vincular la información pública con las actividades que realcen la entidad.

Cabe resaltar que se implementan proyectos dentro de la política turística local de carácter más ambicioso, además se cumplen objetivos de descentralización y elaboración de proyectos a escala municipal y regional. Veracruz posee aspectos descentralizados, como los mecanismos de participación a nivel municipal con el sector privado y público. Un ejemplo de esto consiste en que para fines de la actividad turística, la ley divide al estado en 7 regiones históricas y geográficas, además de incluir la participación de prestadores de servicios, el congreso local, la esfera del poder ejecutivo y los consejos consultivos previstos en la normatividad.

Además la política turística veracruzana se vincula con la Secretaría de Turismo Federal porque los recursos que recibe para propaganda turística provienen de dicha entidad gubernamental añadiéndose que el Estado de Veracruz se encuentra dentro del Plan Federal de Turismo en el programa “Ruta de los Dioses” y el mismo Fondo Veracruzano para la promoción turística se integra por recursos federales.

Estos elementos buscan hacer el análisis del turismo veracruzano en cuanto a su vocación y de vinculación con estrategias gubernamentales, elaboración de políticas y administrativas, el tiempo son 8 años (1998-2006), las condiciones a las que trata de responder y sus repercusiones en lo social y administrativo. El cuerpo de la investigación trata de proporcionar una panorámica de la política que da sustento a la actividad turística de Veracruz, si son oportunas, factibles, eficientes, participativas, se están implementando y cuales son sus resultados, así como sus retos y las perspectivas que se deben trabajar. De tal suerte que sea el objetivo de estudio y motivación para realizar esta investigación. La meta del estudio es la concerniente a establecer parámetros de alternativa a las políticas existentes en materia turística, complementándose con las ya existentes o sugiriendo mejoras.

Los retos que tiene el Estado de Veracruz son diversos, por un lado mantener una incipiente estructura de política, que a pesar de que arroja saldos favorables, aun no se puede evaluar el

impacto real que ha tenido en la población, así como sus perspectivas en el mediano plazo en cuanto a aprovechar las vías de comunicación, el crecimiento de la demanda de viajes por el envejecimiento de la población y el mercado asiático, mejora y actualización de los productos, cuestiones económicas y sobre todo incrementar la base de viajeros extranjeros. Las ventajas pueden ser subjetivas sí se cuenta con una política adecuada de producción de alimentos y algunos satisfactores propiciara que las divisas se queden en la entidad, siendo paralelamente una ventaja o no, demostrándose también su interdependencia, y condiciones de desarrollo. Finalmente su desarrollo incide en las variables económicas de la población de forma directa e indirecta por fenómenos multiplicadores y aceleradores.

En suma este es el contenido y la temática del trabajo, intentando demostrar que las expectativas son de crecimiento, expansión de superar su consistencia incipiente y sobre todo de que es una política en franco construcción y modificando los errores a lo largo del proceso. En pocas palabras estas líneas dan cuenta *grosso modo* de las directrices gubernamentales del Estado en materia turística.

### **Estructura de la investigación.**

Como colofón se debe asentar cual es la estructura comprendida en el trabajo y que da sustento a esta investigación, para hacer cumplir este análisis la presente tesis se divide en cuatro capítulos:

- ✓ En el primer capítulo se analiza la concepción de las políticas públicas, su origen y fundamento, así como la génesis de las políticas, su utilidad institucional, ciclo, y las características de los gobiernos regidos por las *policies*.
- ✓ En el segundo se explican los conceptos del turismo, su historia, definiciones, tipología, utilidad y el desarrollo de las directrices gubernamentales.
- ✓ En el tercer capítulo se explica la dinámica de la política turística en el Estado de Veracruz durante los ocho años de estudio propuestos, se destacan los cimientos institucionales correspondientes a cada sexenio y a su vez el desarrollo de las directrices gubernamentales en cada año, en todo este capítulo se hace una reflexión de los logros *versus* la propuesta de gobierno.

- ✓ El cuarto capítulo se destacan los retos y perspectivas de la actividad lúdica productiva para contemplarse en el manejo de las acciones de los tomadores de decisiones en la Entidad.
- ✓ Conclusión de la investigación.
- ✓ Un anexo con un cuadro de elaboración propia, donde se establecen los municipios existentes en Veracruz, resaltando sus necesidades y virtudes turísticas.

## 1. El estudio de las políticas públicas.

### 1.1 Origen y fundamento de las políticas públicas.

El origen de las políticas puede vincularse con los Estados Unidos, durante el siglo XIX se produjeron una serie de disposiciones legales y administrativas para el fomento de la industria, la colonización y explotación de grandes y nuevos territorios como fue California o Arizona. En Inglaterra con mecanismos de distribución de recursos para las familias no tan favorecidas con el progreso industrial, con la llamada *Poor laws* o ley de los pobres. En nuestro país durante el siglo XVIII una serie de políticas concatenadas, tendientes a modernizar y corregir grandes defectos de la vida pública, económica y administrativa de La Nueva España, se vinculan en este tenor, tal y como lo fueron las reformas borbónicas.

En sentido estricto, el análisis y formulación de políticas se vincula al surgimiento del estado social, con referentes como la crisis financiera de 1929 o durante la segunda guerra mundial, donde el Estado<sup>1</sup> se hace cargo directamente de la economía y del desarrollo nacional. Los gobiernos nacionales adquieren el compromiso de garantizar y proporcionar estándares mínimos de vida, incursionan en áreas no reguladas, tal es el caso del salario, educación, vivienda, alimentación, salud, recreación, entre otros, nace así el *Welfare State* o Estado de Bienestar. Se asumen funciones relacionadas con la atención de problemas concretos, que requieren de indicadores de solución empíricos y estrategias bien organizadas para afrontar estos nuevos retos, pasa de un actor regulador y pasivo dentro de la economía a un papel de protagonismo detonador del desarrollo.

Metodológicamente, el origen y fundamento que se tiene hacia el uso de las políticas se ubica a mediados del siglo XX en los Estados Unidos, el referente remite a un contexto crítico<sup>2</sup> en torno a la seguridad nacional, donde las demandas ciudadanas no eran del todo abordadas ni satisfechas, es así como surge la figura de *Harold Lasswell*, donde gracias a sus estudios percibe un clima de inconformidad por parte de los norteamericanos sobre las decisiones y acciones de gobierno, además es de resaltar el señalamiento que hace al conocimiento científico y

---

<sup>1</sup> A partir de este evento se concibe la noción del *New Deal* o Nuevo Trato, donde muchas personas que perdieron su empleo son contratadas por los gobiernos federales, o locales, garantizando un nivel mínimo de vida además de enfocar esfuerzos en atender ciertas áreas sociales

<sup>2</sup> El mundo que Lasswell contempla está marcado por una serie de acontecimientos sin iguales, tal es el caso de un mundo dividido por dos ideologías, las guerras mundiales, la crisis económica de 1929, la fragmentación del conocimiento, la guerra fría, entre otros.

humanístico, que para 1951 tenía características de fragmentación. Ante este panorama el autor manifiesta que las ciencias sociales se deben orientar a mejorar las condiciones de vida de un país.

### 1.1.1 Una oportuna aclaración.

Harold Lasswell realiza la propuesta sobre la necesidad de la integración del conocimiento para formar lo que llamaría *ciencia de políticas* – refiriéndose únicamente a los asuntos concernientes al gobierno-, siendo esta de carácter multidisciplinario, donde todos los campos cognoscitivos aportan algo. El origen de las políticas públicas implica y remite a realizar una distinción entre dos conceptos que son susceptibles de confusión, el primero es concerniente al término “política” (*politic*) refiriéndose a la orientación que se sigue como búsqueda del poder entre unos cuantos; y “políticas” (*policy*) que son las estrategias de gobierno<sup>3</sup> para dirigir a una sociedad<sup>4</sup>.

En los países hispano parlantes como el nuestro, tiende a confundirse la palabra política y suele usarse indistintamente tanto para las decisiones de gobierno como para la actividad vinculadora con pugnas de poder y acceso al mismo, también suele hacerse mención en una pequeña diferenciación, donde la *política* es buscar el poder y las *políticas* son las decisiones de gobierno. El término política tiene dos principales acepciones. “El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos, de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue también, la gran política, propia de los temas esenciales, de la política politiquera, que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los

---

<sup>3</sup> Las políticas, genéricamente representan “la orientación que imprime la administración pública a las actividades económicas de la sociedad civil y que reflejan una razón de cambio social”. Posse Fregoso, Juan Luis, Administración de proyectos, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000, p. 32.

<sup>4</sup> La aclaración también se encuentra en palabras de Lasswell cuando hace una diferencia en la cual “La palabra ‘política’ (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de ‘política gubernamental’, ‘política empresarial’, o ‘mi propia política’ con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto ‘política’ esta libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a ‘partidarismo’ o ‘corrupción’ ” Lasswell, Harold, “La Orientación hacia las Políticas”, en El Estudio de las Políticas Públicas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 83.

profesionales tales como los partidos o cargos electos. En resumen, política significa aquí lo que el idioma inglés llama *politics*”<sup>5</sup>.

“Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. En este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia”<sup>6</sup>.

Estos conceptos en el sentido latino pueden ser apropiados y susceptibles al error semántico por el ámbito mismo en que se desarrollan, la situación se vuelve de gravedad cuando se intentan definir y diferenciar las políticas públicas, gubernamentales y de Estado, cayendo en el error y haciendo un juicio fehaciente de que se trata de un mismo concepto, cuando existen marcadas diferencias palpables entre cada una de estas. Si bien esta terna son un conjunto de decisiones, la discrepancia entre ellas es la siguiente: la política gubernamental hace referencia a decisiones que puede tomar el gobierno sin consultar o al margen de la sociedad; la política pública por su parte busca el consenso para generar y aplicar las estrategias que de esta deliberación emanen; en contraparte las políticas de estado se consideran en situaciones para refrendar el poder de este ante la sociedad o para con otros estados nacionales.

### **1.1.2 Génesis de las políticas.**

Los trabajos primigenios que remiten al estudio de las políticas públicas se encuentran en la labor pensante y determinante de *Harold Lasswell* en 1951, donde sensible a la problemática que vivía su país en torno a la aguda crisis de seguridad nacional, se da a la tarea de replantear la noción sobre el papel de la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, que hasta ese entonces se encontraba menospreciado por otro tipo de corrientes sociales. Se plantea la noción del mejor aprovechamiento de los recursos, se esboza una serie de preguntas concernientes a “¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Que métodos son los

---

<sup>5</sup> Meny, Ives, Jean-Claude, Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona España, Editorial Ariel Ciencia Política, 1992, p. 89.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

que permiten una recolección e interpretación de datos relevantes para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones?”<sup>7</sup>. Estas preguntas dan paso a un juicio de cómo se debe mover el gobierno para el mejor manejo y asignación de su presupuesto, buscando la racionalidad.

Estas preguntas dan paso a un juicio de cómo se debe mover el gobierno para el mejor manejo y asignación de su presupuesto, buscando la racionalidad. Sí bien es cierto que este ejercicio al cual remite *Lasswell* conlleva un grado muy cargado de susceptibilidad y hasta cierto grado volátiles sus respuestas, se debe considerar que al formular estos cuestionamientos se trata de ubicar los problemas en su justa dimensión de acuerdo con los recursos y oportunidad de la situación. De tal suerte que en muchos casos encontremos en estos cuestionamientos planteados por el norteamericano la noción de rebasar lo meros principios teóricos para dar paso a una ciencia práctica de acción, o una tecnología, esto en cuanto al conjunto de conocimientos encaminados para un mejor análisis del proceso de adopción de las políticas, estableciendo un diagnóstico más veraz, con esto se intenta dar un mejor aprovechamiento de los recursos para obtener mejores resultados.

Punto de referencia en el fundamento de las políticas públicas es el realizado por Jean-Claude Thoenig, en su obra *las Políticas Públicas* donde marca que la noción de las políticas públicas hace referencia a una disciplina cuyo objeto de estudio es la acción de toda autoridad pública para con la sociedad. Entonces se desprende su carácter de disciplina científica para elaborar información útil para el proceso de adopción para la toma de decisiones empleada para resolver problemas en circunstancias políticas y coyunturales muy concretas.

Se pueden desprender una serie de ideas en torno al uso de las políticas públicas, todos estos atributos hacen del quehacer administrativo y gubernamental más racional y coherente a la oferta política, a continuación se enuncian:

1. Las políticas públicas se consideran no como uno, sino como un conjunto de métodos enfocados en descomponer la compleja realidad pública (por las ramas según Lindblom), en actividades analíticamente factibles y separables.
2. Son descriptivas pues permiten la observación del y los procesos de elaboración de políticas reflejados en programas que justifiquen la acción pública.

---

<sup>7</sup> Lasswell Harold, *op. cit.* 79.

3. es un método conveniente en cuanto a la identificación de los diversos actores que intervienen en el proceso de decisión de las políticas.
4. Por otra parte, las políticas se circunscriben en el ejercicio de permitir la mejora de la gestión pública, a su vez por su carácter multidisciplinario genera indicadores para conocer el impacto de las decisiones gubernamentales en la sociedad<sup>8</sup>.

El principal atributo de las políticas públicas es su origen interdisciplinario, esto porque se basan y buscan apoyo en todos los campos de conocimiento que existen, tal es el caso del derecho, la economía, psicología, conductismo (*Behavior*), la administración pública, la ciencia política entre otras. Se suma el valor de hipótesis, esto a razón de que al tratar con elementos sociales y al estar en constante cambio la sociedad no se pueden tener todos los elementos del análisis, estos van a incrementar, disminuir o desaparecer totalmente lo que va a provocar que al momento de realizar una valoración no se cuente con todos los elementos para tratar de dar una solución. Al tratar con factores sociales, siempre estarán en riesgo de cambiar, por eso se dice que son hipótesis. Son interdisciplinarias por la diversidad de disciplinas en las que se ayuda y también para obtener recursos.

Además se suman valores específicos a las políticas, tal es el caso de dar orden a la vida social y al propio objeto de estudio, esto con la finalidad de no naufragar pues se ... “concibe a la ciencia de políticas como el conjunto de procesos de racionalidad instrumental; que tienen su origen en la tecnología militar de la toma de decisiones, orientada a articular múltiples conocimientos, y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos; construir y operar modelos de simulación y escenarios de validación y ponderación prospectiva, para la identificación y la solución de problemas”<sup>9</sup>.

Intervenir en la sociedad para dirimir conflictos es la razón de ser de las políticas públicas, el basamento de la injerencia se basa en principios democráticos y resaltando la dignidad humana, siendo esta última la gran aportación que realizó Lasswell a la naciente *policy sciences* haya por los años cincuenta del siglo pasado.

---

<sup>8</sup> Cfr Uvalle Berrones Ricardo, Apuntes de políticas públicas 1, 2004.

<sup>9</sup> León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, 2004, p. 130.

Este apartado busca dar un panorama del origen y fundamento de las políticas y es así que surge la pregunta ¿Qué entendemos por políticas? Una primera respuesta remite a toda intervención u omisión del gobierno para con ciertos asuntos públicos; la modificación de ciertas conductas; o la atención institucional de problemas agendados; destinatarios de recursos previamente consensuados. Estos axiomas dan un panorama de lo que se entiende por *policy*, no deja de ser vago este panorama, así que se debe adentrarse en las concepciones primigenias de Harold Lasswell donde se aportan los siguientes elementos al estudio de la ciencia de políticas:

1. Se refieren a situaciones complejas donde es necesario trabajo de investigación, análisis e interpretación.
2. Combinan procesos de observación, sistemas de medición, y registro de datos.
3. Combinan metas a cumplirse, valoraciones sobre esas metas, y cuantificación de recursos.
4. Tienen como objeto supremo la vigencia de la dignidad humana.
5. Se atienden como la intervención del gobierno en la vida pública.
6. Con ello se eligen metas ¿Quién las elige? Se trabaja con hipótesis y refutaciones.
7. Se refieren a la interpretación de acontecimientos específicos.
8. Forman parte de procesos históricos activos, las políticas públicas abarca el presente y el futuro<sup>10</sup>.

Las políticas públicas al ser estrategias de gobierno para actuar en la sociedad y dirimir sus conflictos superando expectativas coyunturales, para ser más claro, Lasswell establece que el “...enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en la sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización...”<sup>11</sup>

Este factor es determinante en la concepción de las políticas pues arroja el factor social como rector y razón de ser, pues quedan superados aspectos netamente teóricos o de construcción abstracta, sí bien es cierto que son un producto de discusiones y de la utilización de métodos enfocados a obtener información, esta última es de vital importancia para el análisis y desarrollo de directrices de gobierno, todo esta actividad conceptual siempre tendrá repercusiones en la sociedad, en pocas palabras son asuntos públicos tratados metodológicamente para incidir en determinada conducta de donde emanan. Lasswell resalta un principio fundamental en las

---

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Apuntes de políticas públicas I, 2004.

<sup>11</sup> Lasswell Harold, *op. cit.* 89.

*policies* que es atender los problemas fundamentales del hombre soslayando cuestiones netamente coyunturales, eliminando las tensiones para el mejor desarrollo de los individuos.

Al intentar dar cabida y cauce a los grandes problemas del hombre se debe entender a las políticas públicas como el conjunto de actividades que toman las diversas instituciones gubernamentales para las decisiones e influir en el seno de la sociedad, la forma de actuar o responder ante determinado problema responde ante una serie de especulaciones y escenarios que genera el mismo asunto público, los tomadores de decisiones pueden actuar directamente con las regulaciones y mecanismos existentes o a través de la coordinación de sinergias con otros actores políticos-sociales, en todo caso y como resultado del análisis y la implementación la elección de directrices siempre estará dirigida a generar influencia sobre la vida de los ciudadanos. Para generar las decisiones y el estudio de las *policies* se debe hacer hincapié en que aspectos, ciencias o elementos van a ser determinantes en el escrutinio de la acción gubernamental, o sea la pluralidad de conocimientos del que se puede valer.

El elemento de heterogeneidad cognoscitiva se puede establecer como elemento sobresaliente de la *policy* su carácter multidisciplinario en su elaboración y abordaje metodológico, quizás el autor se vio influido por el excesivo estudio político y económico de las decisiones gubernamentales, además de la fragmentación del conocimiento vivida a mediados del siglo XX. Al introducir la noción de la pluralidad en el estudio de las políticas se determina que la *policy* al ser heterogénea no es discriminativa en el conocimiento, reconoce que no solo los estudiosos de la administración pública son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo, se puede incluir a economistas, sociólogos, psicólogos, abogados, entre otros.

Por otra parte la noción de racionalidad remite a la factibilidad de los medios con los fines, los recursos disponibles con las metas que se pretenden alcanzar, y una pregunta de Lasswell radica en la intencionalidad sobre en que se debe invertir e investigar, por lo tanto propone tener una claridad, de tal suerte que se afirme y recalqué que:

“Las ciencias de políticas necesitan tener presente la distinción entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil, y lo que es meramente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno, ya sea en el arzobispado, en el club de industriales, o en las oficinas de un sindicato. En general, en muchas áreas de la vida humana,

las normas de conducta se formulan y se vuelven vigentes al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial”<sup>12</sup>.

Este t3pico es de vital importancia en la ciencia de pol3ticas al poner en su justa dimensi3n los asuntos p3blicos y determinar si se pueden encasillar como problemas y su posterior abordaje metodol3gico, como colof3n a las aportaciones de Harold Lasswell al estudio de las pol3ticas se establece que:

Podemos considerar las ciencias de las pol3ticas como el conjunto de disciplinas que se ocupa de explicar los procesos de elaboraci3n y ejecuci3n de las pol3ticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de pol3ticas de un periodo determinado. El enfoque de pol3ticas no implica dispersar la energ3a entre un conjunto de t3picos variados, sino m3s bien tratar los problemas fundamentales...El 3nfasis en las pol3ticas obliga a la elecci3n de problemas que contribuyen a la realizaci3n de las metas valorativas del cient3fico, a la utilizaci3n de una objetividad escrupulosa y a un m3ximo ingenio t3cnico en la ejecuci3n de los proyectos emprendidos. El marco de referencia del estudio de las pol3ticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el cient3fico esta viviendo. Esto obliga a utilizar modelos especulativos del proceso revolucionario mundial de la 3poca y sit3a a las t3cnicas de cuantificaci3n en un lugar responsable aunque subordinado.<sup>13</sup>.

En el origen de las pol3ticas p3blicas se recalcan los siguientes elementos para poder ser ejecutable y tangible la decisi3n gubernamental, tal es el caso del elemento de factibilidad; la toma de decisiones deben realizarse con base en indicadores cuantitativos y no cualitativos, sirvi3ndose de informaci3n confiable en tiempo real. As3 como de un marco legal bien definido con instituciones<sup>14</sup> fuertes en el que se basan los gobiernos para actuar o no ante una determinada realidad; otro elemento achacable es el concerniente a especificar los fines p3blicos a seguir al igual que las prioridades del cumplimiento; los instrumentos y elementos con los que se puede contar para plasmar la acci3n, as3 como los beneficios y posibles detrimentos de la elecci3n de cada uno de estos, en suma como afecta la decisi3n de los gobiernos. En suma las pol3ticas

---

<sup>12</sup> Lasswell Harold, “La concepci3n emergente de las ciencias de pol3ticas”, en El estudio de las pol3ticas p3blicas, Luis Aguilar (editor), M3xico, Miguel 3ngel Porr3a, 2000, p.106.

<sup>13</sup> Lasswell Harold, La orientaci3n hacia las pol3ticas...102-103.

<sup>14</sup> Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, m3s formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacci3n humana. *Cfr*, North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempe1o econ3mico, M3xico, Fondo de Cultura Econ3mica, 2006.

públicas estudian la dinámica del gobierno tomando decisiones y sus posibles consecuencias, los siguientes apartados explicarán más a fondo esta concepción.

## **1.2 Utilidad institucional y práctica de las políticas públicas.**

Una vez apreciado el origen y fundamentos que tienen las políticas públicas, se debe recalcar en que forma se pueden utilizar estas estrategias gubernamentales, como se insertan en la vida institucional de los gobiernos, o como han de ser aprovechadas por los tomadores de decisiones. En teoría definir una política pública pareciera relativamente fácil, en líneas anteriores, grosso modo se definió lo que es una política, y su diferencia en términos latinos de esta connotación, en países de cultura anglosajona esta diferenciación es superada por las palabras *politics* y *policy*. Además de la separación semántica que existe entre una política pública, una de gobierno y una de Estado. Este apartado abordará en que forma es útil una política.

En términos generales la política pública es el gobierno generando respuestas ante la problemática social, en base a criterios de coherencia, racionalidad, aprovechamiento de los recursos, atacando fallas de mercado, y del propio gobierno, los analistas tienen ante sí un valioso recurso para determinar las prioridades y jerarquías en los asuntos públicos, de ahí que sea un principal elemento de utilidad práctica e institucional. En líneas posteriores se analizará la importancia de definir un problema como parte del ciclo de las políticas. Se vincula también con el logro de la eficacia en los resultados planteados y obtenidos. En términos generales se analizó el fundamento de una política. Para analizar su utilidad, debe procederse a definir su esencia.

“Debemos entender que las políticas públicas se refieren a problemas relevantes que afectan la convivencia de los ciudadanos en su condición de vida y al Estado en sus capacidades de desenvolvimiento. Su alcance estratégico también se manifiesta porque no se ajusta a formatos únicos de gestión pública, sino que toma en cuenta a públicos ciudadanos, movimientos sociales, órdenes de gobierno y la escala regional, municipal ó comunitaria de convivencia. Formulan la acción del gobierno con base en problemas específicos y realidades peculiares”<sup>15</sup>.

La utilización del enfoque de las políticas públicas se proyecta como un conjunto de métodos que permiten escudriñar la compleja y enmarañada esfera de la acción pública. Contiene un valor

---

<sup>15</sup> Uvalle, Berrones Ricardo, Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Toluca Estado de México, 1997, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 102.

descriptivo de la vida política y administrativa, en cuanto que permite el análisis mediante la observación del proceso de elaboración de las políticas y productos de la actuación pública, también facilita la identificación de la heterogeneidad de actores que intervienen en el proceso de políticas. Determina en parte la aproximación de la propia realidad administrativa de forma prescriptiva, en el sentido que ofrece instrumentos de análisis para conseguir mejorar la gestión de las administraciones públicas y conocer también el impacto de las decisiones que afectan el entorno.

“La lógica de las políticas públicas es que son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales. Son tecnologías, porque tienen por objeto reproducir las condiciones de vida de la sociedad mediante acciones racionales, destacando los medios para llevarlas a cabo. Son a la vez tecnología intelectual, por que no dan cabida a juicios intuitivos, sino a la utilización de elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y las metodologías aplicadas. Con mayor propiedad son tecnologías de gobierno, porque racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio, y resultados públicos”<sup>16</sup>.

La utilidad que se vislumbra en las políticas públicas trasciende más allá la utilización más o menos funcional de los recursos y la canalización de problemas, pues al ser consideradas como estrategias para gobernar, implican la oportuna y efectiva creación de estructuras administrativas, estas a su vez deben proyectar y ejecutar (esto de acuerdo a condiciones, recursos e información) las decisiones de gobierno en pro del bien común. Así mismo las políticas públicas son consideradas como un tipo de respuesta para legitimar la acción de los gobierno rebasando ámbitos administrativo y burocrático (también se ayuda de tecnologías como lo es la gestión pública) para la atención y solución de problemas.

Del uso de las políticas se rescata el valor perteneciente a desactivar y estabilizar ciertos elementos conflictivos inmiscuidos dentro de la sociedad, las políticas públicas son respuestas concretas del gobierno ante eventualidades sociales. Nuestro contexto se encuentra enmarcado por una serie de hechos, tendencias y situaciones que afectan a la sociedad en su conjunto, en el corto y mediano plazo pueden afectar las relaciones de los individuos, pues incorporan la opinión ciudadana en el diseño y estructura del gobierno“...las políticas públicas son el medio que

---

<sup>16</sup> *Ibíd.* 100-101.

reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser democrática...las políticas públicas son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones. Como acción de gobierno se relacionan con lo que son los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades públicas”<sup>17</sup>.

Otra utilidad de las políticas se vincula en el tenor del aprovechamiento de recursos que tiene a su mano las administraciones públicas, de acuerdo a nuestra realidad aprendida de manera muy costosa durante los años ochenta, se entendió que estos son escasos y las demandas mayores, ante esta situación las políticas vinculan, ordenan y jerarquizan la utilización de los recursos, así como los costos de oportunidad de los asuntos que se deben tratar y dar una solución institucional, sólo los acontecimientos con carácter más explosivos son atendidos. Como se ha analizado las políticas públicas son una tecnología de carácter científico cuyo objetivo es escudriñar y elaborar información que pueda ser de ayuda al proceso de posturas y toma de decisiones con el fin de que sea utilizada para abordar e intentar resolver problemas bajo circunstancias sociales determinadas.

La información no es fácil de obtener y en mundo globalizado se rompe con parámetros de simetría donde la obtención de la información es asimétrica donde todos los participantes no tienen la misma información. De ahí que la importancia de las políticas radique en encontrar los mayores elementos relevantes de un problema, recaudando la mayor información posible para actuar de forma oportuna y una vez implementada también se recauda información para determinar los ajustes de la actuación y durante la misma evaluación se sigue monitoreando la información para determinar jerarquías de los asuntos públicos, su continuidad o su terminación.

Rebasa la concepción que mucho tienen sobre las políticas en cuanto a considerarla una disciplina netamente teórica, pues se trata de una ciencia práctica de acción, su objetivo radica en dar un mejor análisis del proceso de adopción de las decisiones, políticas y sus productos institucionales, permite establecer un diagnóstico lo más acertado de la situación, a su vez vincula, orienta y racionaliza mejor el aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines determinados.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* 99.

También se determina el uso racional de la publicidad política para no generar falsas expectativas; posibilidad de realizar una política en términos constructivos, generar cooperación entre los grupos de presión y órganos encargados de la atención de un problema; para estudiar e implementar una política pública se necesita de democratización y redimensionamiento del aparato gubernamental; calidad, transparencia y eficiencia en el manejo de recursos; existencia de una sociedad abierta, plural y participativa; consenso y apoyo político y social; tratar de dar soluciones viables.

“Con las políticas se instituye el gobierno para los ciudadanos que es al mismo tiempo el gobierno de la democracia y este es el gobierno de una vida pública fortalecida que indica como la sociedad tiene capacidad para organizar sus recursos, superando condiciones restrictivas de vida. Lo importante en las políticas públicas no es la densidad de los gobiernos en la atención de los asuntos de interés público, sino la forma activa de intervención y la participación de los ciudadanos en los procesos que conlleva a una mejor manera de formular respuestas colectivas”<sup>18</sup>.

Engendrar la acción ciudadana en las decisiones de gobierno fortalece la autoestima de los ciudadanos en cuanto a que hacer, como hacer y resolver sus asuntos, caso contrario a países poco democráticos como es el caso de las dictaduras militares, si bien existen también analistas serios de políticas en sistemas políticos poco abiertos suele caerse muy a menudo que se corta la libertad en cuanto a los elementos de investigación, generando un desatino en los métodos y en los resultados soslayando la idea de atender las necesidades básicas del hombre por la noción de prevenir toda alteración del orden establecido. Todo orden antidemocrático es atentatorio de las *policies*. El uso de las políticas contribuye al ciclo continuo de mejoramiento de la vida democrática pues al usarse como medio efectivo para la generación de consensos, se coadyuva y generan sinergias entre las fuerzas sociales demandantes buscando siempre la convivencia y armonía de todos los estratos en pugna por obtener determinados beneficios.

Las políticas públicas al ser de carácter plural y ciudadano son consideradas un medio efectivo para la acción de gobierno, esto en cuanto a su carácter democrático y de autoestima ciudadana y

---

<sup>18</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en Ciudadanía, democracia y políticas públicas, Juan Carlos León y Ramírez, Salvador Mora (coordinadores), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006, p. 326.

participativo, generando una colaboración estrecha entre las autoridades y los ciudadanos, generando un círculo capaz de retroalimentar la atención de problemas públicos y estabilidad para la gobernabilidad. El uso de las políticas se circunscribe a la noción de gobierno y de sus procesos de decisión, en su conjunto se trata de dar cauce institucional al gran universo social de problemas, demandas, presiones de determinados grupos comunitarios y que a la luz de la pasión, muchos parecen adquirir gran relevancia y atención impostergable por parte de la autoridad pública, el uso de la racionalidad y de instrumentos como la agenda son útiles para dar paso a las decisiones encaminadas y concatenadas a frenar y estabilizar conflictos.

La metodología de las políticas públicas utiliza la racionalidad<sup>19</sup> como eje de acción en el abordaje de los asuntos públicos, también se ayudara del uso de la agenda institucional (analizado en un anterior apartado) para jerarquizar las demandas, aprovechar la oportunidad de los tiempos y para utilizar de manera oportuna los recursos que disponen los gobiernos para la actuación. El concepto de agenda es utilizado por los gobiernos en cualquier orden, para enfocar la atención de problemas estratégicos. En toda sociedad no se encuentran problemas como tal desde el punto de vista de las políticas solo son catalogados como hechos, el gobierno va a determinar lo que es un “problema”, y para que un hecho adquiriera el grado de problema y posteriormente sea atendido necesita estar incluido en la agenda institucional. La agenda es el listado de problemas creados metodológicamente, que reconoce el gobierno y que necesitan atención insoslayable.

Un atributo que se le ha conferido al análisis de políticas más allá de salir del paso, es la búsqueda del error a lo largo de todo el camino (*vid.* Martín Landau, el ámbito propio del análisis de políticas), como gran función de este proceso, como se ha venido analizando, el uso de esta ciencia contribuye a detectar fenómenos explosivos dentro de la sociedad, y al abordarlos metodológicamente asignándole la categoría de problema se trabajará y atenderá como la inconmensurable, impostergable, continua evaluación de la falla, esto por su carácter propio de que toda política es considerada como una hipótesis *per se* y por ende susceptible de error y de constante monitoreo, los asuntos públicos se encuentran enmarcados en esta lógica y por tal causa buscan su encauce institucional con sus debidos estudios, destacándose que la mejor política pública no es aquella que se autonombra como la mejor, sino aquella que puede responder a los tiempos vertiginosos.

---

<sup>19</sup> Debe entenderse para fines de esta investigación como la coherencia, ó juicio ordenado de la relación práctica entre medios y fines, la racionalidad va a ser coherente para tener un orden y garantizar resultados con objetivos.

Una vez escudriñado la utilidad de las políticas donde se vinculan elementos de información, racionalidad, desactivar conflictos, entre otras atributos, demuestran ser un gran ejercicio donde se determina la acción o no de los gobiernos. La utilidad de las políticas trasciende el mero ámbito de la coyuntura, pues se insertan en tópicos tales como atender los problemas fundamentales del hombre en la sociedad. Para los tomadores de decisiones involucra el uso de una gran tecnología para desactivar ciertos puntos conflictivos, el uso oportuno y prioritario de los recursos, la obtención, manejo y sistematización de las indagatorias públicas, fortalecimiento democrático al incluir a sectores involucrados en determinadas temáticas, se contribuye al fortalecimiento de la autoestima y sobre todo el encauce institucional de acontecimientos desagradables de la vida pública, *grosso modo* estos son los principales elementos de utilidad de las *policies*.

### **1.3 El ciclo de las políticas: gestación, diseño, implementación y evaluación.**

Las políticas públicas son una tecnología enfocada a resolver los grandes problemas del hombre en la sociedad, para poder atender el sin fin de demandas inmersas en un conjunto poblacional, para que los gobiernos puedan dar un tipo de respuesta o también su posible abstención. La formulación o el ciclo de las políticas se debe ubicar primeramente en concepciones como en ubicar y definir el problema; la formulación de políticas, la implementación y la evaluación, sobreponiéndose la noción de lo que es realmente importante, de tal suerte que “la definición del problema [sea] un primer paso en el que los diversos actores políticos, sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas (*issues*) que compondrían la agenda”<sup>20</sup>, siendo este un esquema básico para el abordaje analítico y metodológico de ciertas cuestiones conflictivas.

Los diversos autores que tratan la resolución de conflictos mediante el uso de las políticas públicas usan un esquema de cuatro pasos básicos, cada elemento contiene sus peculiaridades y elementos de tiempo y ejercicio cognoscitivo un ejemplo de secuencia y acción para los tomadores de decisiones lo retrata la obra de Jean-Claude Thoenig, el autor propone cinco fases principales que componen el proceso de las *policies*, a continuación se enuncian:

---

<sup>20</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad? ”, en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*... 275.

1. Identificación del problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
2. La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
3. La toma de decisión: el decidor público oficialmente habilitado elige una solución en particular que se convierte en política legítima.
4. La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
5. La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida<sup>21</sup>.

Ello hace preciso la distinción de dos componentes en el análisis de las políticas públicas: en primer lugar el correspondiente al propio análisis de políticas que consiste en la tipificación de alternativas, posibles soluciones y los efectos que puedan producir; el segundo donde se plasma el diseño de políticas, donde se adopta una alternativa y el establecimiento de los medios que puedan permitir lograr el o los objetivos propuestos. Una vez identificado *grosso modo* el ciclo de las políticas y la diferenciación entre el análisis, las siguientes líneas abordarán cada una de estas etapas para la mejor comprensión del diseño de directrices gubernamentales.

### **1.3.1 Definición del problema**

El primer paso para el diseño de una política es identificar el problema que es sujeto o candidato a estudio y de posible atención institucional. La realidad remite a una serie de acontecimientos correctos y otros de tipo indeseables en la conducta ordinaria de la sociedad, desde el tratamiento metodológico de las políticas son considerados como hechos. Para que un hecho sea valorado como un problema, debe primeramente ser evaluado (*ex ante*) y ser plasmado en la agenda pública, para esto, el analista de políticas debe ser cuidadoso para despejar y escudriñar de la vida diaria el hecho y convertirlo metodológicamente en un problema que merece atención de las autoridades.

---

<sup>21</sup> Meny, Ives, Las políticas públicas...105.

Para que un problema obtenga el carácter de público y por ende la atención institucional, debe de cumplir con la condición insoslayable de la factibilidad, o sea, debe tener una solución posible, tangible y real, problemas de carácter reivindicatorio, que vayan en contra del orden vigente<sup>22</sup> o metafísicos no tendrán cabida en la agenda institucional, en pocas palabras, los problemas que estén fuera del alcance de soluciones humanas, no se integrarán en la agenda de atención gubernamental.

Para que un determinado evento conflictivo se vuelva o sea tomado metodológicamente como problema debe atravesar y ser "...resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de la sociedad"<sup>23</sup>. De esto se desprende que aquel problema sujeto a resolver mediante el uso de políticas intenta recabar información, o sea se debe profundizar en el conocimiento del entorno socioeconómico y cultural en el que se encuentra inmerso, causa y determinación, proceso histórico del que es efecto y tendencia.

"Un problema debe alcanzar y sostener un grado de visibilidad suficiente para urgir acciones de política, y hacer a un lado otros temas. Hay distintas formas de alcanzar la visibilidad. Hay las siguientes posibilidades: severidad, incidencia, novedad, proximidad y crisis... la configuración de un asunto como problema público (varias instituciones reconocen una demanda) requiere indicadores y datos de relevancia social... también es preciso desarrollar argumentos que atribuyan responsabilidades e identifiquen las causas del problema, de forma que éste no parezca inevitable o injustificable"<sup>24</sup>

Conocer el entorno social, cultural y económico es importante en el estudio de las políticas, agregándose que para poder ser abordado un problema metodológicamente debe preferentemente carecer de un signo político, con el fin de garantizar la mayor objetividad en el estudio metodológico. Se debe entender y contemplar el problema tal y como esta en la realidad, sin pasiones, preferencias políticas ó simpatías de cualquier tipo, además de abordarse según sus

---

<sup>22</sup> Se aclara que no van en contra del orden vigente por cuestiones de reglamentación, legalidad y de la misma acción gubernamental, se debe actuar conforme a la ley, los mandatos, la democracia, la transparencia, buscando la autoestima ciudadana, y sobre todo respetando las instituciones comprendidas estas como las reglas del juego.

<sup>23</sup> Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio Introductorio", en El estudio de las políticas públicas... 49.

<sup>24</sup> Gordon, Sara, "Formulación de políticas", en Políticas públicas y gobierno local, ensayos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fundación Ford, 1998, pp. 216-217.

propias circunstancias, su contexto en el que se encuentra inmerso, aislar a los actores que participan en él.

Para que un problema sea considerado como tal – el hecho, que se encuentra latente en la sociedad es tomado como un problema cuando se integra en la agenda gubernamental, recordando que los problemas son creados por el analista de políticas- debe tener un ámbito de competencia institucional, o sea que tiene una posible solución ó mejor dicho, es posible abordarlo desde las pautas de las políticas públicas<sup>25</sup>.

Necesita de tres etapas en su abordaje metodológico a continuación se enuncian: “1) que sea creado; 2) que se defina; y 3) una estructura para que sea abordado”<sup>26</sup>. Cualquier evento conflictivo denominado por los analistas y por los lineamientos de la ciencia de políticas como problema debe ser cimentado bajo la premisa de que se pueden encontrar soluciones, y esta por sentado la justa intervención del gobierno.

La definición del problema remite e invita a la selección de aspectos críticos o indeseables inmersos en la vida social, en todo momento se busca obtener información relativa a destacar elementos clave o sensibles, esto con el (*ex ante*) fin de explicar la serie de hechos que acompañan y conllevan a este escenario motivo de disturbio e incertidumbre, los autores que trabajan y defienden esta metodología de trabajo defienden la idea inequívoca y por demás racional de que al despejar y escoger elementos sobresalientes se determina de forma institucional la solución, acción y cauce del problema

Un problema bien definido es tenerlo bajo control –esto con sus respectivas precauciones, pues al ser los problemas en políticas públicas hipótesis, siempre van a tener elementos nuevos, reduciendo a esferas netamente temporales- pues se tienen ciertos recursos institucionales – legales y financieros- para trabajar con dicho problema.

La categoría de problema podría parecer muy amplia y difícil de determinar en el gran universo de acontecimientos indeseables o deseables en los que se encuentra inmersa la sociedad, esto

---

<sup>25</sup> Es racional, coherente, factible, no va en contra del orden vigente, no proclama reivindicaciones, es terrenal, entre otros atributos que se requiere para ser abordada metodológicamente.

<sup>26</sup> Uvalle Berrones Ricardo, Apuntes de políticas públicas 1, 2004.

genera demandas tan diversas y validas que desafortunadamente no se puede abordar en su totalidad. Los gobiernos al contar con capacidades finitas y limitadas, busca hacer el mejor manejo de sus recursos, así como priorizar las necesidades, ejercitando la racionalidad de la vida pública, también al priorizar los asuntos públicos se determina como deben ser las soluciones, buscando la más óptima o la que más se apegue a racionalidad.

### **1.3.2 Agenda.**

Nuestro contexto se encuentra enmarcado por un ambiente altamente heterogéneo, donde las demandas sociales son tan diversas y contradictorias, sumándose el principio que en los gobiernos democráticos su capacidad es limitada por la falta de recursos suficientes, ante estas circunstancias hay que considerar de forma fehaciente el marcar jerarquías en los problemas a atender, bajo estos principios, la agenda tiene su propia razón de ser. La sociedad en su conjunto tendrá a manifestarse por las cuestiones que los aquejan, esto por los canales institucionales establecidos o por los medios de comunicación, para de esta forma intentar hacer llegar sus demandas a los tomadores de decisiones e integrarlos en este listado de actuación gubernamental. Las desavenencias sociales están en continuo movimiento y luchan constantemente por captar la atención institucional.

“La definición de la agenda es un proceso continuo. Hay una definición y redefinición de la agenda pública, dependiendo de la dinámica de las fuerzas políticas, de las fuerzas sociales y de otras fuerzas que tienen poder... la formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo como van a ser abordadas. La agenda cambia, en el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos se realizan, otros sólo parcialmente, algunos son superados u olvidados”<sup>27</sup>.

El concepto de agenda es utilizado por los gobiernos, para la atención escalonada y concatenada de problemas denominados como estratégicos, esto previamente que se haya definido el problema como tal, con la suma de aspectos sobresalientes y que involucran la afectación de la vida social del hombre. En todo núcleo poblacional se pueden encontrar una serie de eventos que pueden ser

---

<sup>27</sup> Lahera Parada, Eugenio, Introducción a las políticas públicas, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 38.

foco o motivo de irregularidad en el modo de vida cotidiano, pero desde el punto de vista de políticas públicas no se les considera problemas como tales, sólo se califican que son hechos. El gobierno por medio de los analistas van a determinar lo que realmente merece encauce institucional y sea establecido como “problema”, debe trascender las meras preocupaciones individuales, estas condiciones responden a tiempos y factores que desembocarán en una posterior atención de la autoridad y por ende su inclusión en la agenda.

La agenda es considerada como el listado de problemas determinados metodológicamente, reconocidos por los gobiernos y que necesitan un coto importante de atención, esto de acuerdo a un orden de prioridades, criterios o por negociación con grupos de presión. “El término agenda comprende un conjunto de asuntos, fruto de la selección y jerarquización de las cuestiones sociales que lleva a cabo diferentes instituciones. Un problema accede a la agenda política sí se convierte en objeto de la actividad del gobierno, del debate parlamentario o de la competencia electoral”<sup>28</sup>.

Por medio de la agenda se atienden problemas determinándose las prioridades o jerarquías, a su vez se divide en dos tipos: la constitucional y la institucional o de gobierno; en la primera se establecen los compromisos del gobierno según la Constitución, donde asume ciertas responsabilidades como origen de un pacto fundador de la propia orientación del Estado, pero con la condición de que no se establecen tiempos para este cumplimiento<sup>29</sup>; en la agenda de gobierno se encuentran los problemas que han de ser sujetos de atención institucional vía políticas públicas, donde se establecen plazos, alcances y recursos, evaluación y continuidad, en pocas palabras esta categoría de agenda es la acción y seguimiento que dará el gobierno.

### **1.3.3 Elaboración de la política.**

Un aspecto fundamental para la elaboración de una política por parte de la autoridad, es definir lo que es y no es un problema, separarlo, abstraerlo de la realidad con los elementos en que puede ser tratado y atendido de forma coherente y metodológicamente, observando sus dificultades y

---

<sup>28</sup>Gordon, Sara, *op. cit.* 214.

<sup>29</sup> Las Constituciones establecen cumplir una serie de derechos sociales, pero no establecen ni los tiempos, ni cuando deben cumplirse, de tal suerte que su peso pueda considerarse como menor en comparación de la agenda de gobierno, donde se establecen pasos, acciones, y metas a cumplir en términos reales e inmediatos; tal es el caso de la reducción y estabilidad de la inflación como ocurrió durante los años ochenta en nuestro país al firmarse los famosos “Pactos”.

grados de oportunidad en su abordaje. Una vez definido se jerarquiza mediante la agenda, institucional, donde se dará cauce, el siguiente paso es la formulación de políticas. La formulación y postura de solución del problema por medio de las políticas, incorpora una declaración referente al objetivo perseguido, así como los instrumentos y selección de un curso determinado de acción con base en el conocimiento y la causalidad de dicho escenario, también se designa el trabajo mediante el cual un asunto público se puede inscribir en la agenda gubernamental, este a su vez se bifurca en alternativas de acción y en la factibilidad de soluciones.

La hechura o elaboración de políticas invita a reflexionar en la forma en que ha de abordarse y analizarse un problema, Charles Lindblom, contempla dos elementos para hacerlo, el primero corresponde al modelo de la raíz y el segundo al arquetipo por las ramas, a continuación se estructurará un cuadro con los postulados básico de cada postura:

CUADRO 1<sup>30</sup>.

<b>Racional-exhaustivo (a la raíz)</b>	<b>Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.</li> <li>• La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.</li> <li>• La prueba de una buena política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.</li> <li>• El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente e importante.</li> <li>• Usualmente se basa en teoría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.</li> <li>• Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.</li> <li>• La prueba de una “buena” política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).</li> <li>• El análisis es drásticamente limitado:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ No se presta atención a posibles consecuencias importantes.</li> <li>○ No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.</li> <li>○ No se presta atención a valores afectados importantes.</li> </ul> </li> <li>• Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.</li> </ul>

<sup>30</sup> Elaborado con base en Lindblom Charles, “La ciencia de salir del paso”, en La hechura de las políticas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 205-206.

El método de la raíz es usado para problemas complejos y en una forma casi limitada, supone capacidades intelectuales y de información que los seres humanos difícilmente pueden tener por intentar analizar todas las aristas de la dificultad social. Desafortunadamente esto es operante para cuestiones de políticas complejas, por lo que los administradores se ven obligados a usar el método de las comparaciones limitadas sucesivas (ramas). El meollo del método de la raíz es su carácter definitorio al dar una solución definitiva a los problemas. Es de resaltar que en este método se aíslan lo que son los medios y los fines, primero se define el fin y luego se busca el medio. En el aspecto cognoscitivo se apegan mucho a la lógica matemática, pues se compara y pronuncia que la mejor política es como la mejor ecuación, o sea, aquella que puede comprobarse mejor, dándole una prioridad preponderante al análisis minuciosos de los factores que puedan influir en una política.

Se le califica al método de la raíz como demasiado abstracto, pues al no explicar el como se dan los hechos, remite a la lógica formal –raciocinio- y no en la lógica funcional, desechando la construcción de argumentos, así también desconoce los problemas, conflictos, competencia de intereses, y desconoce a los ciudadanos pues no aborda a la sociedad como integradora para un posible cauce de política pública.

El método por las ramas, también se le conoce como de comparaciones sucesivas. Las metas son valorativas pues requieren de un análisis comparativo. Los medios y los fines los deja unidos, pues se consideran inherentes *per sé*. La utilización del método de comparaciones sucesivas al realizar la política evita la excesiva dependencia de la teoría, su valor es intentar resolver problemas complejos, evitando excesivos ejercicios de erudición como en el método anterior. En lugar de buscar la comprobación de la mejor política, busca la mejor prueba. Por medio del “incrementalismo” se limita la elaboración de políticas, pues se trabaja con volúmenes de información, relativamente segmentados, a su vez se da la valoración de experiencias pasadas, se puede sumare que las instituciones cambian gradualmente, las instituciones, tienden a la preservación y estabilidad *per sé*, con este método, los errores detectados en las políticas, se pueden detectar, las comparaciones son limitadas y no son abiertas al infinito.

Definir un problema y tomar posturas para la realización y hechura de políticas quizás sea un tanto difícil por el tipo de contextos en los que se puedan desarrollar las diversas actividades de la sociedad en su conjunto o inclusive de las propias respuestas que se esperan, no es de extrañar

que en muchas ocasiones estas mismas acciones sean sujetas de politizarse o verse de manera alarmista y subjetiva. Si bien es cierto que los problemas no existen por si mismos, sino que son contruidos metodológicamente por el analista de políticas, posteriormente recibe atención por medio de la agenda institucional, una vez formulada y decidida la línea de acción y cauce que ha de seguir la política se somete a la famosa implementación, esto implica poner en marcha la política atendiendo las demandas de que fue objeto, para finalizar de manera tentativa con la evaluación, para corregir los defectos o malos manejos de ingeniería de la misma política, así se mejora el proceso, se retira el apoyo o se establecen nuevos elementos de taxonomía jerárquica. Se debe analizar lo que implican estos dos elementos últimos en la hechura de políticas, la implementación y la evaluación.

#### **1.3.4 Implementación.**

Consecuentemente a la toma de decisión sobre futuros cursos de acción se procede a aplicar todo el estudio cognoscitivo a la realidad imperante de donde emanan los problemas y objetos de análisis, poner en marcha es la implementación, en el proceso de las políticas este paso “...designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar”<sup>31</sup>, estos son elementos característicos en la implementación sobresaliendo la postura concerniente a la activación de un determinado tipo de política.

En la implementación, se manifiesta la capacidad de realización, actuación y ejecución del gobierno; cabida para vencer obstáculos y restricciones; la implementación se organiza en diversos sistemas jerárquicos y no existe sin jerarquías; es el modo en que se cumplen las políticas; a su vez implica modificación de objetivos iniciales; se agregan características concernientes a destrabar problemas, asegurar la coordinación entre los diversos actores, enlace entre órganos y de mando, cumplimiento de programas; necesita de puntos de decisión; ajuste mutuo de intereses; necesita de capacidad instalada<sup>32</sup>, heurística. Se tienen también variables legales y políticas para su desarrollo.

---

<sup>31</sup> Meny, Ives, *op. cit.* 158.

<sup>32</sup> Modernización de las estructuras administrativas; sistemas de control; disponibilidad de manuales de operación; sistemas de información; grados de descentralización; formas de participación; etc.

El desarrollo de una política implica grandes ejercicios de articulación y decisión entre las mejores alternativas de acción, deliberación de ideas y flujo de información entre los diversos actores involucrados, así como la existencia de medios físicos, financieros y legales, una vez seleccionados los posibles caminos para la actuación de un gobierno mediante una evaluación *ex ante* se procede a actuar en el foco problemático para esto se recurre a la implementación considerada como “un proceso que consiste en dar cuerpo a la formulación de las políticas públicas tomando en cuenta restricciones, conflictos, consensos, corredores burocráticos, asignación y distribución de recursos y capacidades organizacionales. Implica conseguir resultados de acuerdo con las expectativas y metas definidas. Es, por tanto, un proceso de autoaprendizaje, autocorregible, adaptativo y heurístico que exige un sistema de monitoreo para aprovechar el mundo factual de sus ventajas, localizando los obstáculos que alteran su curso”<sup>33</sup>. Por medio de la implementación las políticas públicas entrarán a un continuo ejercicio de ajuste y reajuste en razón del contexto en el que se desarrollan. Es el momento en el que los productos emanados de las políticas, ya sean, planes, proyectos, propuestas, mensajes o acciones, empiezan a tocar la realidad es el momento tan sensible pues la concepción del problema y abordaje se vuelve tangible y sujetos a monitoreos periódicos buscando el error.

La implementación es un proceso que se mueve en el contexto de la incertidumbre por las siguientes razones: elementos previsible e imprevisible; tiempos de la ejecución; recursos disponibles; ambientes excesivamente politizados; fallas de coordinación y comunicación del personal directivo y operativo que trabaja en la política. Es previsible cuando se vincula a una guía, esto es en lo referente a las acciones concatenadas, en el uso de datos para entender la realidad, en relaciones interdependientes y en estrategias de comportamiento intergubernamental. Es de turbulencia en el aspecto de los ambientes altamente politizados en los que se desarrolla, se carece de certeza de escenarios y desenlaces se ignora lo que pueda pasar y el como modificará los objetivos de dicha política, la utilización, manejo y dirección de los recursos también se ve influida. Recordando que la incertidumbre es de carácter institucional.

El proceso de implementación remite al concepto correspondiente del ajuste mutuo de intereses, este concepto se guía por lo siguiente: negociación; toma de decisiones. Llevar eficientemente estos conceptos al terreno de la implementación, determinará si una política puede llevarse a cabo

---

<sup>33</sup> Uvalle Ricardo, Las transformaciones... 112.

por el factor incertidumbre. El ajuste mutuo de intereses debe de situarse dentro de las organizaciones<sup>34</sup>, en estos entes, los grupos e individuos son demandantes y se guían por competencias específicas, los grupos y los individuos, se encuentran en constante competencia para obtener beneficios, producto de los diversos intereses, estos patrocínios ó ventajas son derivados por posiciones de poder, disputa y distribución de recursos.

El ajuste mutuo de intereses al igual que la implementación –la primera resultado de la segunda– se mueve en el ámbito de la incertidumbre y donde el contexto es altamente incierto. La implementación de políticas debe contar con una disponibilidad de insumos, emanada de un presupuesto flexible, esto para poder movilizar recursos a otras áreas con prioridades ó costos de oportunidad ó para atender demandas que no admiten demora. Los grupos y los individuos están en constante fricción y pugna por los recursos así como por ciertos cotos de poder, así pues ante este panorama de pugna y de individuos que controlan los recursos y el poder, se establece la negociación como vía para dirimir situaciones indeseables o trabas que pudiera presentar la misma política, esta negociación se efectúa dentro de las unidades organizacionales.

La negociación es muy importante en el ajuste mutuo de intereses, ocurre cuando los implicados en la disputa por ciertos intereses, pueden llegar a puntos de acuerdo y así dirimir sus dificultades, la heterogeneidad de intereses converge a un espacio de acuerdo, dándole fluidez a la política. La negociación<sup>35</sup> en el ajuste mutuo de intereses para la implementación es considerada como un camino ilustrado e institucional para asignar recursos, en la medida de lo posible.

La implementación implica impulsar acciones, pues al moverse dentro de la incertidumbre, las decisiones que se tomen, afectaran a la política<sup>36</sup>. Las decisiones tomadas para una política son negociadas y consensadas, producto y reflejo de las necesidades, preferencias, recursos, y actitudes de los implicados en la política. En la toma de decisiones se utiliza el recurso de la heurística que es el ingenio, creatividad, o capacidad para dar soluciones a controversias o situaciones imprevistas en la puesta en marcha de una política. Resolver a tiempo emergencias, o

---

<sup>34</sup> En el concepto de ajuste mutuo de intereses, se deben entender a las organizaciones como arenas de conflicto, *Lindblom, op. cit.*

<sup>35</sup> Entiéndase esta negociación debe de ser pacífica y por vías institucionales, no radical y deber ser considerada como una vía para llegar a acuerdos y dirimir conflictos.

<sup>36</sup> Estas decisiones no son de carácter intuitivo son de carácter estructural, sistemáticas, negociadas.

ser sensible si el problema de estudio se puede vincular con otras dificultades. En las arenas de conflicto, se dirimen vicisitudes y se buscan satisfacer los intereses generales por medio de acuerdos, estrategias, proyectos, con el afán de influir en el comportamiento de los propios fines. Parafraseando a Lindblom el ajuste mutuo de intereses es la diversidad de formas en las que los individuos con interés divergentes coordinan sus acciones. Los resultados de la implementación son solo soluciones temporales negociadas. Pues no reflejan acuerdo general entorno a los objetivos a largo plazo. El ajuste es temporal.

Se debe entender a la implementación como un producto institucional, pues es lo que está haciendo el gobierno, es llevar a cabo la política pública. Si partimos del supuesto de que una política es producto de un orden vigente que no va en contra de las instituciones que permiten su desarrollo, y si la política y la implementación las podemos encontrar en las organizaciones, que se deben a las instituciones –esto en el aspecto formal-, es un producto institucional, es un ejercicio de autoridad, tiene jerarquías, aplicación de reglamento y el uso de recursos financieros suministrados por la administración pública para que pueda llevarse a cabo.

No se puede alejar a la implementación del diseño de políticas por que esta implica el modo en que se cumplen las políticas, se da la redefinición de metas y objetivos así como de su temporalidad, se pone a prueba si lo que se está llevando a cabo es lo que se esperaba, selección de rutas para llevar a cabo una política, relaciones entre decisores y responsables de una política, verificación de actores, de recursos de enlace de órganos y jerarquías. El proceso de la *policy* requiere grandes procesos de concertación y búsqueda de consensos, así como la continua búsqueda de fuentes reales y confiables de información esto con el fin de poner en marcha las respuestas institucionales con funcionamientos democráticos, políticos, veraces y no olvidando que se busca en todo momento el error, este no debe juzgarse como un elemento pernicioso descuido del hacedor de políticas, sino como un factor inherente por ser hipótesis. La acción instrumental de las ideas y caminos preconcebidos se basa en la noción de factibilidad y racionalidad y ejercicios de ajustes de intereses en pocas palabras, sin la implementación no se podría llevar a cabo la política limitándola a un estudio teórico.

### 1.3.5 Evaluación.

Por su parte y complementando al proceso delicado de la implementación, se encuentra la evaluación, donde se identifican los efectos propios de la acción gubernamental, explica lo que ha ocurrido hasta ese momento en la actuación e instrumentación tanto de sociedad como de las diversas instancias de gobiernos, con la evaluación se puede determinar si la implementación de una política ha fracasado ó no, o si se han alcanzados los objetivos. El analista de políticas por medio de la evaluación determina los elementos previstos o no de las políticas públicas, haciendo un ejercicio de razonamiento. Es también considerada como un proceso determinante en él contexto, vinculante de grandes objetivos, de racionalidad, de eficiencia y eficacia así como generador de información valiosa y correctiva, es de resaltar que la toma de decisiones se vincula a la transparencia y por ende al manejo escrupuloso de los recursos tan escasos en las esferas públicas gubernamentales.

Para hablar de la evaluación y su importancia, primeramente se debe distinguir lo que es implementación y lo que es evaluación. Se debe entender que ambas afectan la relación que existe entre los recursos y los objetivos. La evaluación se relaciona con las causas de los resultados, por su parte la implementación es el modo en el que opera el gobierno (pasar a la acción de la política pública), es una serie de acciones concatenadas e interdependientes, también se ubica como una estrategia de comportamiento gubernamental, capaz de generar escenarios en los que se mueve la propia política.

“La evaluación de políticas...presupone un conjunto de conocimientos teóricos y metodológicos, así como la aplicación de habilidades. El término de evaluación es un derivado del latín *valere* (valorar) que implica la acción de fijar valor a una cosa, justificar, tasar o valorar un resultado o alcance. Para poder realizar la valoración se requiere de un procedimiento mediante el cual se establezca la comparación del objeto a evaluar. Valorar tiene la misma etimología, en el plano técnico se utiliza evaluación principalmente por el término inglés *evaluation* y no de su sinónimo *assessment*. Este último se utiliza cuando se evalúan personas. En realidad en castellano utilizamos el término evaluación para ambos casos”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Vid, Mejía Lira, José, “Concepto y significado de la evaluación”, en La evaluación de la gestión y las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 13-23.

La evaluación identifica y mide los efectos propios de una determinada acción gubernamental, explica lo que hasta ese momento ha ocurrido, con la evaluación se puede determinar si el proceso de implementación de una política ha fracasado ó no, o si han alcanzados los objetivos o sea, es un momento oportuno y global a considerar la continua los errores a lo largo de la implementación o un proceso *ex post*. El analista de políticas o tomador de decisiones por medio de la evaluación determina los elementos provistos ó no de las políticas públicas, la evaluación es un ejercicio continuo de razonamiento, no esta libre de subjetividades. Además por medio de la evaluación se miden las variaciones externas que ha tenido una política. Los impactos en la sociedad, las sorpresas que genera la acción gubernamental. En la evaluación se insertan los ciudadanos, interactúan directamente con el gobierno. La evaluación es un proceso de aprendizaje tanto para los ciudadanos como para aquellos que llevan a cabo la implementación de las políticas públicas, es un proceso abierto y plural, donde se construyen argumentos y se siguen tomando decisiones.

La evaluación es un ejercicio público y de gran referencia para la oportuna actuación gubernamental, ante este escenario de la toma de decisiones y de implementación es catalogada en dos momentos precisos, el primero corresponde a la evaluación *ext ante* haciendo alusión a las condiciones previas se le puede comprender como una suerte de etapa de predecisión ubicando si un punto conflictivo puede ser considerado como problema y este tiene factibilidad y oportunidad en la actuación gubernamental, por medio de este tipo de ejercicio prospectivo se da cauce y cabida al desarrollo de los trabajos teóricos de políticas, pues se puntualiza la importancia y necesidad de los recursos económicos, materiales y humanos, sinergias y bases jurídicas con base en criterios de racionalidad legal.

La evaluación *ex ante* se considera como previa a la acción gubernamental, remite a una lógica simultáneamente de estudio y costos de oportunidad, análisis del tiempo para dirimir disensos así como para reunir las mejores condiciones con el firme objetivo de garantizar el orden, y concatenación eficiente para cumplir los objetivos previamente impulsados por los hacedores de políticas. Por su parte la evaluación *ex post*, hace referencia a los resultados conseguidos durante un periodo importante de tiempo –corto, mediano y largo plazo-, independientemente de un monitoreo constante en búsqueda del error a lo largo del camino, este momento es de vital importancia en la política pues se hace un ejercicio retrospectivo capaz de arrojar resultados sólidos y reales enfocados a ubicar las capacidades instaladas para dar cumplimiento a las

diversas ofertas de gobierno, así como a los compromisos de la autoridad con los grupos de presión, la retroalimentación busca dar legitimidad a los resultados finales.

De ninguna forma la evaluación implica el fin último del proceso en la hechura de políticas por lo contrario es de carácter constante y capaz de buscar las mejores prácticas y desempeños de la actuación de los gobiernos en la vida pública, además es corresponsable con los ciudadanos y con las instituciones, dejando de lado cuestiones autoritarias y cuantitativas, de tal suerte se comprende que “La evaluación pública no es únicamente un ejercicio técnico, sino institucional porque implica la participación de actores gubernamentales y sociales que tienen interés en el impacto, los costos y los beneficios que se derivan con el desempeño de la administración pública. Hoy más que nunca, la esfera de lo público es exigente con los resultados de la administración pública, porque hay una mayor toma de conciencia para valorar la relación entre la economía de mercado y las instituciones administrativas. Si la economía de mercado es un medio para organizar la vida productiva de la sociedad, no hay duda que es también una fuente de recursos que se vierten al sostenimiento de los gastos del Estado vía el cobro de los impuestos”<sup>38</sup>.

La importancia de la evaluación para el proceso de políticas radica en la obtención de información del conjunto global del problema en el que la autoridad ha intentado incursionar, siendo este proceso no el último en el proceso de *policies* sino una especie de catalizador capaz de retroalimentar las nociones retrospectivas para seguir trabajando en un tópico conflictivo, es un factor de decisión y capaz de plantear el escenario de racionalidad y oportunidad para continuar o declinar, en todo caso no implica el plazo finito, sino un elemento de información para la toma de opciones, José Mejía Lira plantea una serie de elementos importantes en este proceso tal es el caso de:

- Clarifica la actuación pública.
- Transparenta la aplicación de recursos.
- Racionaliza el uso de recursos.
- Orienta la acción.
- Detecta desviaciones.
- Refuerza mecanismos de actuación.
- Genera juicios sobre la actuación.

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* 199-200.

- Establece niveles de desempeño.
- Previene acciones de corrupción.
- Legitima la acción pública<sup>39</sup>.

Haciendo un breve recuento, se determina que evaluar una política es recaer en un ejercicio retrospectivo del problema y de los efectos que ha traído consigo la intervención gubernamental, en el contexto, en un campo común de la vida social y el entorno, es una forma de señalar, cuestionar y escudriñar camino, razonar, apreciar la eficacia real, previstos e imprevista de los objetivos buscados por los gobiernos por medio de la utilización metodológica de las políticas públicas. “El ciclo de las políticas públicas nunca termina. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto como por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos son imperfectos, por la otra, porque los datos de la realidad social y económica van cambiando”<sup>40</sup>.

La evaluación no precisamente indica el fin de una política, en el ciclo de las políticas, implica replantearse los valores y objetivos, metas, analizar el camino recorrido, si ha sido oportuna la acción, el replanteamiento de la misma, la jerarquía ocupada en la agenda o también su salida del listado institucional. Se revisan los desperfectos de la implementación, los aspectos positivos, el ambiente de desarrollo, así como los impactos que haya generado en la población objetivo y en otras tantas en las que el espectro de actuación se pueda manifestar. Indica también fijar nuevos cursos, escenarios y nuevos consensos a partir de los disensos. De tal suerte que se concluya que el ciclo consista en identificar todas las consecuencias, alternativas y cadenas de efectos previsibles para su posterior toma de decisiones –no necesariamente actuar- posturas y respuestas metodológicas, siendo un efectivo y racional método para gobernar.

#### **1.4 Las políticas públicas como método para gobernar.**

Las políticas públicas necesitan de ciertos elementos o valores para justificar su existencia, o explicar el como va a alcanzar sus objetivos, para esto necesita de un método, este puede definirse como un “procedimiento o conjunto de procedimientos que sirven de instrumento para alcanzar los fines de la investigación...el método es un procedimiento general, basado en

---

<sup>39</sup> Mejía Lira, José, “Concepto y significado de la evaluación” *op cit.*

<sup>40</sup> Lahera, Eugenio, Introducción a las políticas públicas...76.

principios lógicos que pueden ser comunes a varias ciencias”. En el sentido esencialmente filosófico es considerado como un medio de cognición; es la manera de reproducir en el pensar el objeto que se estudia. Igualmente se le conoce como un conjunto de procedimientos, científicamente fundamentados, característicos de la investigación<sup>41</sup>. En políticas públicas...designa el estilo de análisis, es decir, las formas de razonar, de conducir las idas y vueltas entre cuestiones generales y temas específicos, entre los problemas y los hechos<sup>42</sup>.

La toma de decisiones tiene que estar conciente del método que tiene que utilizar para que la mayoría de la población resulte beneficiada, se debe identificar elementos tales como el tomador de decisiones y el problema, se debe identificar las preferencias, la búsqueda de alternativas, recursos destinados a un objetivo y la elección de una posible solución; un esquema de racionalidad limitada en donde el contexto se desenvuelve en las preferencias y obligaciones del tomador de decisiones, así como la búsqueda de una variedad restringida de alternativas, por ultimo la selección de una solución satisfactoria.

Para tomar una decisión sobre políticas públicas es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cual es la mejor solución para un problema debido que hay que considerar diversos factores como: actores que interfieren en el problema y contexto que rodea la situación. Las políticas como forma de gobierno necesitan de ciertos elementos para poder reproducirse a continuación se explican.

La condición de público es un aspecto relevante en la discusión sobre la hechura e implementación de las políticas, esto como espacio de convergencia de la sociedad donde se manifiesta, reclama y actúa en pro de satisfacer las demandas en su conjunto, siendo estas una serie de aspiraciones individuales. A su vez son ejercidas por libertades subjetivas de cada individuo. El uso de estas libertades depende de la percepción, concepción, y conciencia de cada persona según sus circunstancias en las que se desarrolla. Estas se encuentran inmersas dentro del ámbito de lo privado, además de estar integradas generalmente por los deseos de las personas, experiencias, expectativas, creencias, ideologías, tendencias, y los valores que definen la

---

<sup>41</sup> Cfr, González Ortiz, Beauregard, La administración pública norteamericana, Santurce Puerto Rico, Ediciones de Política y Administración, 1984, pp. 14-17.

<sup>42</sup> Meny, Ives, *op. cit.* 85.

conducta de cada individuo –esta se determina analizando su entorno- en el ámbito público y lo privado<sup>43</sup>.

El gobierno público es aquel que se rige por las leyes, hay autoridades electas legales y legítimas, castigadas o recompensadas mediante el sufragio, tienen la característica de ser representativos y democráticos, donde se da una estrecha vinculación, responsabilidad y comunicación entre el principal y el agente. Lo público no es exclusivo de los gobiernos, la acción gubernamental esta sometida al escrutinio. Lo público es lo accesible, lo que incumbe a todos los ciudadanos, lo transparente y lo democrático.

El gobierno de lo público se compone del apego a una constitución; a la legalidad, al carácter republicano, liberal, democrático y ciudadano<sup>44</sup>. La sociedad participa con las decisiones del gobierno. Al ser constitucional, el gobierno reconoce derechos, obligaciones, atribuciones, restricciones y contrapesos en pro o en contra, recordando la máxima “que el poder límite al poder”; la legalidad es actuar por medio de una autorización por medio de cualquiera de los poderes y que se debe cumplir haciendo alusión a la frase “aunque la ley sea dura, pero se debe cumplir la ley”; es republicano por que se compone de dos elementos, la forma constitucional de organización y el modo de gobernar –debe de cumplirse teniendo en cuenta bases constitucionales, legales y reglamentarias-; liberalismo, libertades civiles y públicas; y es democrático, por permitir abordar y dar soluciones a problemas institucionalmente; además se garantiza el uso de las políticas, para tratar de dar solucionar a diversos y heterogéneos problemas de manera civilizada, tolerante, permanente por medio de la construcción de acuerdos civilizados, gracias a los consensos que son el sustento de las políticas.

Por su parte los consensos aluden a la condición activa de los ciudadanos porque da vida a procesos de convergencia y divergencia y a partir de estos, la política y los políticos se encargan de integrar los principios, las reglas, las estructuras, las decisiones y las acciones que se necesitan

---

<sup>43</sup> En las privadas se encuentra el derecho de asociación, derecho de recreación, derecho al trabajo, derecho a hacer todo lo que el individuo quiera siempre y cuando no afecte a terceros. Las libertades privadas se manifiestan por medio de la igualdad, seguridad, propiedad, entre otras. Por su parte las libertades subjetivas colectivas corresponden a las de pensamiento creencia, participación en procesos electorales y toma de decisión, asociación.

<sup>44</sup> En las sociedades democráticas pluralmente complejas del mundo de la globalidad, la diferencia se percibe como riqueza social en donde el ciudadano entiende y respeta la ley como fortaleza de su misma libertad, es en ese contexto, en el que las políticas públicas constituyen una alternativa de corresponsabilidad inclusiva entre gobierno y sociedad, socializando la toma de decisiones y erradicando la unilateralidad. León y Ramírez, La construcción de espacios... 132.

para institucionalizar el mundo heterogéneo de la sociedad civil<sup>45</sup>. En contraparte los disensos deben ajustarse a una justa medida y ubicarse como una causa natural de la vida en sociedad, a partir de estos se generan momentos de tensión que en casos extremos, son potencialmente peligrosos. Trabajar con estos elementos dará pauta a la integración de políticas un común denominador es su carácter público, de tal suerte que como método de gobierno sea útil conocer los momentos de tensión para recabar información oportuna y relevante, coadyuvando a este ejercicio la participación activa por medio de superar el excesivo escrutinio teórico y las tutelas del Estado.

En este cuadro se inserta el concepto de autoestima ciudadana entendida como la reivindicación de lo público frente a lo gubernamental-burocrático, donde los ciudadanos no aceptan tutelas de los gobiernos y buscan la autogestión. “una cuestión toral en la autoestima de los ciudadanos, es emprender acciones sin depender ni supeditarse a la voluntad no democrática de los gobiernos y gobernantes. Ir más delante de lo que éstos proponen, refleja que la vida pública no inicia ni concluye con lo que realizan los gobiernos<sup>46</sup> la autoestima de los ciudadanos ha sido y es un medio efectivo para que evitar que las estructuras gubernamentales se alejen o sobrepongan a la vida pública. Ello significa que el radio de acción de los gobiernos no es ilimitado, sino acotado. En suma estos valores vinculan las políticas como método de gobierno.

Las políticas públicas como método de gobierno hacen alusión a obtener, escudriñar y seleccionar información de gran valor y relevancia para la toma de decisiones, y determinar la actuación del gobierno y por ende garantizar la convivencia social, atacar ciertos elementos perniciosos o desarrollar determinada actividad que impulse al grueso social. Un elemento fundamental es procesar información, crear y reproducir conocimiento científico en el ámbito gubernamental capaz de confrontarse con la realidad. Obtener datos relevantes ayuda en el proceso de políticas en cuanto a la evaluación (*ex ante* y *ex post*) al proceso de análisis, de determinar prioridades en la agenda y en el mismo proceso de implementación, este proceso cognoscitivo aplicado en un asunto público superara la ociosa postura netamente teórica y lo pondrá en un papel determinante pues lo hace tangible el discernimiento.

---

<sup>45</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”... 312.

<sup>46</sup> *Vid*, Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p. 41

La búsqueda cognoscitiva ayuda a la toma de decisiones, esto mediante escudriñar de la realidad elementos peligrosos, exámenes de perspectiva, prospectiva y retrospectiva, se deben atender al disenso y buscar en todo momento la participación enfocándose a fortalecer la autoestima ciudadana, esto en cuanto a método de gobierno, también se deben buscar elementos cuantitativos para la oportuna intervención y comprensión de un problema, traducir por un solo método la intervención en ciencias sociales suele ser una tarea difícil, se pueden establecer una canasta con criterios y tendencias para la implementación, en todo caso se debe hacer énfasis en utilizar medidas enfocadas a beneficiar a la mayoría de la población.

Finalmente se debe hacer un pequeño recuento de la implicación de las políticas públicas, siendo generadores de impactos y de alteración de determinada problemática, lo que se extrae de la realidad son hechos conflictivos, convertidos en problemas por medio de el estudio y el escrutinio de elementos relevantes, una vez puestos en la agenda institucional se les da cauce y se escogen las posibles soluciones para buscar el momento y las circunstancias de la implementación, el paso retroalimentador es la evaluación haciendo alusión a la búsqueda permanente del error, en todo este proceso se obtienen dosis de información. Las políticas públicas se sirven de la identificación de los efectos reales, generados por las actividades administrativas, las políticas como práctica de gobierno ayudan a utilizar los datos de forma cualitativa y cuantitativa, la búsqueda de disensos y la autoestima ciudadana permitiendo un mejor control sobre la función de las autoridades y del proceso de *policies*, la información da cabida al tratamiento institucional, la transparencia, la participación y al considerarse como de constante monitoreo se trata de que las respuestas gubernamentales se reflejen en efectos esperados y también se intentará prevenir desviaciones, de tal suerte su ubicación como método de gobierno.

### **1.5 El gobierno por políticas públicas.**

A lo largo de este trabajo se han descrito una serie de elementos importantes para la concepción de las políticas públicas, tal es el caso de aclaración de algunos conceptos, y de la concepción primigenia de Lasswell en cuanto a la orientación de las políticas, las siguientes líneas tratarán de abordar su significado de acuerdo a implicaciones académicas y de contenido para su hechura. Las políticas son el comportamiento institucional del gobierno. Es el modo en el que se gobierna un país, es una orientación enfocada en conseguir resultados; es también la forma de incrementar y reducir de forma premeditada el nivel de vida de la sociedad; son decisiones de gobierno

apoyado con diversas organizaciones ciudadanas. La política pública es la atención de problemas “estratégicos” que se encuentran y necesita la sociedad; es capaz de estabilizar conflictos, eliminando elementos indeseados ya que las políticas públicas son respuestas de gobierno a problemas específicos.

Gobernar por medio de las políticas genera expectativas de racionalidad y crecimiento de los valores democráticos, pues implica el reconocimiento de las libertades individuales subjetivas, la existencia de contrapesos y cotos de poder, declaración explícita en cuanto a las capacidades de organización, además se coadyuva a la población para la resolución de sus intereses por medio del fortalecimiento de la autoestima ciudadana. Cuando se yuxtapone el valor público ciudadano sobre lo público estatal, se rompe el monopolio del Estado, para crear un espacio de convergencia de los intereses particulares, de tal suerte que se conciba que “Gobernar por políticas públicas va a significar el (re) descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanciones”<sup>47</sup>.

Situar la utilidad del gobierno por políticas públicas implica una serie de acciones concatenadas y enfocadas a obtener resultados de cara a la ciudadanía, desde su aparición (1951) como propuesta metodológica de estudio para determinar el margen de decisión y de acción de los gobiernos y los impactos que genera dentro de la sociedad, no obstante su principal aporte es en el momento mismo de las decisiones, pues se obtiene un respaldo conciente, razonado y de utilidad práctica para atender lo que es realmente importante atacar.

El gobierno por políticas públicas involucra la intervención de los gobiernos y de la administración pública en los heterogéneos campos de la sociedad civil y la política, esto con

---

<sup>47</sup> Aguilar Luis, “Estudio Introdutorio”, en El estudio de las políticas públicas... 36.

conexión a lo público, o sea, las políticas se vinculan a un carácter plural formando un gobierno corresponsable con los ciudadanos. Por medio de este carácter multifacético, el gobierno desarrolla acciones para dar orden o armonizar la convivencia de los diversos actores políticos que se encuentran en constante fricción, además de dar respuesta a problemas que, por su jerarquía, exigen la atención de las autoridades.

Se concentran las decisiones y las acciones que se plantean y replantean para poder responder al mar de presiones que se traman y desarrollan con la acción mediática de los grupos de interés. El gobierno por políticas públicas tiene origen y funcionamiento democrático siendo fruto de la legalidad, de sus autoridades y de la legitimidad que le confieren los ciudadanos. En esta forma de atender los asuntos públicos se hace referencia a lógicas de racionalidad en la utilización de los recursos acorde con los medios y las expectativas de gobierno, orientan a la negociación, las restricciones humanas y financieras, los consensos y los disensos.

En base a esta racionalidad se plantea que "...El gobierno por políticas públicas tiene a su alcance recursos e instrumento que puede utilizar para estimular y asegurar la conducción pública de la sociedad. Pero no está en sus manos la solución definitiva de los problemas públicos, dado que son reincidentes; lo que el gobierno formula en un momento dado son tipos de respuesta para mitigar la falta de recursos escasos y atenuar el conflicto político; su lógica de respuesta es sobre la base de conjeturas y refutaciones porque en los problemas públicos no hay visiones definitivas ni concluyentes..."<sup>48</sup>. Las políticas públicas son de carácter multidisciplinario y deben entenderse como el gobierno tomando decisiones en contextos de incertidumbre y de escasez de todo tipo de recursos, el sólo hecho de determinar que es un problema implica el lidiar con una serie de asuntos en constante competencia, se vinculan con un carácter democrático, constitucional, legal, de legitimidad, ciudadano, corresponsable, y de construcción de acuerdos duraderos.

Recapitulando las nociones analizadas de las políticas públicas se puede aducir características como el perfeccionamiento de la vida democrática y la articulación de sinergias para lograr la cohesión y articulación de la convivencia social, en palabras de Lasswell. Se deben enfocar a "la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos". Para esto se basa en cuestiones tales como la racionalidad, la heurística, la autoestima ciudadana y acoplar los objetivos con las

---

<sup>48</sup> Uvalle, "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia" ...322.

diversas realidades vividas, pluralidad, y sobre todo la realización de estudios teóricos para aplicarse a la realidad con limitaciones sociales dadas sus características de hipótesis, se deben incluir elementos de gestión, transparencia y de cara a la población, estos elementos determinarán las *policies*.

Una vez escudriñado la noción de lo que es y contienen las políticas públicas, se puede concluir que su aparición ha renovado la forma de estudio en cuanto a la forma en que se toman las decisiones del gobierno, además de no limitar ni fraccionar en forma escueta el conocimiento<sup>49</sup> ni los actores participes en la toma de decisiones, además de superar viejos dogmas concernientes a la determinación del actuar gubernamental siguiendo reglas teóricas de la lucha de clases. Se yuxtapone también a valores autoritarios y ensalza por su parte valores democráticos, de autoestima ciudadana, de racionalidad, de heurística, participación, y de gestión pública. El gobierno se ve fortalecido por esta visión al contemplarse como acción y mandato de lo público que es donde reside su origen y su legitimidad, logrando la reciprocidad entre ciudadanos y gente electa para la resolución de problemas. Esto de acuerdo a los mecanismos ya analizados en líneas anteriores. El análisis apunta a determinar que el gobierno de la entidad trata de atender los asuntos públicos de acuerdo a planes y proyectos determinados por el uso de las políticas públicas, esta investigación examina al turismo como actividad detonante del crecimiento y de la diversificación de la economía.

---

<sup>49</sup> Este es un gran aporte por considerar a las políticas como una tecnología desde el punto de vista de Popper, o sea como un conjunto de conocimientos aplicados a una realidad determinada.

## **2. El turismo en la vida moderna.**

En su devenir, el hombre se ha visto en la necesidad de buscar ciertos recesos con el objetivo de interrumpir su vida cotidiana, esto con la intención de recrearse, interactuar y conocer culturas diferentes a las que lo rodean o en las que se encuentra inmerso. No es de extrañar que durante los siglos XV y XVI muchos hombres se lanzaran a la búsqueda de fortuna en las grandes expediciones realizadas a las costas africanas o a las recién descubiertas tierras americanas, u otros hombres con intereses distintos al lucro y habidos de conocer costumbres diferentes tal y como lo fue Alejandro de Humboldt, Alexis de Toqueville, estos últimos en el siglo XVIII y XIX respectivamente. Realizar viajes es una actividad impulsada por una gran cantidad de factores, de acuerdo a un sin fin de aspiraciones, recursos y necesidades, esto a su vez ha desembocado en un gran intercambio de ideas, mercancías, formas de vida, fisonomía de las localidades, contacto de otras latitudes y hasta prestigio.

Las motivaciones para trasladarse del lugar de origen a otro, obedece a cuestiones tan mundanas como el ocio y tan lucrativas como el negocio, de cualquier forma estos movimientos han dejado grandes cambios en lugares receptores y emisores, modificando sustancialmente las formas de vida, de producción y de infraestructura, adecuándose en gran parte a las necesidades de la gente que los visita. Esta misma alteración en los modos de vivir y de adaptación provoca una serie de efectos colaterales, considerándose desde una óptica económica como favorables, en lo cultural como recíproco, en lo social es discutible y en lo gubernamental y administrativo como de un gran reto.

En los últimos años, para ser precisos, en el siglo XX, los gobiernos y las administraciones públicas de gran parte de los países del mundo, han adecuado sobre manera sus estatutos legales y orgánicos para dar cabida a esta actividad, regulándose todo lo concerniente al buen desarrollo del turismo. Esto en cuanto a los países pioneros que empiezan a destacar en cuanto a esta vocación, como lo fueron algunos lugares lúdicos para tomar baños con fines medicinales, o ciudades que poseían algún atractivo especial, ya sea por su carga emocional, histórica, religiosa o como centro del nuevo auge económico.

En las siguientes líneas que abordaran y dan cuerpo al segundo capítulo se incursionará en plasmar una serie de definiciones en torno al fenómeno turístico, su utilidad, la noción histórica

dentro de nuestro país y como colofón de este capítulo se responderá a la primera hipótesis, concerniente a la superioridad del turismo como alternativa de modelo rentable sobre las coyunturas económicas y políticas.

## **2.1 Definición del turismo.**

El turismo, es considerado como uno de los entes lucrativos más exitosos de la segunda mitad del siglo XX. Durante esta época es cuando se masifica esta oferta, gracias a la mejora de las telecomunicaciones, los flujos de información, y las conquistas sociales de los obreros, favoreciendo principalmente destinos de playa y estaciones de invierno, como aun es costumbre en gran parte de Europa. Ante el panorama en que se desenvuelve el turismo es considerado como el tercer sector productivo, y es conocido como la industria sin chimeneas. A pesar de no producir un impacto ecológico tan considerable, comparable con las industrias, si lo produce en cuanto a la modificación del paisaje y en el entorno, de tal suerte que se busque alternar el turismo tradicional con la puesta en marcha de actividades ecoturísticas.

Una de las primeras dificultades para abordar conceptualmente el concepto turístico es el concerniente a determinar su carácter económico o social, sí bien es cierto que ambas ramas del conocimiento estudian este fenómeno, la dinámica y el entusiasmo varía en demasía, pues mientras la economía se basa en cuestiones netamente numéricas, en el ámbito social, se enarbola la interpretación de estos resultados a cuestiones palpables y como afectan al tejido social en su conjunto. Esto remite también a la problemática concerniente en cuanto a determinar su calidad o valor de industria o servicio, sí bien es cierto que en anteriores líneas se ha mencionado y equiparado a esta actividad como uno de los entes lucrativos más exitosas del siglo XX, al ser equiparada como la industria sin chimeneas, para la finalidad de esta investigación, se hace alusión y comparación en lo subsiguiente al término industrial, pues “desde el punto de vista de la ciencia económica, el turismo evidentemente es un servicio. [Pero ya lo mencionamos], se trata de un concepto parcial, válido en la economía, que no obstante deja de ser relevante si el estudio del turismo es encargado desde la óptica de otra ciencia”.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>Acerenza, Miguel Ángel, Administración del turismo, conceptualización y organización, México, Editorial Trillas, 1997, p. 24.

Otro ejemplo de esta heterogeneidad en cuanto a las apreciaciones teóricas sobre el turismo es en cuanto a su carácter social, es en su forma de ser comprendido por parte de las ciencias geográficas, donde básicamente el turismo es constituido por los desplazamientos de personas en su conjunto de un punto a otro dentro de la superficie territorial de una nación o del mundo. En contra parte sí este fenómeno se analiza desde el punto de vista legal o jurídico, el turismo tiene la cualidad de ser el ejercicio pleno del derecho de la libertad individual de tránsito y de libertades subjetivas que tienen todas las personas. Pero sí es enfocado desde el punto de vista sociológico, el turismo se puede entender como una de tantas oportunidades para intentar satisfacer las necesidades que suelen soslayarse o dejarse de lado, por cuestiones de su vida social, su entorno, su familia o su trabajo.

Ante este panorama tan complejo y variado de formas teóricas en que se contempla este objeto de estudio, tiene la finalidad de entender al turismo como un fenómeno multidisciplinario, interrelacionado e interdependiente, tanto en su forma y método de estudio, así como en su relación para con la sociedad, las relaciones productivas, ambientales, administrativas, entre otras. Para los fines de este trabajo, se ha optado por determinar una relación múltiple, pues en principio se intentará dar respuesta a una cuestión económica, para después entrar de lleno a cuestiones sociales y enfocándose a realidades de gobierno y de administración pública, en este mismo tenor, no está de más señalar que las definiciones existentes, abarcan la mayor parte de las ciencias arriba enunciadas.

A lo largo de la historia, etimología e implicaciones del concepto, en esta investigación entendemos al turismo como una actividad lúdica, pues para la sociedad está esencialmente relacionada con factores como el placer, el descanso, el desarrollo cultural y la recreación. Partiendo de la clara percepción de la recompensa, esto es en sociedades basadas en el mérito, donde se trabaja en determinada actividad durante determinado tiempo y parte de la retribución a ese trabajo es el tiempo libre, donde se puede practicar el turismo. Mucho se ha dicho y confundido entre conceptos un tanto similares, estos son el turismo y el tiempo libre, aunque tienen relación, distan de ser similares, esto por una lógica básica, el tiempo libre, no necesariamente se usa para salir del lugar de origen, siendo este más complejo, variado,

individual y subjetivo, se puede usar de maneras tan distintas y ajenas al turismo, como por ejemplo se puede trabajar en el hogar, leer, descansar, o realizar actividades filantrópicas<sup>51</sup>.

Placer

Descanso

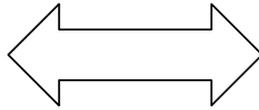
Desarrollo cultural.

Recreación.

Actividades escolares caseras.

Trabajo.

Actividades filantrópicas.



Uso del tiempo libre.

## **Tiempo libre + Recreación = Turismo**

La gráfica anterior, es ilustrativa en cuanto al entendimiento de estos conceptos, aunque similares, no necesariamente son inherentes, pues mientras el turismo se puede considerar como una actividad lúdico recreativa con un beneficio social y económico para determinado grupo o lugar, practicado siempre en un periodo espacial donde no se labora o en el espacio temporal designado para esto, “el turismo es, por consiguiente, una forma particular del uso del tiempo libre, y una forma especial de recreación y no incluye, por tanto, todas las formas de uso que puede hacer el hombre de su tiempo libre ni todas las formas posibles de recreación. Es, esencialmente, una actividad relacionada con la educación, el placer, el descanso y la recreación, aunque puede estar relacionado, también, con algún otro tipo de actividad”<sup>52</sup>.

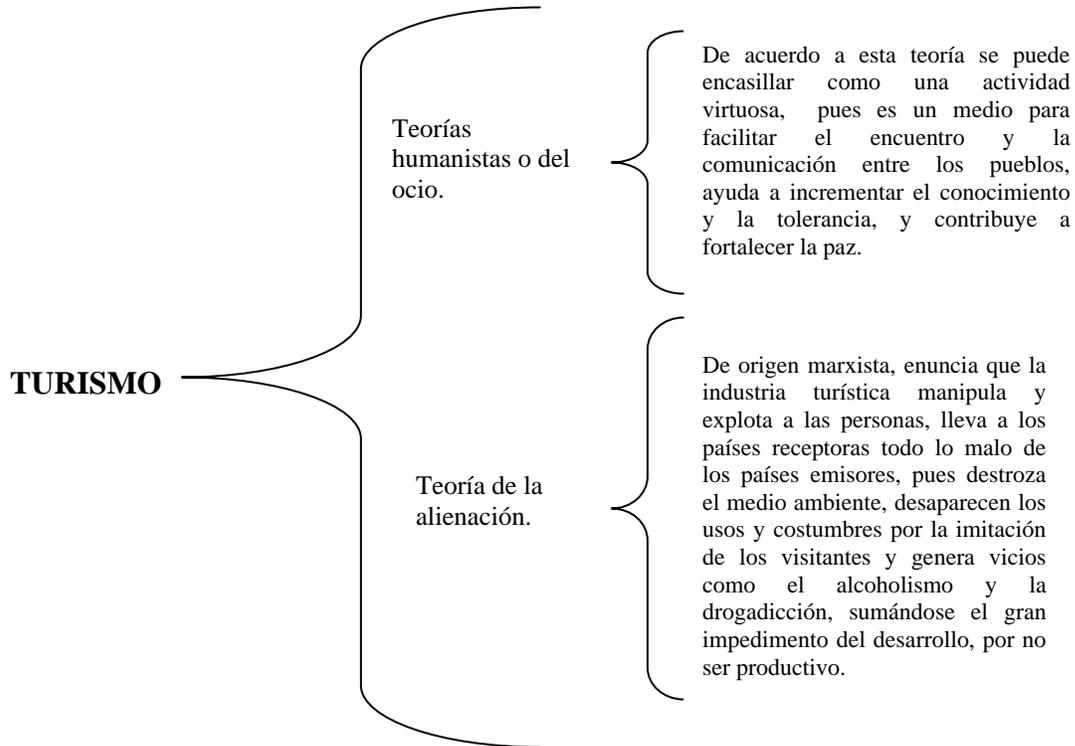
Una vez analizado por teorías como son las correspondientes a las ciencias geográficas, legales y sociológicas esto en cuanto a la forma en que puede ser abordado y comprendido, y por otra parte al realizar su diferenciación sobre lo que implica el uso del tiempo libre, es de resaltar una serie de ideas y posturas de índole social, a las cuales se enfrenta el turismo, una es de carácter humanista y otra del tipo de la alienación. A continuación se enuncian, con el fin de entender de forma más amplia este fenómeno, el siguiente cuadro ilustra estas posiciones.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.* 29.

<sup>52</sup> *Ibíd.* 49.

## TEORÍAS DEL TURISMO<sup>53</sup>.



En un primer plano se puede encontrar una serie de postulados teóricos, los cuales ven a la actividad turística como un cúmulo de grandes ventajas, virtudes, representante de la exportación de estética de cada país, de las tradiciones, de un mundo de libre cambio más justo, vinculando las diversas culturas existentes dentro de un país y en el mundo, motor de formas más democráticas de convivencia, forjadora de la cultura de tolerancia y el respeto al otro. En suma, se puede decir que esta actividad se ve como un todo virtuoso, con grandes potenciales, como un buen negocio y donde todos como sociedad se benefician por flujos tanto económicos, culturales, entre otros. En esta tónica, se les vincula y define como “teorías humanistas del ocio y del turismo a un conjunto de doctrinas e ideologías que ven, en las referidas actividades, algunas de las más genuinas manifestaciones de la personalidad humana... se manifiestan con mayor fuerza los valores de la verdad, el amor, la creatividad y la libertad del individuo y piensan que en el mundo no habría guerra si los asuntos estuvieran en manos de los responsables de la actividad turística”... el turismo es entendido como un medio para facilitar el encuentro y la comunicación entre los

<sup>53</sup> Cuadro realizado con información obtenida en Acerenza Miguel Ángel, *op. cit.*

pueblos...se ayuda a incrementar el conocimiento y la comprensión entre los pueblos, y contribuye a fortalecer la paz internacional”<sup>54</sup>.

En contraparte y aunque parece este pequeño análisis un tanto maniqueo, por las diversas posturas manejadas en cuanto a este objeto de estudio en cuanto a lo social, es de vital importancia abordarlo para tener una mejor comprensión de esta realidad. La postura que se contrapone a las teorías del ocio es muy tajante y escéptica en cuanto a los posibles beneficios que puede presentarse por medio de la implementación de políticas que busquen la explotación de esta actividad. El flujo de capitales, de personas y de ideas es contemplado como pernicioso, desagradable y contraproducente a las estructuras sociales y hasta económicas de cada localidad, sí bien reconoce que hay un flujo constante de pensamiento entre países emisores y receptores, el que encuentra más arraigo es lo negativo así como sus costumbres, en suma se puede decir que “por parte del punto de vista de la alienación, tiene su génesis en las críticas marxistas hechas a la sociedad capitalista, se enuncia que el turismo de masas y la industria que lo genera, manipulan y explotan a las personas, y agregan que no sólo tratan con individuos alienados en los países emisores, sino que llevan a las sociedades receptoras todo lo malo y nada de lo bueno que existe en los países desarrollados... el turismo masivo destroza el medio ambiente, contribuye a la desaparición de los usos y costumbres y la drogadicción...impide el desarrollo y el progreso de los pueblos”<sup>55</sup>.

La teoría de la alienación muestra una tendencia de yuxtaposición a la concepción del ocio, su importancia radica en detectar fenómenos emergentes de carácter negativo en las sociedades que han implementado acciones a favor de la promoción de esta actividad, los defensores de esta doctrina “creen que el turismo comercializa la historia, la identidad étnica y las culturas de los pueblos del mundo, uniendo el alma cultural de la gente en la venta de sus demás recursos, forzando un cambio cultural sin precedentes sobre personas que ya estaban confundidas por cambios como la industrialización, la urbanización y la inflación”<sup>56</sup>. Entrar en contacto con otras culturas, no va redituarse en un enriquecimiento recíproco, se pone de manifiesto las desventajas que puede acarrear la entrada de gente extraña, se exalta que puede haber un shock entre la población por la importación de nuevas ideas, hábitos, modas y costumbres, al traslaparse nuevos

---

<sup>54</sup> *Ibid.* 25-26.

<sup>55</sup> *Ibidem.* 25-26.

<sup>56</sup> Gispert Carlos, (*et al*), Enciclopedia de práctica profesional de turismo, hoteles y restaurantes, Barcelona España, Editorial Océano/Centrum, 2003, p. 168.

modelos de vida, se tienden a imitar, poniendo en peligro de extinción a la cultura anfitriona. Factores a resaltar son la emulación de ciertas tendencias de los visitantes, como los vicios (drogadicción, alcoholismo, depredación del ambiente) y la ambición que puede provocar un entorno lleno de desigualdades, orillando a muchas personas a buscar soluciones fáciles con tal de aliviar su precaria situación, tal es el caso del submundo de la delincuencia o la prostitución.

Ambas teorías tratan de enfocar tanto los aspectos positivos como los negativos que puede acarrear esta actividad, si bien se pueden mostrar un tanto maniqueas en su concepción y su forma de analizar y estudiar al turismo, no deben dejarse de lado en la comprensión global de este sector. La importancia de estas corrientes logra ubicar en una dimensión más cercana a la realidad, pues esta acción lúdica recreativa atrae ciertos factores ventajosos, también acarrea ciertos inconvenientes, derivados de la interacción con diversas formas de pensar y costumbres que pueden arraigarse por medio de la importación de las mismas. Buscar un equilibrio será tarea de la adopción de una política efectiva, tratando siempre de conciliar ambos extremos. Hasta el momento se ha tratado de ubicar este dinamismo en cuanto a su concepción social, pero es sabido que su espectro es multidisciplinario.

Complementando este espectro, se debe también entender que las diferentes corrientes de pensamiento relacionadas con el turismo tienen su origen en las corrientes compensatorias. El axioma se explica en la motivación siguiente: si una sociedad se rige por el principio del mérito, el descanso es también merecido. El tiempo libre se plantea como la compensación a los esfuerzos y penalidades que forman la esencia de la vida productiva del ser humano<sup>57</sup>.

A principios del siglo XX se empezaba a gestar y vislumbrar un carácter heterogéneo de la actividad turística, aunque incipiente, es conveniente rescatar una definición que se puede comparar con las modernas concepciones de la actividad lúdico-económica, de tal suerte cabe mencionar y hacer presente una cita de Luis Fernando Jiménez G apoyado en E Guyer del año 1905, donde se menciona que:

Turismo, en el sentido moderno de la palabra, es un fenómeno de los tiempos actuales, basado en la creciente necesidad de recuperación, y cambio de ambiente, el conocimiento y la apreciación de la belleza escénica, el goce del contacto con la naturaleza y es, en particular, producto de la creciente fusión de las

---

<sup>57</sup> Acerenza, Miguel Ángel, *op. cit.* 25.

naciones y países de la sociedad humana, como resultado del desenvolvimiento del comercio, la industria y los mercados y el perfeccionamiento de los medios de transporte<sup>58</sup>.

Es contrastante por su impacto y actualidad, así como sus elementos cognoscitivos que se manejan, y al ser una de tantas definiciones pioneras, vislumbra una cantidad de factores ha considerarse en el estudio de este fenómeno. Se puede apreciar la heterogeneidad de ciencias que acuden a su estudio, motivación para realizar los desplazamientos, un pronunciamiento favorable en cuanto a su implementación, así como un pequeño diagnóstico de la popularidad de esta rama productiva, de ahí radica la importancia de esta transcripción.

Es de resaltar que los flujos turísticos y el fenómeno como tal, no fue considerado muy en serio, ni adquirió un carácter social durante muchos años, a pesar de la definición antes citada, esta situación cambió hasta que la escuela alemana lo volvió objeto de estudio, también no contó con una definición satisfactoria, no es sino hasta el año de 1942 cuando los profesores suizos Hunziker y Krapf generan una definición de corte más aceptada por los estudiosos del turismo se refiere al “conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dichos desplazamientos y permanencias no estén motivados por una actividad lucrativa principal, permanente o temporal”<sup>59</sup>.

Si bien se indica que no hay una motivación laboral para moverse del lugar de origen, tampoco se indican la razón de los desplazamientos, el motivo pues, soslayándose cuestiones como el placer, el uso del tiempo libre, cuestiones de tipo económica, legales, de migración, entre otros factores, sí bien se mencionan cuestiones de índole geográfica en cuanto a la movilización de las personas, tampoco genera un juicio en cuanto a su conveniencia como una política o en caso contrario. De sus posibles desavenencias. Lo importante de este postulado, es la base para futuras definiciones de esta realidad social y económica.

Hasta el momento se ha manejado que el turismo tiene efectos de interrelación, y vinculación con otras ciencias y sus ramas, siendo las principales, la social y la económica, aunque también puede extrapolarse a cuestiones ramificadas como la estética, la moral, el urbanismo, conductismo,

---

<sup>58</sup> *Ibíd.* 28.

<sup>59</sup> *Ibíd.* 28.

entre otras. Un primer ejemplo de su carácter múltiple y de interrelación se encuentra en la siguiente definición de turismo, donde queda de manifiesto y se considera que “es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejerce ninguna [actividad lucrativa ni remunerada]<sup>60</sup>, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural”<sup>61</sup>.

Si bien esta definición es de un carácter más elaborada, concisa y aglutinadora de un gran número de ideas habidas en torno a este fenómeno, completa en cuanto a los elementos que maneja, se debe considerar algunos elementos aunque un poco implícitos, pero deben plasmarse para entender mejor este concepto. 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”<sup>62</sup>. El principio básico de esta actividad, es regresar al lugar de origen, con un fin recreativo o de hacer negocios, separando conceptos como la migración, donde en muchos casos se regresa al lugar de origen, no se acude por placer, sino para desempeñar una actividad determinada en algún sector productivo, ya sea el campo o en la industria.

Una definición encontrada en un estudio hecho por la cámara de Diputados de México, resalta de acuerdo a la Cuenta Satélite del Turismo de México como “el desplazamiento momentáneo que realizan las personas y comprende las acciones que efectúan durante sus viajes y estancia fuera de su entorno habitual”. La explicación que a continuación vierte este estudio legislativo se ve influenciado tanto por teorías geográficas, económicas y del ocio, dejando de lado aspectos como el jurídico o el análisis de la alienación, esto es considerándose al individuo como turista, esto sucede “Cuando una persona realiza un viaje sin motivo de lucro, requiere de una innumerable

---

<sup>60</sup> Esta realidad de alejar al turismo de ciertas actividades lucrativas, puede ser un tanto ambiguo, pues sí bien el turismo se relaciona con actividades de ocio, es también sabido que muchas ciudades se perfilan como centros para la realización de negocios, pero se aleja de confusiones conceptuales como la migración, en cuanto a la situación legal de cada uno, pues hay figuras jurídicas para los grandes ejecutivos que visitan determinadas ciudades con el fin de cerrar una cuenta empresarial, también hay señalamientos legales para trabajadores temporales, que distan de practicar el turismo, y también de muchos trabajadores emigrantes, que pueden estar regulados por las leyes de cada país, o cuentan con una situación irregular, siendo estos últimos candidatos a no regresar jamás a su lugar de origen.

<sup>61</sup> Torre Padilla, Óscar de la, El Turismo como fenómeno social, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 16.

<sup>62</sup> [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), 18/noviembre/2007

cantidad de servicios que van desde transporte, hospedaje y alimentos hasta distracciones, esparcimiento, o compras. Así, el turismo engloba un conjunto de actividades que producen los bienes y servicios que demandan los turistas”<sup>63</sup>.

Por su parte un organismo internacional, tal y como es La Organización Mundial de Turismo (OMT) menciona que el turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual, por un periodo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos. De esta forma, como una actividad que realizan los visitantes, el turismo no constituye una actividad económica productiva, sino una actividad de consumo<sup>64</sup>. Esta teoría resalta elementos concernientes como el uso y manejo del tiempo libre, la teoría de los desplazamientos geográficos, del ocio, económica y hasta legal en cuanto a los procesos de estancia de una persona en determinado territorio ajeno, también realiza una diferenciación entre las teorías de desplazamientos por factores lúdicos o laborales, alejados totalmente del placer, pues se resalta el consumo o derrama.

Agregando otro elemento que ayude a comprender este fenómeno se encuentra el aporte de José Ignacio Arrillaga, donde establece que el “turismo es todo desplazamiento voluntario y temporal determinado por causas [ajenas al lucro], el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar”<sup>65</sup>. Este axioma se puede considerar muy sintético en cuanto al espectro que se puede abarcar en el estudio del turismo.

Pasando a otro tipo de axiomas en esta materia, se encuentra la siguiente, donde persiste la base de los flujos de personas a lugares distintos al de origen, con la salvedad de regresar a la morada, además de considerar los negocios como parte de esta actividad, la derrama de recursos se contrapone a cuestiones como el viajar a ser parte de una actividad productiva para una futura retribución y trasladarse para gastar en determinada entidad. Se entiende entonces que “el turismo consiste en los desplazamientos realizados en el tiempo libre que generan fenómenos socioeconómicos, políticos, culturales, y jurídicos, conformados por un conjunto de actividades, bienes y servicios que se planean, desarrollan, operan y se ofrecen a la sociedad, con fines de

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> <http://www.venezuelatuya.com/articulos/turismo0010.html>, 12/marzo/2007.

consumo, en lugares fuera de la residencia habitual, en función de recreación, salud, descanso, familia, negocios, deportes y cultura.”<sup>66</sup>

Se puede concluir este apartado con una definición acerca de este fenómeno económico-social, donde el turismo es concebido como una actividad lúdico recreativa con efectos favorables en la economía y las finanzas, es importante resaltar que su principal actor es el hombre, que realiza una serie de desplazamientos por motivaciones ajenas a la de participar en actividades remuneradas, pues se vincula siempre al consumo realizado en la localidad, también se debe mencionar que al desarrollarse en un campo de corte estrictamente segmentado e individual, posee una heterogeneidad de interpretaciones y motivaciones, pues se enfocada en un sinnúmero de vivencias, aspiraciones, deseos, gustos, impulsos, motivos, cultura, idioma, libertades subjetivas, etcétera. Los desplazamientos se realizan de manera legal, obedeciendo a las normas del país de origen, como las del país receptor, la situación migratoria para internarse en un país con fines de ocio, se basa en la condición de regresar al lugar de nacimiento o radicación escogido para efectos legales, eso diferencia a un turista de un trabajador temporal. Y en cuanto a los beneficios o perjuicios de la adopción de una política que busque promover estos potenciales, de acuerdo a las virtudes o la alienación, es importante trabajar en procesos de implementación y evaluación para amortizar los efectos. Intentar plasmar una definición de corte general se torna en una tarea difícil, en estas líneas se ha dado un breve panorama de esta actividad, y se han rescatado los principales elementos a considerarse en este estudio.

## **2.2 Recuento de la actividad turística.**

Al hablar de la actividad turística como objeto de estudio, es una tarea algo complicada, por la diversidad en las ciencias sociales pueden intervenir en su análisis, también su origen se puede enfocar algo difuso y un tanto sesgado en cuanto a su determinación como punto de partida, tanto en el tiempo y en el espacio, pues también suele confundirse con actividades nómadas de ciertos grupos humanos, o los desplazamientos sufridos durante ciertos conflictos bélicos, el ostracismo y otro tipo de actitudes y desplazamientos humanos que no necesariamente corresponden a la actividad turística y se contradicen con teorías como la de las ciencias geográficas, o igualmente contradictorias como las definiciones arriba citadas, donde el lucro no se ve como factor del

---

<sup>66</sup> Cárdenas Tabares, Fabio, Comercialización del turismo. Determinación y análisis de mercados, México, Editorial Trillas, 1997, p. 23.

turismo, siendo que muchos de los proyectos turísticos hoy en boga, posicionan a algunas ciudades como centros para realizar negocios a niveles empresariales y ejecutivos. Esta postura será analizada a lo largo de este capítulo y del resto de este documento, por el momento se dará un breve recuento de esta actividad.

Es difícil determinar los orígenes del turismo como actividad o como etimológicamente se le conoce como dar la vuelta para regresar al punto de partida, pero se puede identificar una actividad similar, desde el tiempo de la antigua Roma, donde se tienen registros de que muchos habitantes romanos gustaban de acudir a lugares de interés público, por su carácter medicinal, cultural, religioso o hasta histórico, tal es el caso de acudir a algunos balnearios, a ciudades un tanto decadentes en comparación con el vigor del imperio, tal es el caso de Atenas, Olimpia, lugares al interior de la península itálica, o en algunos casos a lugares recién conquistados tanto en Europa, como en Asia, lugares religiosos como Jerusalén o Nazareth, o vinculados con antiguas deidades. Los viajes se hacían en grupos o caravanas y se contaba con itinerarios del trayecto, y sobre todo la infraestructura para llegar a esos puntos, estos fueron, una red de caminos perfectamente comunicados entre si.

Realizar viajes remite a la aventura de encontrarse con lo exótico y lo desconocido, este fue la motivación de realizar muchos viajes durante la época de las cruzadas, aunque difícilmente se podría hablar de turismo en cuanto a su aspecto sociológico, o en un plano más comercial como hoy en día se conoce. Durante la edad media, la actividad turística, se vio limitada por factores tales como el monopolio religioso ejercido por la iglesia católica o por la inseguridad de los caminos, azotados por bandas criminales o el propio abuso de los señores feudales.

Desde el Renacimiento, se ha hecho hincapié para volver a realizar viajes con el firme objetivo de ampliar la cultura y marcar cierto status sobre aquellos que pueden realizarlo y los que no, se retoma la costumbre de visitar algunos lugares culturales que marcaron la tendencia de la cultura europea, tal es el caso de las ciudades griegas o algunas ciudades estado italianas, así como también algunos lugares de nuevo auge económico. Esta tendencia de realizar viajes con fines de status y de ampliar horizontes, se prolongo hasta casi el siglo XX, durante este periodo de tiempo destacan grandes viajeros como fue el caso de Alejandro de Humboldt, Toqueville, entre otros. Es importante destacar que mucha de la gente acomodada en este tiempo, realizaba este tipo de travesías para demostrar una suerte de superioridad y como parte misma de la educación

considerada para cada joven integrante de la aristocracia o de la nueva burguesía, por lo mismo, realizar visitas a otros lugares, solía ser en extremo caro, exclusivos y un tanto difíciles por la incipiente industria del transporte.

Durante el siglo XX, se identifica al turismo como una actividad más accesible al grueso de la población, esto debido a factores como el soslayar la idea existente sobre el viajar como un mero lujo, y dar paso a la concepción de entenderse como una necesidad y como una forma de utilización del tiempo libre, consagrado en la adquisición de los derechos sociales. En esta centuria también se contempla esta actividad como generadora de grandes negocios y de desarrollo, a una escala más importante, a como lo fue durante gran parte del siglo XIX, donde ya se empezaban a contemplar y explotar algunos lugares de veraneo, especialmente balnearios, y estaciones de montaña.

El turismo, como fenómeno de masas, ha tenido su desarrollo constante a partir de la década de 1950, anteriormente sólo las clases privilegiadas practicaban los viajes, esto como recreación, deporte, las llamadas vacaciones veraniegas, las pasaban en sus propiedades alejadas de la urbe o buscando curas para su salud en los balnearios, los reyes y su séquito de la corte, pusieron de moda algunos de éstos lugares, así como ciertas playas que a la postre vieron su desarrollo. “En nuestro siglo, con la conquista de vacaciones retribuidas y el desarrollo de la industria automovilística, así como el deseo de evasión que surge en el hombre como rebeldía contra las formas de vida antinaturales que existen en las grandes ciudades industrializadas, el turismo se democratiza y se convierte en fenómeno masivo cuya repercusión en las economías nacionales produce resultados inesperados”<sup>67</sup>.

El auge y popularidad del turismo, durante el siglo XX, se debe a una serie de factores concatenados, tanto en lo económico, social, cultural y hasta de la revolución de los medios de transporte y comunicación han influido decisivamente en extender la práctica de esta actividad. Los elementos cruciales son los siguientes:

- a) El adelanto industrial alcanzado por algunos países y el consecuente incremento en los ingresos económicos de amplios sectores populares;

---

<sup>67</sup> Fernández Fuster, Luis, Teoría y técnica del turismo, Tomo II, Madrid España, Editora Nacional, 1971, p. 14.

- b) la promulgación de leyes más equitativas que prohíjan el derecho de los trabajadores a disfrutar de vacaciones pagadas;
- c) el aumento en el índice del nivel educativo, que despierte el interés por conocer otros lugares y sus manifestaciones culturales;
- d) los avances en la técnica aplicada a los transportes, que permiten recorridos cómodos, a mayores distancias y en menor tiempo;
- e) el mayor número y la diversificación de los servicios turísticos, que facilitan la práctica de los viajes, y
- f) las facilidades del crédito, que permiten a los individuos de los sectores sociales más extensos las posibilidades de viajar<sup>68</sup>.

En cuanto al adelanto industrial, puede decirse que ha sido determinante en el flujo de visitantes de un país a otro, pues se pone de manifiesto cuestiones concernientes a la elevación del nivel de vida, incremento de los ingresos y uso del tiempo libre, provocando esto, un fenómeno de localidades emisoras y receptoras de turistas, esto conjugado con factores como las grandes conquistas sociales de los obreros, durante el siglo XX, y a poyos subvencionados para realizar viajes, mismos obtenidos desde las mismas leyes, por acuerdos obrero patronales o por períodos de descanso de los alumnos en sus escuelas, es de resaltar que el Estado fungía como juez y arbitro de estos concilios. El éxito de esta actividad lúdico-recreativa puede ser enfocada e impulsada gracias al aumento de la escolaridad en muchos países, la vinculación con otras formas de pensar y compararlas con las propias, ha hecho que muchos jóvenes practiquen viajes con intenciones académicas, aunque también se pueden vincular con el ocio y el descanso.

Otro factor que ha dado vitalidad a la industria del turismo, es la modernización y constante mejora en los medios de transporte, un punto vital para el desplazamiento de grandes masas ha sido la nueva y mejor red de carreteras, ferrocarriles más rápidos, aviones, acceso a la información por el uso de Internet, en general, la información es más accesible y la decisión se genera en cuanto a la oportunidad, el costo y el clima político. También el gran flujo de datos desemboca en la creación de empresas o agencias turísticas que ofrecen todo tipo de servicios para realizar viajes, la importancia de ofrecer asistencia a las personas radica en los diversos conceptos de viaje que se pueden ofrecer, ya sea traslado sencillo, para luna de miel, asistencia a

---

<sup>68</sup> Torre Padilla, *op. cit.* 12.

eventos de la naturaleza, de coyuntura, de oportunidad, tiempos compartidos, entre otros. Aunado a los derechos sociales, los costos de oportunidad, conceptos, se suma la facilidad del crédito, muchas instituciones financieras otorgan una serie de empréstitos para realizar los desplazamientos.

La inclinación hacia el turismo por parte de muchos países es producto de las condiciones tan adversas que se viven en un contexto determinado, versus potencial explotable y redituable ya sea natural o cultural básicamente. De tal suerte que se incursione en la vocación turística tratando de conseguir la captación de recursos monetarios tanto nacionales como extranjeros. La experiencia muestra que muchos países han enfocan las sinergias al desarrollo turístico para despegar en lo concerniente del tópico económico, financiero y como un equilibrante en la balanza de pagos.

Desde la segunda mitad del siglo XX Europa empezó su reconstrucción por medio de la determinación de políticas turísticas basadas principalmente en cruceros, visitas a las ciudades clásicas, culturales, y museos. En el Caribe se han explotado sus atractivos turísticos naturales, tal es el caso de cuerpos de agua (mares, ríos y lagunas), playas y selvas. “En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, las mejores condiciones socioeconómicas de los trabajadores y la emergencia de las clases medias facilitaron el incremento de la demanda de servicios turísticos, servicios que antes sólo estaban al alcance de un pequeño grupo privilegiado. La generación del *baby boom* fue la precursora de los viajes masivos en todo el mundo. Estos viajeros, la mayoría parejas jóvenes, buscaban un descanso contemplativo durante sus vacaciones disfrutando pasivamente del mar, el sol y la arena”<sup>69</sup>.

El periodo de la posguerra, es significativo por gestarse y desarrollarse un modelo basado en la construcción de grandes complejos hoteleros, con un gran número de habitaciones ubicadas frente a las playas, se resalta el aspecto de la higiene pues son acondicionados con todas las comodidades y servicios dentro del mismo espacio. De tal suerte que cada centro de alojamiento funcionara como un área de cierta exclusividad, donde no se permitía el contacto directo entre los turistas ajenos y los huéspedes. Este arquetipo de desarrollo basado en la explotación del espacio costero orientado a un público que busca solamente el descanso, trajo como

---

<sup>69</sup>Bringas Rábago, Nora L. y Lina Ojeda Revah, El ecoturismo: ¿una nueva modalidad del turismo de masas? Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, p. 374.

consecuencia un rápido crecimiento económico de estas zonas, esto soslayando una adecuada planeación capaz de mitigar el impacto desfavorable al medio ambiente y al ecosistema.

En nuestro país las condiciones sociales, económicas y políticas desembocaron en un modelo turístico calcado tal y como fue enunciado en líneas anteriores, el contexto del turismo mexicano se ha modificado de manera fundamental respecto de otros tiempos. “De 1945 a mediados de los años sesenta aproximadamente el Estado mexicano tiene una participación moderada, coadyuvando a su desarrollo principalmente con financiamiento”. Se emprenden una serie de políticas buscando obtener una mayor intervención, diseño, planificación y desarrollo de nuevas ciudades con el atractivo de los recursos naturales (básicamente playas y balnearios), orientadas a la recepción del turismo tanto nacional como internacional. Una segunda etapa remite a mediados de la década de los setenta, donde se incrementa en forma considerable el crédito para la construcción de grandes hoteles, es de resaltar que el Estado adopta un papel de promotor dinámico para la realización de la infraestructura turística y de la modernización del conjunto urbano, descuidando otras actividades vinculadas a este sector<sup>70</sup>.

A partir de los años ochenta - sobre todo a mediados del primer lustro -, el Estado mexicano inicia una fuerte fase de contracción en cuanto a su intervención económica, derivado de una coyuntura de crisis en la que se manejó el país en ese momento así como de fenómenos en el ámbito internacional. El proyecto de Huatulco fue el último de los centros turísticos planeados bajo el esquema de participación estatal, se concibió con la idea de ser un proyecto de mayor inclusión, donde la participación de inversionistas nacionales y extranjeros era promovida de forma activa desde un principio, incorporando nuevos esquemas orientándose a las condiciones y características de un mercado turístico internacional muy dinámico. Este proyecto es considerado como de gran importancia, un parte aguas, pues los esquemas de coinversión gubernamental proponen una participación mayoritaria de parte del sector privado<sup>71</sup>.

A pesar de que son muchos los logros que se pueden apuntar respecto al desarrollo de los centros turísticos, es posible realizar algunas consideraciones críticas para la comprensión integral de sus impactos. El modelo de desarrollo turístico mexicano ha manifestado como premisa fundamental la búsqueda del beneficio de las localidades receptoras y obviamente de su población; sin embargo, cabe sugerir algunas reflexiones en torno a este postulado, que

---

<sup>70</sup> Vid, [http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_769\\_capitulo\\_3](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_769_capitulo_3), 16/agosto/2006.

<sup>71</sup> Vid, [http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_769\\_capitulo\\_3](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_769_capitulo_3), 16/agosto/2006.

es uno de los aspectos críticos de la sustentabilidad de las actividades turísticas en su funcionamiento local, sobre todo a la luz de los cambios que se manifiestan en el turismo internacional<sup>72</sup>.

Con base en lo visto en este pequeño apartado referente al Turismo, se encuentra un gran espectro de relaciones interdependientes de ayuda mutua y reciproca entre distintas variables de la sociedad, la economía, la cultura, la tecnología, el impacto ambiental, gubernamentales, de percepción y aspiraciones personales o de pequeños grupos, de grandes impactos en la localidad y en las costumbres. De tal suerte que el turismo maneje realidades y se enfrente a situaciones tan complejas ante el flujo de personas y de capitales. Su estudio merece atención en tanto a su dinamismo y detonador en el cambio de las condiciones de vida de los habitantes anfitriones.

El turismo ante estas condiciones de interdependencia debe concebirse como el flujo de personas hacia determinado territorio ajeno a su lugar de origen, con motivos recreativos, de descanso, culturales, negocios y de salud, por un tiempo determinado, con la condición y premisa de regresar a su población natal y no acudir con motivos laborales, tal y como sucede en las migraciones. Además de afectar a la población con la entrada de mayores recursos y también con una posible intromisión en las costumbres nativas. Siendo para los gobiernos una política a seguir en la búsqueda de divisas y recursos, el turismo puede ser enmarcado como un buen proyecto de vida para localidades con proyección y atractivo.

### **2.3 Utilidad del turismo.**

A lo largo de este capitulado, se ha analizado la concepción y evolución del turismo, como una actividad social, donde los desplazamientos de personas se dan para satisfacer la retribución meritoria al trabajo, por motivos tan diversos, como el acercamiento a otras culturas, el ocio o el descanso. Se debe plantear de esta misma forma la utilidad que tiene el turismo en determinado espacio geográfico, pues se ha puesto de manifiesto que puede encarar diversas aristas en su entendimiento como fenómeno de estudio, y los efectos para con una sociedad también lo son.

En líneas previas se ha explicado que la razón de ser de esta actividad lúdico-económica es la vinculación que se da entre el hombre, el mérito y el tiempo libre, recalcando que es una de las

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*

primeras vinculaciones de utilidad que se pueden dar en torno a este fenómeno, la utilización de espacios ganados por el trabajo, denominados también como vacaciones, es un elemento primigenio de utilidad. Los desplazamientos o cambios de ambiente realizados por grupos humanos, dan lugar a la generación de grandes fenómenos socioeconómicos, políticos, culturales y jurídicos. Se pueden clasificar de la siguiente forma los objetivos prioritarios que persigue la actividad turística:

1. Valorización del hombre
2. generación de empleo
3. conservación del medio ambiente
4. preservación y valoración del patrimonio turístico
5. desconcentración económica
6. dinamización de las economías regionales
7. generación de divisas
8. fortalecimiento de unidades nacionales y del proceso de integración<sup>73</sup>.

Desglosando cada uno de estos puntos, se establece que ha existido una disyuntiva entre el primer, el segundo o el séptimo punto de la lista, o sea, si es más importante la valorización del hombre, o la generación de empleos o de divisas, sí bien es cierto que una sociedad con dinero y empleo se considera con una alta estima y valorización, muchos resultados arrojan que tener dinero sumado al ocio, desemboca en grandes males sociales para un centro urbano, de tal suerte que se busque de antemano contrarrestar los efectos nocivos del ocio, por medio de vincular al hombre con sus valores, sus costumbres, y su identidad. La utilidad de una política enfocada al turismo se enfocará en preservar los valores de una sociedad, la autoestima de las personas, y el cuidado de las costumbres, con el fin de no extraviar ni confundir el imaginario colectivo, con las diversas corrientes contraproducentes de la globalización, ahí radica la importancia de este elemento cultural yuxtaponiéndose al lado económico.

La conservación del ambiente y del patrimonio turístico, merece mención seguida, pues es sabido que muchas localidades obtienen un auge económico gracias a que enfocan sinergias en el mercado turístico ante la inmediatez de contar con una serie de atractivos naturales o históricos, enseñar y difundir el respeto a estos centros de explotación turística beneficia a las localidades en

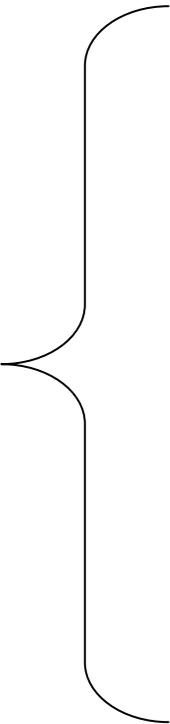
---

<sup>73</sup> Cárdenas Tabares, Fabio, Comercialización del turismo... 24.

forma autosustentable, también constante y duradera, y se vincula la relación con otros pueblos gracias a la interrelación y flujo de los conocimientos patrimoniales y del pasado que existen en una determinada localidad.

La desconcentración económica es un tópico analizado en dos vertientes, una es de carácter económico y político, se relacionan en cuanto a la noción de gobiernos que buscan el desarrollo equilibrado de ciertas zonas con un potencial lúdico versus regiones con mayor dinamismo económico debido a su vocación y adelanto industrial. En muchos países se dan ciertos rezagos económicos y sociales, debido a los adelantos fabriles desiguales entre sus regiones, estos a su vez son enclaves estratégicos para la producción y el desarrollo de una nación en su conjunto, los núcleos urbano-industriales se consideran de gran auge y vitalidad, desafortunadamente retienen muchos recursos, afectando a otros en demasía, esto por la migración de personas a laborar en estos complejos y por la nula generación de riqueza en las zonas poco favorecidas por la industrialización. De tal suerte y ante tal eventualidad, los gobiernos buscan el equilibrio de recursos, por medio de la implementación de políticas turísticas, los desplazamientos de personas que buscan la mejor maximización del tiempo libre, acarrea flujos monetarios, de inversiones, de infraestructura, empleos, y estimulación de otros sectores productivos en una región deprimida febrilmente. Al desconcentrar recursos, se dinamizan otras regiones, se explotan los recursos disponibles y se preservan los mismos, esa quizás sea una gran virtud del turismo como actividad productiva. A continuación se enuncian otras ventajas de carácter económico.

Las ventajas económicas del turismo.



- Balanza de pagos.
- Captación de divisas
- Formación del PIB
- Redistribución del ingreso
- Generación del ingreso
- El turista se traslada hacia donde está el producto
- Efecto multiplicador
- Generación de empleos
- Incremento del nivel de vida
- Mercado inmobiliario
- Comercio local
- Presupuesto público (ingresos y egresos)
- Intersectorización

Fuente: Ramírez Blanco Manuel<sup>74</sup>.

Un primer beneficio de la lista arriba enunciada, es la correspondiente a la balanza de pagos, donde se busca un equilibrio entre las importaciones y el pago de las mismas, así como un flujo más armonioso en la entrada de flujos monetarios extranjeros, capaces de blindar la economía con divisas extranjeras. También ayudan a la economía de un país en la formación de su Producto Interno Bruto (PIB), pues se debe recordar que una característica de la actividad turística es que los consumidores acuden a la fuente del producto, contrario al libre flujo de mercancías que se exportan para un posterior consumo. Se genera y se redistribuye de una forma más efectiva el ingreso nacional, pues un prestador de un servicio turístico realiza una serie de pagos y adquisiciones con ese flujo monetario, que afecta a otros sectores, y esos a otros. Un efecto multiplicador es visible, pues los ingresos de unos se vuelven ingresos de otros subsecuentemente, al crearse la infraestructura necesaria para el buen funcionamiento de esta actividad se generan nuevos empleos, incrementándose en nivel de vida de la población, beneficiando el comercio local, el mercado inmobiliario y la dinamización de otros sectores, sumando que el erario público se fortalece con esos recursos extras. En general esas son las ventajas económicas del turismo.

---

<sup>74</sup> Tabla hecha con base en información obtenida en parte en la obra de, Ramírez Blanco, Manuel, Teoría general de turismo, México, Editorial Diana, 1983.

La orientación y difusión del turismo como actividad productiva, aunque añeja, como se analizó en el apartado anterior, en su aspecto económico ha sido de reciente preocupación por los gobiernos de muchos países, pues los ingresos del cambio y flujo extranjero provenientes de tal concepto han servido, como paliativos de los desequilibrios constantes y coyunturales de la balanza de pagos. En realidad, hasta que se hicieron sentir los efectos de la crisis económica mundial en 1928, fue que muchos investigadores fijaron su atención en el turismo como fenómeno económico digno de investigación y estudio.

Otra ventaja de la actividad turística radica en la dinamización de sectores, aunque el turismo de negocios y de convenciones básicamente se dirige a los núcleos urbanos, se debe recordar que una parte de la demanda turística tiene mayor preferencia a movilizarse en las zonas menos desarrolladas. La respuesta a este fenómeno radica en que muchas zonas de atraso industrial, cuentan con algún patrimonio natural, histórico o del imaginario popular, volviendo irresistible para el turista, acudir a ese destino. Muchos países o regiones han visto la forma de explotar los atractivos naturales con los que cuenta, con el fin de atraer visitantes y con ellos recursos necesarios para cubrir las necesidades de una localidad. Ejemplos de esto pueden ser los lugares costeros, donde pueden arreglar las playas para disfrute de los bañistas, paralelamente se crean restaurantes y hospedaje para prolongar la estadía de los visitantes, se suma factores como el transporte para arribar a ese lugar, espectáculos, vinculación de la cultura aborígen, entre otros. También se agregan factores indirectos, tales como guías de turistas, prestadores de servicios, el comercio local, artesanías, y en general, personas abocadas a cubrir la demanda turística, ya sea por servicios o infraestructura.

Una utilidad de carácter social, se basa en la valorización del hombre y como consecuencia es una forma de aprovechar mejor el tiempo libre de que dispone. “El surgimiento del turismo en el mundo contemporáneo, como desplazamiento de grandes masas, es consecuencia de la adopción en todas las legislaturas de las naciones, de imponer la obligatoriedad de conceder el descanso periódica remunerado, y su difusión es obra sucesiva de los mayores niveles de ingreso, de las comunicaciones expeditas, de la evolución en los transportes, de los servicios especializados y de una compleja combinación de factores adicionales, cuya naturaleza y tratamiento preocupan cada vez más a los sectores públicos y privados de mayor responsabilidad”<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> *Ibíd.* 21.

Se puede aducir un carácter útil de esta actividad, y basado en la retribución consecuencia del merito que es una compensación al estilo de vida sedentario que se vive (rutina y mecanización del trabajo, medio artificial de las viviendas y en general el *modus vivendi* de las grandes urbes, contaminación del ambiente, etcétera.). Como consecuencia, muchos polos turísticos basan sus conceptos en vincularse como una imagen paradisíaca contraria al entorno citadino, de tal suerte la demanda turística lleva implícito una serie de exigencias: espacios libres, empalmes hombre con la naturaleza, ausencia de aglomeraciones industriales. Concientes o inconcientes, en principio, las zonas más atrasadas, siempre que reúnan ciertas condiciones mínimas en infraestructura y servicios básicos, tendrán un mercado potencial. Así pues, la actividad turística responde a factores de localización, en parte diferente a la implantación de actividades industriales, con capacidad de potenciar algunas zonas (costeras, de montaña, coloniales.), con escasas posibilidades de desarrollo industrial o agrario.

Siguiendo en la lógica de la utilidad que tiene el turismo, se debe recalcar que intenta satisfacer tres tipos de mercados, a continuación se enuncian.

1. El mercado interno, que incluye el turismo social y el mercado recreacional, se hace énfasis especial en la importancia del descanso de los nacionales y, en consecuencia, en el conocimiento del territorio de su propio país, antes de que el extranjero, se busca la promoción y difusión del país, a su vez de que se puede incentivar el mercado receptivo, al hacer conocer los valores y expresiones socioculturales de cada región.
2. El mercado regional, su característica principal es la facilitación del movimiento de personas entre los países que integran una región, la finalidad es lograr un mejor conocimiento entre estos, además de ayudar a dinamizar el proceso de integración.
3. El mercado receptivo, para lo cual se toman medidas, se emprenden acciones, y se implementan políticas que permitan cubrir y desarrollar adecuadamente las siguientes actividades:
  - a. Atracción de mercados.
  - b. Transporte y movilización de personas.
  - c. Facilitación turística.
  - d. Utilización y protección de los atractivos turísticos naturales.
  - e. Alojamiento y alimentación turística
  - f. Desarrollo de servicios turísticos.
  - g. Puesta en valor del patrimonio cultural.

- h. Capacitación de recursos humanos nacionales para el pronto desarrollo turístico.
- i. Fortalecimiento de las comunidades receptoras y otras<sup>76</sup>.

La tendencia a fortalecer políticas turísticas se da en escenarios de explotar potenciales ajenos a la industrialización, desafortunadamente muchos países se enfocan al desarrollo fabril y bloquean potenciales alternativos. Por lo general, en los países en vías de desarrollo, sobre todo en América latina, ha prevalecido una tendencia a concentrar los esfuerzos del desarrollo en proyectos agrícolas, (la revolución mexicana, rescató esta bandera con resultados paupérrimos al día de hoy) industriales (desde Lázaro Cárdenas se vislumbra un desarrollo de la industria de la transformación) o de infraestructura (recordando que la política social de Carlos Salinas de Gortari, se enfocó en este tópico), perdiéndose de vista las posibilidades de rentabilidad económica y social que, a través del turismo, pueden obtenerse como consecuencia de la gran cantidad de atractivos turísticos con que cuentan las diversas regiones de un país.

Esta lógica de no inversión en el sector turístico radica en postulados que enarbolan la reivindicación del campo como problemas añejos de un país, aparentemente los proyectos agrícolas repercuten sobre una gran parte de los sectores más pobres de la población de un país, en contraparte, incentivar la creación de las plantas industriales transmiten un cierto sentido de modernización y avance tecnológico, mientras que, los proyectos turísticos tienen una connotación innecesaria y de alejamiento innecesario de las actividades que, para el desarrollo, son consideradas como más serias y productivas.

Se debe considerar que las utilidades del turismo no solo son en el campo económico y social, tal y como se ha venido analizando y enfocando en su utilidad, se pueden aducir también ventajas culturales y políticas, esto dentro de las implicaciones de beneficio que ha traer consigo esta actividad. De tal suerte que el turismo como factor de desarrollo nacional: influye en:

---

<sup>76</sup> *Ibíd.* 25.

1. Metas en el campo económico:	2. Contribución del turismo al logro de metas en el campo social.	3. Contribución del turismo al logro de metas en el campo cultural.	4. Contribución del turismo al logro de metas en el campo político
Mejoramiento de la balanza de pagos.  Incremento del producto interno  Redistribución del ingreso  Impulso de zonas o regiones de menor desarrollo relativo.	La generación de empleos productivos  El descanso y esparcimiento de la población	La protección del patrimonio histórico-cultural  El incremento del nivel educacional de la población	la integración nacional  La proyección de la imagen del país en el exterior  Salvaguardia de la soberanía y la seguridad nacional <sup>77</sup> .

Las primeras tres entradas del cuadro anterior ya han sido analizado, corresponde dar una breve revisión a la cuarta entrada, muy debatida puede ser la el punto concerniente a una integración nacional, sí bien es cierto que en países con culturas homogéneas, la unidad puede ser mayor, en países como el nuestro, debe plantearse desde una óptica de un sincretismo basado en la mayor cantidad de elementos comunes. Un país de corte federal y de grandes rezagos entre sus distintas zonas, con grandes industrias y grandes zonas para el esparcimiento, podría involucrar un gran mercado para los prestadores de servicios turísticos, de hecho la distribución de los ingresos y la dinamización podría parecer factible, pero aun se debe rescatar el elemento integrador que una nación necesita, en casos como México, se logra por medio del turismo cultural básicamente, esto debido a un pasado común ancestros de todos los mexicanos, tal es el caso de un México indígena y colonial, que bien o mal es de carácter homogéneo y esta al alcance de la mayoría de los conacionales. Se ha omitido un poco el factor de las playas, pues en este estudio solo se considera como parte de la actividad productiva y no como elemento cohesión.

La proyección de una zona hacia el exterior, puede involucrar a todas las clases de turismo en las que se puede subdividir esta actividad. El principal motor de despegue de una localidad como polo turístico es quizás el lúdico o de ocio, el aspecto cultural va muy pegado a la imagen de un país hacia el exterior, aunque se enfoque directamente el ocio, también se rescata el ámbito del

<sup>77</sup> Cuadro realizado con información obtenida en: Acerenza Miguel Ángel, Administración del turismo... 138-141.

imaginario colectivo. A estos factores se debe sumar contextos de estabilidad política y económica, determinantes en la elección del viaje y en su posible estadía. De la relación entre estas variables, dependerá la imagen externa de una localidad. Salvaguardia de la soberanía nacional en estos tiempos modernos, puede quedar en duda por las cuestiones que se vienen manejando, tal es el caso de los flujos de personas y de capitales, la entrada de estos o la intención de obtenerlos pueden afectar las decisiones de un país, por ese motivo, se duda si el turismo beneficia la soberanía nacional. En cuanto a la seguridad nacional vincula una política turística en cuanto al aspecto que se da hacia el exterior, si un país ha adoptado como estrategia de desarrollo el uso de actividades lúdicas, reforzar sus fronteras y su clima interno va a ser determinante en el desarrollo de los polos de atracción de vacacionistas, de esta pretensión radica esta utilidad.

La utilidad que puede dar el turismo como actividad productiva, se basa en los elementos antes mencionados, siendo quizás los de carácter económico y social los que mayor peso y valor puedan significar en este breve análisis, no obstante ante lo descrito en este apartado, se debe sopesar estos elementos con factores que busquen un equilibrio de desarrollo, o sea, que se busque la implementación de estrategias adecuadas para darle un gran rumbo a esta actividad. Analizando las ventajas que trae consigo el turismo, se debe plantear una estrategia real, factible, basada en los recursos disponibles y propios de explotarse, para esto se deben plantear objetivos claros a los que se quiere llegar, establecer una política clara y sobre todo y de antemano, establecer y segmentar al mercado que se quiere llegar. Primeramente se debe establecer los mercados que se intentan satisfacer con base en la oferta y la demanda turística, una vez analizado esto, se determinará el curso de acción, el siguiente apartado describe los distintos tipos en los que se puede fraccionar este fenómeno de estudio.

#### **2.4 Tipologías del turismo.**

Una necesidad imperante del hombre, es clasificar las cosas que lo rodean, en el fenómeno turístico no es la excepción, este ejercicio sirve para enfocar a los mercados que se intenta llegar y se intenta satisfacer, la cuestión radica en determinar cuales son esos mercados en los que se puede seccionar el fenómeno turístico. Hay muchas formas de taxonomía, en las siguientes líneas, se describirán de manera breve.

Una primera aproximación se puede establecer en base a dos criterios aceptados de corte más o menos general:

- Turismo interno o nacional: Este principalmente se aboca a los desplazamientos realizados dentro de un país, se usa básicamente con fines estadísticos para las cuentas nacionales, y se puede bifurcar en un sin número de actividades, como la diversión, la cultura, los negocios, entre otros.
- Turismo externo o internacional: También se usa para fines estadísticos, y hace referencia a los visitantes que se movilizan al interior de un país.

Un segundo criterio radica entre un tipo más clásico y un subfenómeno de gran auge en estos últimos años, llamado turismo alternativo o ecoturismo<sup>78</sup>.

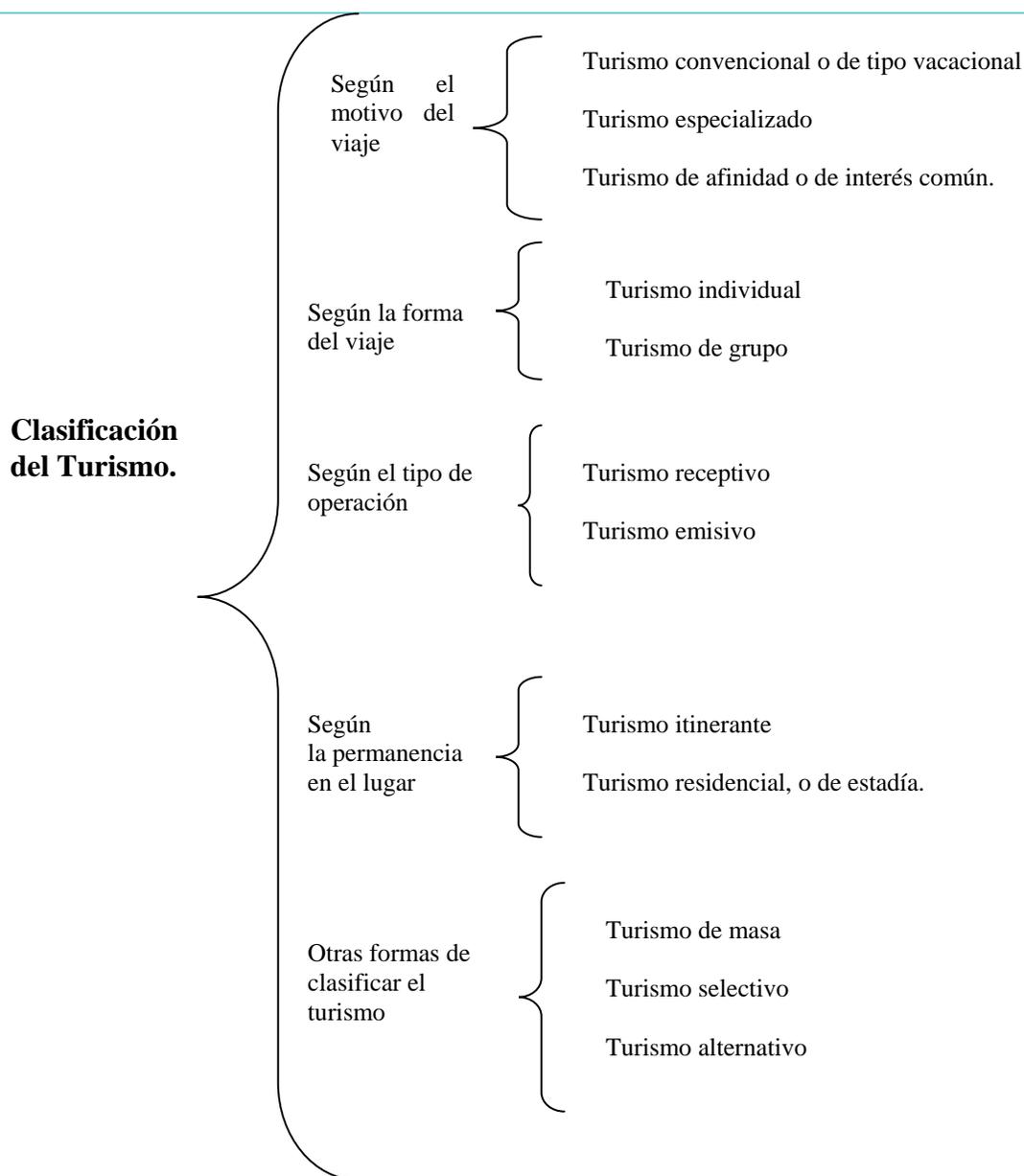
El turismo de “masas o tradicional” es y ha sido muy importante en el desarrollo de esta actividad, es de resaltar su expansión e incremento, esto como consecuencia del goce de mayor tiempo libre y conquistas sociales como son las vacaciones pagadas. Su particularidad radica en la adquisición de paquetes baratos donde se incluye la transportación y el hospedaje, se proporciona una dosis de entretenimiento y diversión en los centros de ocio (playas, balnearios y en general lugares de recreación), en general las características del destino se vinculan con el precio. Lo practican personas de ingresos medios y bajos (se vincula en esta característica el turismo social).

La contraparte, es enfocada en el turismo alternativo cobrando cada vez mayores seguidores. Su aspecto cualitativo es el de organizar viajes a lugares sin explorar y sin descubrir por el grueso de los posibles visitantes, desconocidos para los hacedores de itinerarios y vendedores de paquetes. Se puede vincular a cuestiones elitistas, excluyente de las masas, pues este tipo de viajantes, está dispuesto a pagar precios elevados por la existencia de atractivos notables, lugares exclusivos de tipos naturales o culturales. La virtud se encuentra en la diversificación de la oferta pues se reorienta hacia destinos diferentes a los de balnearios, valorando los diversos atractivos naturales y culturales que existen en una región.

---

<sup>78</sup> Véase, Bringas Rábago, Nora L. y Lina Ojeda Revah. El ecoturismo: ¿una nueva modalidad del turismo de masas? *op. cit.*

Otro tipo de clasificación se vincula a cuestiones del porque, el como se realizan así como la permanencia en el lugar que se ha de visitar<sup>79</sup>.



**Según el motivo del viaje:**

Turismo Convencional: este se enfoca básicamente a los mercados de sol y playa, para cubrir necesidades de ocio.

Turismo especializado: se canaliza a aspectos culturales, de negocios, de aventura y hasta de educación.

<sup>79</sup> Cuadro realizado con información obtenida en Acerenza Miguel, Ángel, y Ramírez Blanco, Manuel, *op cit.*

Turismo de afinidad: básicamente se ubica en congresos y de convenciones, religioso, etcétera.

***Según la forma del viaje:*** este tipo de clasificación, remite a la manera en que se realizan los viajes, ya sea que una persona o familia realice el desplazamiento a su modo, sin itinerarios ni ataduras, y con los destinos y escalas que elija a su libre albedrío; o en grupo, ya sea por la adquisición de paquetes o tiempos compartidos, excursiones, entre otras, se destacan por realizarse en determinados periodos, se manejan los movimientos de los viajante por medio de itinerarios, los lugares a visitar de antemano se encuentran preestablecidos.

***Según el tipo de operación:*** se bifurca básicamente en dos clases, el emisor y el receptor. El primer tipo al que se hace referencia concierne a los visitantes que se desplazan de su país de origen a otro, o dentro de una nación, cuando el flujo se da entre las distintas zonas y regiones con las que cuenta un país, la condición para este tipo, es la movilización del lugar de origen, todos los países o zonas en determinado momento pueden ser emisivos, esto pese a considerarse como zonas de vacacionar, es casi imposible contar con casos de plazas netamente receptoras sin generar flujos hacia a fuera, en cualquier momento se puede jugar estos roles. Por su parte cuando se habla de turismo receptor, se hace alusión a los visitantes que abandonan su país o región con el fin de visitar un lugar ajeno a su entorno, el motivo específico no es contemplado aquí, solo la idea del aprovechamiento del tiempo libre, tampoco se establecen criterios de la forma de la movilización, se usa para fines estadísticos y con la noción de crear mercados, productos y destinos mejor planificados.

***Según la permanencia en el lugar:*** es un poco más especializado realizar este ejercicio, pues se determinará una serie de cuestiones encaminadas a obtener datos sobre las preferencias en un determinado lugar. Se puede analizar en dos vertientes, una de carácter itinerante y de fondo residencial. El primero se enfoca a los turistas que acuden a un determinado centro vacacional, su estadía no se prolonga más allá de una semana, y a lo largo de su vida regresan algunas cuantas ocasiones o quizás nunca mas lo vuelvan a hacer, es clásico en las excursiones que se pueda dar este fenómeno, en paquetes, o en cualquier tipo de desplazamiento. Por su parte el turismo residencial involucra la variable de adquirir una propiedad o estar ligado directamente a un determinado sitio, acudir de visita en forma constante es un elemento característico, así se pueden resumir estos factores de este tipo específico de turismo.

**Otras formas de clasificar el turismo:** la terna es de masas, selectivo y alternativo. Quizás no merezcan mayor explicación, los dos primeros tipos, pues quedan entendidos sobre manera; el carácter alternativo de esta actividad se vislumbra con la ruptura de patrones clásicos que se vienen manejando, como el caso de balnearios o de sol y playa, se explotan las aventuras extremas, campismo, actividades vinculadas a la naturaleza (ecoturismo) y de apreciación de formas de vida distintas a las urbanas, por sus costos es considerado como de elite, por elevados y poco accesibles al grueso de la población.

Según el motivo del viaje, es importante analizarlo para determinar el mercado que se intenta abarcar, según la oferta y la demanda que pueda presentar una determinada localidad con aspiraciones a centro o polo turístico. La siguiente lista enmarca la oferta que puede darse en un determinado espacio geográfico con ciertos atractivos o potenciales para aprovechar el tiempo de ocio.

1. Turismo de descanso o de vacaciones.
2. Turismo de negocio y de compras.
3. Turismo deportivo.
4. Turismo de aventura.
5. Turismo religioso.
6. Turismo cultural.
7. Turismo científico.
8. Turismo gastronómico.
9. Turismo estudiantil.
10. Turismo de congresos, convenciones y similares.
11. Turismo familiar y de amigos.
12. Turismo de salud o medicinal<sup>80</sup>.

El turismo de descanso o de vacaciones se enfoca a satisfacer las necesidades de ocio (recreo, uso del tiempo libre) y de generar un breve espacio para la recuperación de las energías gastadas a lo largo del periodo de trabajo, es quizás la forma más común de utilizar las vacaciones. Se puede encasillar en destinos de sol y playa, montaña, excursiones, entre otros, no merece gran explicación pues es entendido sobre manera. Por su parte los desplazamientos catalogados como

---

<sup>80</sup> Cárdenas Tabares, Comercialización... 80.

de negocios<sup>81</sup> y de compras, se encuentran segmentados de forma muy específica, pues se marginan de este mercado a los grandes sectores populares, es practicado por personas que acuden a un lugar a realizar un negocio, se vincula a grandes ciudades o localidades con gran atractivo comercial, infraestructura suficiente y de altura de una ciudad moderna, aunque también muchos núcleos urbanos han emergido para captar este tipo de mercados tal es el caso de Brasilia, Monterrey, Santiago de Chile o Miami, superando incluso a otras urbes. Cuando se profundiza en realizar un desplazamiento para realizar compras, se hace referencia a un segmento con altos ingresos hacia centros urbanos con gran atractivo comercial y precios competitivos o mercancías difíciles de adquirir en una determinada zona, en tiempos recientes ha adquirido gran popularidad esta práctica y se vincula paralelamente a los grandes negocios y al también conocido como shopping de carácter mas personal.

El turismo deportivo se vincula a aquellos centros donde se puede practicar algún tipo de actividad vinculada al ejercicio o la competencia de una serie de deportes tanto comerciales y también alternos, los sitios tradicionales de sol y playa y de montaña se diversifican con la práctica de deportes propicios para estas plazas, se pueden agregar la celebración de justas como campeonatos regionales, nacionales, juegos olímpicos, mundiales de diversas especialidades, sitios con algún club deportivo que participe en una liga importante, o lugares especializados en instalaciones e infraestructura para los entrenamientos y competencia. En general no hay una regla para este tipo de clasificación, grandes centros urbanos, culturales, políticos de balneario o alternativos pueden jugar este rol. Por su parte el turismo de aventura puede enfocarse a lugares de turismo alternativo o extremo, de campamento, selva, espeleología o actividades a fines, su práctica se aleja sobre manera del grueso de la población, además de necesitar equipos especiales y una preparación física e intelectual para poderse llevar acabo, algunas localidades marginadas del desarrollo industrial, pero con atractivos naturales buscan captar a este tipo de turistas, ofrecen grandes sorpresas y en muchos casos la inversión en infraestructura es mínima.

Turismo religioso enuncia la noción de la fe, se ubica en lugares con gran tradición para una religión, donde ha pasado un evento de credo, sagrado, espiritual o místico, o se conmemora un evento sublime, ejemplos puede haber muchos, en nuestro país se cuenta con la movilización

---

<sup>81</sup> Ante la afirmación que se hace acerca de que el turismo no puede recaer en cuanto a la búsqueda de los negocios, se debe contemplar una serie de cuestiones, en cuanto a que los viajeros de negocios tienen un comportamiento de consumo, en demasía similar, se hacen uso de los mismos tipos de alojamiento, y alimentación, transporte y amenidades en el punto de destino.

anual decembrina de la Virgen de Guadalupe, o movilizaciones similares como en Juquila, o en Veracruz con los desplazamientos en el mes de marzo para visitar Catemaco y sus ritos de santería. Al igual que los destinos de balnearios, este tipo es de igual antigüedad –las primeras movilizaciones romanas obedecían a estas cuestiones- y en la actualidad genera una gran derrama económica y como fenómeno social, obedece a otro tipo de estudio. El turismo cultural se aboca a centros privilegiados por generar algún aporte cognoscitivo a la humanidad en su conjunto, lugares con un valor emocional, estético, moral, arquitectónico, filosófico, militar, entre otros, aunque los casos clásicos son sitios históricos o zonas arqueológicas, también pueden ser localidades que albergan colecciones, museos, piezas de gran significado para la humanidad, bibliotecas, en fin, un sin número de fragmentos de la historia encapsulados en una plaza específica y que son capaces de movilizar a la gente.

Siguiendo con esta vertiente que rompe el descanso como objetivo del ocio, se encuentra el turismo científico, que es considerado como aprovechar el tiempo libre para actividades relacionadas con la obtención de conocimientos que buscan dar mejor nivel de vida a la sociedad, visitar centros turísticos donde hay laboratorios, planetarios, bases espaciales, entre otros, se complementa con el turismo de tipo cultural, pero es más específico, pues suelen hacerse breves estadías con fines cognoscitivos. Turismo gastronómico es un mercado muy específico y se basa principalmente en intercambios y movilizaciones culturales por medio de la comida. El turismo estudiantil, se enfoca a que se realicen pequeñas estancias en determinados lugares, con el objeto de acercar la cultura a los jóvenes. El turismo de familias también es uno de los más comunes, pues se efectúa cuando un pariente o amigo se moviliza de su lugar de origen a otro con el fin de reencontrarse con su parentela, estos movimientos generan una derrama importante en la localidad. En suma estos pueden ser los tipos de motivaciones que se siguen para aprovechar el tiempo libre.

También se puede clasificar el turismo de acuerdo a su alcance, a quienes lo hace accesibles, sí bien en la actualidad practicarlo es algo común para la gran mayoría de la población, aun existe mucha gente marginada de este proceso, de tal suerte que aunque exista la normatividad para tener tiempo libre, no existen muchas veces los recursos para viajar y participar en esta actividad lúdico-recreativa, ante este escenario, muchos gobiernos encuentran la necesidad de apoyar a sus ciudadanos con la subvención del turismo, por medio de leyes, apoyos y organización de los viajes, así surge el turismo social. “el turismo social, aunque no este bien definido, implica la

existencia de unas subvenciones parciales al viaje en sí o a la zona de destino. –ejemplos de esto, son los negocios turísticos que poseía el gobierno hasta antes del desmantelamiento del Estado de bienestar, como fue Oaxtepec, balnearios, centros de recreación ganados por los sindicatos, etcétera.-... es un intento de rectificar las desigualdades en la distribución de bienes, haciendo posible para amplios sectores de la sociedad el disfrutar de los placeres que hasta ahora experimentaban unos pocos.”<sup>82</sup>

Generalmente se dice que es un conjunto de relaciones y fenómenos que provienen de la actividad turística de estratos sociales económicamente débiles, se hace posible la participación de estos por medio de leyes o implementación de políticas compensatorias, buscando siempre el beneficio y no el lucro, los sectores beneficiados son los obreros, estudiantes y pensionados<sup>83</sup>. En general este es el tipo mas usual de clasificar o segmentar el mercado turístico, con base a esta recopilación, se buscara planear adecuadamente una zona afín de las necesidades de los viajantes, implementar políticas adecuadas, el siguiente apartado dará cuenta de lo que implica una política turística.

## **2.5 Política turística**

En el primer capítulo se abordó conceptualmente la idea de políticas, esto como el gobierno tomando decisiones, o las acciones gubernamentales que afectan el comportamiento de la sociedad, incentivan o desaniman ciertas actitudes así como también estipulan esfuerzos en pro de un objetivo, de tal suerte que se pueda entender a una política turística como el conjunto de actitudes y estrategias que gobierno y sociedad organizada adoptan o hacen suya ante el fenómeno turístico. Como se ha analizado, esta actividad presenta un grado de complejidad bastante alto, consecuencia de su interdependencia y continuo juego con otras actividades, se encuentra influido por la mayoría de los principios jurídicos de un Estado, como por las medidas y orientaciones tomadas por los poderes públicos, esto puede influir positiva o negativamente en el desarrollo de esta actividad lúdico-recreativa.

La política turística es producto de la política general de un Estado y estará supeditada siempre a razones de orden público. Así, por ejemplo, un Estado, con el objeto de estrechar relaciones más

---

<sup>82</sup> Gispert, Carlos, *op. cit.* 174-177.

<sup>83</sup> Véase, Fernández Fuster, *op. cit.* 414-415.

amistosas con otro, puede valerse de actitudes liberales para con los nacionales de ese país que se internen en su territorio. Por otra parte, no todas las medidas de carácter restrictivo que asume un Estado y que afectan al turismo responden necesariamente a una política antiturística o de animadversión hacia el turismo, sino que pueda obedecer a prevenciones de carácter económico o de política exterior. De lo anterior podemos deducir que la participación del Estado en el turismo es decisiva, y que su actitud frente a este fenómeno podrá determinar su fomento o su restricción, y hasta su extinción<sup>84</sup>.

La política desde el punto de vista gubernamental es entendida como el conjunto de decisiones encaminadas a fortalecer, incentivar, promover, o castigar determinadas acciones, en general es el marco de orientación para la acción de los gobiernos, o también se puede considerar como una perspectiva para el desarrollo de una determinada actividad, en este caso es el turismo, para que pueda ver la luz y su óptimo progreso necesita de los siguientes puntos fundamentales para el manejo de las directrices turísticas:

- a) Se debe contar con un plan de acción en pro del turismo, que propicie un desarrollo integral, sistémico y equilibrado, debe ser la punta de lanza para detonar esta actividad, pues el plan es resultante de una política, por medio de este manifiesto se buscaran los objetivos generales que buscan perseguir con la implementación de un desarrollo turístico, concatenar los beneficios y dirimir los efectos negativos, que también pueda acarrear.
- b) Debe ser incluyente, plural y participativo, donde los sectores público, privado y social puedan participar recíprocamente en la elaboración de las estrategias y objetivos a perseguir por el plan, coordinar interinstitucionalmente sus actividades, evitando la duplicación o dispersión de funciones.
- c) Cada orden gubernamental debe disponer de acuerdo a su ámbito de un órgano oficial, encargado de aplicar, manejar y evaluar la política turística.
- d) Para que esta actividad se pueda desarrollar de manera efectiva y la política se pueda desenvolver en buenos términos, se necesita de una moderna, flexible y adecuada legislación en materia turística, el objetivo es que se permita reglamentar lo concerniente a este menester.

---

<sup>84</sup> Torre Padilla, *op. cit.* 67.

- e) Tratándose de turismo social, donde el Estado es propietario de centros turísticos o empresas turísticas (balnearios, hoteles, agencias, servicios institucionales prestadores de crédito o facilidades para desarrollar este mercado, servicio de transportes, entre otros.), se deben a su vez coordinar por un organismo rector, independientemente de tener o no un organismo oficial<sup>85</sup>.

La política turística además de un plan y un proceso de planeación adecuado y realista, necesita de un órgano capaz de poder implementarlo, con funciones y atribuciones bien definidas, con un marco legal propio y un criterio basado en la constante interdependencia, se debe sumar factores como la pluralidad, el turismo debe ser incluyente, y participativo, donde se articulen sinergias entre los sectores público, privado y social, esto con el fin de poder participar conjunta y recíprocamente en la discusión, elaboración, hechura de estrategias y objetivos a perseguir por el plan, así como coordinar ínter-institucional e ínter-sectorialmente sus actividades, evitando en todo momento la duplicación de funciones. No es fácil articular sinergias ni promover la participación en torno a este fenómeno, un primer obstáculo puede devenir de la misma estructura gubernamental, pues puede no considerarse como una actividad necesaria para una localidad, se suman factores como los ideológicos, morales, consuetudinarios, aspiración colectiva y de arraigo, sí estos se suman, pueden bloquear la implementación de este tipo de políticas.

Convencer al grueso de la población para la implementación de una política turística, puede ser más difícil de lo que parece, aun teniendo la población, grandes rezagos en materia económica y social, los factores enunciados en el párrafo anterior en muchos casos son determinantes para no llevarse a cabo el desarrollo de esta actividad, la tarea es convencer a la gente de los potenciales reales que se puede tener con un desarrollo de esta magnitud, superar las expectativas que generan los incipientes proyectos agrarios o la industria, u otros placebos temporales que no generan ni coadyuvan al desarrollo social, como las maquilas o el capital golondrino. Otro aspecto a resaltar es el gubernamental, cada gobierno se ve influido por aspectos ideológicos partidistas, determinantes en la implementación del turismo, su entrada a una estructura administrativa depende de este factor, y una vez adentro, su jerarquía también se ve mermada o fortalecida por lo antes mencionado.

---

<sup>85</sup> *Ibíd.* 88.

Según su jerarquía, ya sea cabeza de sector o un área dentro de una Secretaría, su función debe ser el concilio de intereses entre los sectores público, privado y social, la hechura de la política y del plan, debe abocarse a la continua aglutinación de intereses, rescatar las ideas y las voces a favor y en contra para canalizar información útil hacia el desarrollo de los lineamientos que ha de seguir esta actividad. Se deben tomar en cuenta además de la población, los actores económicos, y políticos que son determinantes en el desarrollo de esta actividad, en muchas ocasiones la gente que invierte en este tipo de desarrollos se encuentra motivada de antemano por la existencia de grandes riquezas naturales e históricas, potencialmente explotables y con gran afán de lucro, en otras tantas puede no suceder esto, y los gobiernos deben convencer a los posibles inversionistas para el impulso de una empresa de esta complejidad. Los entes políticos también se deben convencer de la necesidad o de la oportunidad de implementar estas políticas, así como el contar con un mecanismo administrativo que le de seguimiento a este menester. Tomando en cuenta a todos los actores es como se articulará la política turística, esta terna de sectores se debe ver arropada y protegida por una legislación que garantice estabilidad, adecuación y protección.

Para que esta actividad se pueda desarrollar de manera efectiva y la política se pueda desenvolver en buenos términos, se necesita de una moderna, flexible y adecuada legislación en materia turística, el objetivo es que se permita reglamentar lo concerniente a este menester. Los actores inmersos en este proceso deben condensar su marco regulatorio y de acción de manera plural y reciproca, la legislación debe ser maleable a los tiempos que pueda vivir el turismo, así como delimitar las competencias de cada actor. Se necesitan reglas e instituciones claras y capaces de promover un desarrollo continuo y suficiente.

En líneas anteriores se determino las teorías en pro y en contra del turismo, la política y su planeación serán determinantes en la consecución de grandes resultados, valorando beneficios e impactos que repercutan en determinada localidad, el Estado debe ser fiel promotor y seguidor del fomento e implementación de este tipo de desarrollos nacionales o locales. Tratándose de turismo social, donde el Estado es propietario de centros turísticos o empresas turísticas (balnearios, hoteles, agencias, servicios institucionales prestadores de crédito o facilidades para desarrollar este mercado, servicio de transportes, entre otros.), se deben a su vez coordinar por un organismo rector, independientemente de tener o no un organismo oficial.

La intervención del Estado por medio de su sector público directa o indirectamente siempre es importante, pues además de generar el marco legal para el buen desenvolvimiento de esta actividad lúdico-recreativa, se aboca a generar esfuerzos determinantes y detonantes, tal es el caso de otorgar una serie de estímulos directos (creación de la oferta complementaria, haciendo referencia a la infraestructura y equipamientos) e indirectos (fiscales, crediticios, etc.) esto con el fin de promover el desarrollo de zonas atrasadas de una determinada localidad. De esta forma el turismo ha tenido un impacto en el desarrollo regional cuyos objetivos y efectos fundamentales han sido los siguientes:

- Conseguir una distribución más equitativa en el nivel de vida entre regiones desarrolladas y atrasadas dentro del país.
- Mejorar el hábitat local y regional, puesto que la creación y el perfeccionamiento de la infraestructura y equipamiento en estas zonas permiten su utilización simultánea tanto por los turistas como por la población residente.
- Estimular el desarrollo regional, pues la implantación y mejora de la infraestructura y equipamiento necesarios para el turismo,, facilitan o estimulan simultáneamente el establecimiento en la región de otras actividades (industriales, de servicios, etc.).
- En algunos países, este tipo de desarrollo también ha buscado descongestionar zonas turísticas saturadas<sup>86</sup>.

En este sentido, puede decirse que la mayor contribución del turismo se manifiesta en el terreno del desarrollo regional. En lo local es donde se materializan los planes para obtener los máximos beneficios en campos como el económico y el social. Siempre y cuando, claro esta, forme parte de un plan integral de desarrollo regional, y no se lo fomente como una actividad aislada de la problemática que este tipo de desarrollo presenta. La adopción de una política con estas características involucra un ejercicio de gran planeación y visión, de discriminación de información y variables, de grandes decisiones y de esclarecer objetivos y metas, de determinar lo deseable y lo indeseable, el tiempo, el espacio, alcances económicos y sociales de esta actividad, así como generar mecanismos para combatir efectos negativos y preservar algunas costumbres que hacen genuino un determinado lugar.

---

<sup>86</sup> Bote Gómez, Venancio, Planificación económica del turismo, de una estrategia masiva a una artesanal, México, Editorial Trillas, 1997, p. 44.

Pareciera contradictorio que una localidad busque el mercado mundial, recursos internacionales, las ventajas de la globalización y por otra parte conservar valores y costumbres locales, la bonanza del dinero y la tranquilidad de antaño, el desarrollo en infraestructura, el flujo de personas así como el contacto con el exterior, y no verse tocados por las ideas de los turistas, muchos de estos fenómenos desafortunadamente son irremediables, el contacto y libre cambio de ideas con el mundo es inevitable, pero otras cuestiones son de rescatar y valorarse en la hechura de políticas, tal es el caso de la arquitectura del lugar, algunas costumbres, tradiciones y formas de trabajo, aunque la idiosincrasia original siempre se modifica total o parcialmente, amortiguar muchos de esos impactos va a ser tarea de la política, sumándose claro los efectos para la planeación y el desarrollo del turismo en cuanto a su estructura administrativas, política, legal, en infraestructura, y en su impacto social. El uso de directrices generales de acción, no sólo implica el establecer mecanismos de desarrollo económico y de apariencia en el inmobiliario urbano y el alojamiento, se debe tener una visión ampliada para equilibrar todos los efectos de los movimientos de personas con fines de ocio y negocio.

En lo social es donde quedan muchas dudas de la implementación de una política turística, no obstante se rescata el flujo de ideas y de ciertas tendencias occidentales de hacer las cosas, en contra parte se establece que el turismo destruye estructuras sociales originarias, formas de producción, promueve vicios y adiciones así como la prostitución, en muchos casos esto suele ocurrir, se liga la actividad lúdico-recreativa con males humanos, volviendo aún mas complejo este fenómeno social. La tarea de la policy es explotar lo deseable y controlar lo nocivo, insertándose en lo social como un medio de colaboración y de límites, vislumbrando que en el aspecto económico se busca la promoción y las instituciones necesarias para el libre juego de los agentes. Este último aspecto es el más optimista, donde se resaltan aspectos como la capitalización de las entidades, pago de la balanza de pagos, flujos de mercancías, una no mejor pero si nueva forma de redistribuir la riqueza, el siguiente apartado tendrá como fin analizar esta virtud del turismo.

La noción de políticas públicas involucra realizar ejercicios prospectivos sobre atender lo que es realmente un problema del hombre y logre a generar su desarrollo en la sociedad, el turismo como actividad enmarca una serie de efectos sociales concatenados a diversos aspectos del espacio público, ya sean aspectos legales, geográficos, económicos, financieros, estructurales, de infraestructura, de intromisión gubernamental, entre otros. En todo caso la atención de este

menester involucra la aceptación como tal en una agenda, la racionalidad de los recursos, establecimiento de hipótesis y metas y un proceso de implementación y perfeccionamiento continuo, de consenso, entre otros factores que solo la articulación y generación de sinergias por parte del gobierno pueden volverse tangibles, de tal suerte que el turismo sea parte integrante del proceso de *policies*. En el siguiente capítulo se analizará la acción gubernamental en materia turística en Veracruz.

### 3. Análisis de la política turística del estado de Veracruz 1999-2006.

A lo largo de este trabajo de investigación se ha analizado el contenido, importancia y aplicación de las políticas como método de gobierno, esto es todas las decisiones de gobierno para detonar determinadas actividades en beneficio de un grupo con un peso específico o de una localidad, el primer capítulo muestra teórica y metodológicamente el desarrollo de las políticas, se tiene un panorama general de lo que estas mismas implican en el actuar gubernamental. El segundo capítulo remite a una esencia teórica sobre materia turística, su origen y etimología, así como su conceptualización y abordaje desde el análisis de lo que es una política turística. Ambos capítulos dan un panorama teórico sobre este objeto de estudio, el tercer capítulo es de corte analítico, conociendo el fenómeno lúdico-económico, se vislumbrará como se ha manejado la policy en el estado de Veracruz en los años comprendidos entre 1999 y 2006, este espacio de tiempo corresponde a dos gestiones estatales la primera es de Miguel Alemán, analizado completamente, y los últimos dos años corresponden a Fidel Herrera Beltrán, cuyo ejercicio administrativo aun no termina.

Una de las motivaciones principales para realizar esta investigación radicó en la constante propaganda realizada por el gobierno estatal en pro de favorecer y detonar esta actividad, basada en argumentos como el potencial natural, humanista y económico con el que cuenta la entidad, más allá de un postulado en un plan de gobierno, fue la constante promesa del entonces candidato a Gobernador Miguel Alemán durante su campaña<sup>87</sup>, es de resaltar que en 1998 durante su campaña, fue uno de sus grandes postulados, plasmado en su momento como prioritario en el Plan Estatal de Gobierno y a lo largo de su gestión se cristalizó este objetivo, aprovechando medios de comunicación, infraestructura y lazos de amistad. Durante la presente administración se ha dado continuidad a este tipo de políticas con grandes y notables adecuaciones, pero con grandes temas a tratar y sinergias pendientes para aprovechar. Sin más preámbulos entremos en materia.

De primera mano se puede considerar que el Estado de Veracruz busca implementar políticas turísticas siguiendo una lógica, de fortalecer y amenizar la economía. La apuesta de estas últimas

---

<sup>87</sup> No es de extrañar pues su padre Miguel Alemán promovió sobre manera esta actividad, esto cuando tuvo grandes mandos públicos en el gobierno federal, tal es el caso de la Secretaría de Gobernación o en mayor medida cuando fue Presidente de la República en los años 1946 a 1952.

administraciones ha sido de subsanar el campo y la industria, diversificar la oferta de la producción de la entidad, incursionar en los grandes negocios, ser un puerto y punto clave para estos, y complementarse con la actividad turística potenciando todos los recursos naturales, históricos y humanos para el buen desarrollo de este sector en franca expansión. Veracruz es un estado dotado de grandes atributos naturales, se pueden explotar en cualquier rama, es un punto de conexión entre el centro y el sureste, puerto de altura donde arriban muchas embarcaciones provenientes de Latinoamérica, África y Europa, de tal suerte que se erige como un enclave estratégico con un gran motor económico, político y comercial.

Durante años se le atribuyó el valor de pieza clave del desarrollo del país, pues fue considerado como uno de los grandes graneros de nuestro país, aportaba una gran cantidad de productor agrícolas, muchas industrias se concentraban en la región, por su puerto y gran cantidad de materias primas y mano de obra susceptibles de explotarse. En la agricultura se cuenta con un clima ideal para sembrar y cosechar un sin fin de frutas y verduras de temporada y de importación, o sea ajenas a la entidad, se cuenta con grandes cuerpos de agua para el desarrollo del campo, además de que esta zona es ideal para la ganadería por el clima semi-húmedo generador de grandes extensiones de pastizal y potreros. En la industria se cuenta con los insumos suficientes para el desarrollo de complejos industriales, mano de obra, excelente posicionamiento geográfico para la entrada y salida de mercancías, agua para el movimiento de las maquinas y generación de electricidad, y vías de comunicación de gran realce. El sector turístico tiene gran potencial de acuerdo a los mercados que se intenta satisfacer<sup>88</sup>, durante muchos años fue utilizado muy poco como factor de desarrollo, y es precisamente en la década de los noventa cuando se puede notar un realce e interés en este tipo de estrategias.

Ejemplos de esto es el mejoramiento de la infraestructura carretera, para comunicar al puerto de Veracruz con la Ciudad de México, creación de museos, realce y acercamiento de la cultura con movimientos artísticos como la Cumbre Tajín, el Carnaval de Veracruz, y la inauguración del acuario, dicho sea de paso uno de los más grandes y modernos de América Latina. Destaca que en los últimos 8 años se tenga un mayor realce, respondiendo ciertamente a las coyunturas internacionales, de los desfases y nuevos competidores originados por la entrada en vigor de

---

<sup>88</sup> *Supra*, capítulo 2.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994<sup>89</sup>, fenómenos como la migración de muchos veracruzanos hacia otras entidades o Estados de la Unión Americana, entre otras causas. En pocas palabras y con base en lo expuesto en el capítulo 2 de esta investigación, se han implementado políticas turísticas para dinamizar zonas en franca pobreza o con rezagos tanto en las actividades agrícolas o industriales.

### **3.1 Retrospectiva de la actividad productiva del estado.**

El estado de Veracruz, ha sido sin duda, parte importante en la historia nacional, en esta bella entidad, se tienen vestigios de la cultura prehispánica más antigua, la llamada “Cultura madre”, los Olmecas. Además de que en ese suelo se fundó el primer municipio de América “La Villa Rica de la Veracruz”. Durante los primeros años de vida independiente de México, en el siglo XIX, fue lugar de residencia del gobierno, de presidentes además de contar entre sus celebres anécdotas con el centro penitenciario más terrible del siglo XIX y principios del XX, San Juan de Ulúa. Durante el porfiriato fue un gran centro de desarrollo, gracias a los grandes cuerpos de agua, se establecieron diversas industrias de punta (para su época) como la textilera de Río Blanco, ingenios azucareros, el ferrocarril México-Veracruz así como la modernización del puerto de Veracruz, convirtiéndose en uno de los más modernos del país.

Los ejemplos pueden seguir en cuanto a la importancia, gran capacidad y potencial que puede tener el Estado, su posición geográfica lo demuestra, pues como se escribe a continuación los recursos existentes a lo largo y ancho de la entidad pueden ser utilizados tanto en el campo, la ganadería, el sector industrial y el turismo, el Gobierno de la Entidad es muy explícita en este aspecto, pues produce libros, volantes, carteles, propaganda en revistas de todo tipo, radio, televisión e Internet entre otros, siempre se tipifican con un carácter general y de oportunidad, a grandes rasgos el entorno de

Veracruz cuenta con climas tan variados que van desde la selva húmeda y tropical hasta las playas, sabanas y dunas con temperaturas desde los 11 a los 32 grados centígrados, Veracruz cuenta con gran variedad de ríos, lagunas y manglares, con el 35% de los recursos

---

<sup>89</sup> Este factor merece mención a parte y podría ser otro tema de tesis, aquí sólo se señala que la entrada en vigor del TLCAN, ha propiciado una serie de eventos para los cuales aun no se estaba preparado, especialmente en el campo, han ocurrido crisis como la cañera, declive en los precios del café, lidiar con la importación de carne y leche, en la industria se compite contra la mano de obra china, sumándose la amenaza ambiental de la posible escasez de recursos naturales, la dependencia y los vaivenes económicos y políticos del petróleo. Ante este breve escenario y con el firme objetivo de diversificar la oferta del Estado y guiar los rumbos de la economía y finanzas de la entidad a un buen puerto, es que se ha optado por invertir, planificar y generar esfuerzos en pro del turismo.

hidráulicos y con el 68% de las especies de aves del país, así mismo cuenta con 32 áreas protegidas como reservas naturales y con casi 700 Km. de litoral, debido a esta gran riqueza natural se pueden realizar todo tipo de actividades relacionadas con la naturaleza y el reto con la misma como el ecoturismo y el turismo de aventura<sup>90</sup>.

Ante este panorama tan benigno y rico en recursos, potencialmente atractivo para cualquier inversionista, no se explica aún el atraso en el que se encuentra la entidad, a pesar de contar con materias primas tan vitales para la industria, detonantes fundamentales como el petróleo y el agua, en lo económico y de acuerdo al pacto federal participa en el juego y coordinación de acuerdos comerciales con carácter de apertura mundial, tal es el caso del TLCAN, aun así, desafortunadamente no parecen influir de manera positiva en las finanzas públicas y en una mejor generación y distribución de la riqueza sucediendo todo lo contrario, pues la migración hacia otros centros urbanos e industriales como la Ciudad de México (básicamente durante los años ochenta), Ciudad Juárez y Estados de la Unión Americana es una cruel constante. El déficit industrial es patente, un ejemplo de esto es la casi desaparición de la industria azucarera en la Entidad. Las cifras oficiales aplauden los potenciales que demuestra el Estado, no obstante afirma y resaltan el rezago en inversión de infraestructura industrial latente, el Gobierno del Estado, comprende su realidad pues asume que:

“Veracruz es un estado que sobresale por su vocación agrícola, forestal y pesquera, pero también cuenta con una gran estructura productiva industrial que lo coloca como líder nacional en ramas como la petroquímica básica, que equivale al 93.2% del total nacional, y la generación de energía eléctrica El impulso de estas potencialidades requiere de la modernización de la economía para aprovechar las oportunidades que le brinda la globalización y los tratados comerciales que tiene México con distintos países del mundo. Por eso, la estrategia del gobierno del estado se orienta a la consolidación de la planta industrial existente, la atracción de inversiones productivas y la mejora constante de la calificación del capital humano”<sup>91</sup>

A este rezago en inversión en cuanto a la planta productiva, se le suma el factor de la fuga de mano de obra y capacitación de la misma, el contexto lo enmarca la expulsión de personas hacia otras entidades con mayor proyección de crecimiento, este quizás sea uno de los fenómenos que mas afecte a la entidad en cuanto a lo social, pues en el capítulo anterior fue mencionado en los

---

<sup>90</sup> [www.veracruz.gob.mx/turismo\\_en\\_veracruz/](http://www.veracruz.gob.mx/turismo_en_veracruz/), 15/noviembre/2007

<sup>91</sup> <http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=historia@economia>, 15/octubre/2007.

elementos negativos del turismo el contacto con otras culturas e importación de malas prácticas, esto ocurre con modalidades de practicar el desplazamiento con motivo de visitar a sus familiares, en algunas localidades se han impuesto ciertas tendencias como en las zonas marginadas de las grandes urbes, como las peleas entre algunos grupo de jóvenes, carreras clandestinas de autos, escándalos relacionados con la vida nocturna, entre otros.

Por otra parte sí se analiza este mismo suceso de la movilización de personas por vínculos de afecto familiar desde una óptica económica se vislumbra que el Estado genera grandes aportaciones al PIB nacional por su producción agrícola y de productos como el petróleo y los rendimientos de las aduanas existentes en los puertos, en muchas ocasiones esto no se refleja en el nivel de vida de la población, pues la mayor parte de sus ingresos es vía ramos federales (28 y 33 básicamente), el sector servicios y turismo, teniendo puntos álgidos en épocas vacacionales y en diciembre, cuando muchos veracruzanos regresan a su lugar de origen. Las cifras son por demás interesantes de tal suerte que:

”Veracruz ocupa el sexto lugar en la economía nacional. En 2000 el Producto Interno Bruto estatal fue de 197,237,788 miles de pesos (21,915 millones de dólares), que representa una aportación del 4.0% al PIB nacional. El 63.1% del PIB se genera en el sector servicios, le sigue en importancia el sector industrial y manufacturero con el 29.0% y el sector primario que genera el 7.9% Esta estructura es similar a la de la producción nacional, aunque en Veracruz es mayor la aportación del sector primario”<sup>92</sup>.

En lo concerniente a la tasa de desempleo demuestra un gran déficit, el grueso de los empleos son escasos y mal pagados esto obliga a buscar nuevas y mejores alternativas en otras localidades. En un apartado de esta investigación se analizó que la industria turística genera mayores empleos en comparación con los sectores primarios y secundarios y la tendencia aumenta cada año, en esta localidad no es la excepción, demostrando las cifras en seguida transcritas, que la vocación hacia los servicios y al turismo, es una realidad en la entidad:

”En 2000, la población económicamente activa de la entidad representaba el 34.4% del total de la población con 2.3 millones de personas, de las cuales el 98.8% estaba ocupada. El 31.7% de la población ocupada se encontraba laborando en el sector primario, el 19.5% en el sector secundario, el 24.2% en servicios, 4.0% en comunicaciones y transportes, y 3.3% en gobierno. Las principales actividades productivas de Veracruz son la agricultura, la

---

<sup>92</sup> *Ibidem.*

ganadería, la industria metálica básica, los alimentos, bebidas, tabaco, petroquímica y electricidad”<sup>93</sup>.

En el aspecto económico dejan muchas interrogantes, sí bien es cierto que en los últimos años la entidad ha recobrado terreno en aspectos de producción y competitividad, tal es el caso de la producción de algunos productos básicos y la instalación de empresas de gran renombre tal es el caso de algunos laboratorios farmacéuticos e industria ligera, no obstante el desempleo y la migración es una constante, se suman factores como el envejecimiento de la población y disminución de la tasa de natalidad. El panorama en líneas previas expuesto demuestra cierto rezago en la entidad, los sectores tradicionales se encuentran ante un necesario reordenamiento y mayor impulso, en este período de transición se genera la expulsión de veracruzanos a otras entidades, generando el fenómeno de senectud y de escasos nacimientos, este eventualidad es retratada siguiendo parámetros mas o menos similares en todo el país pues,

Al igual que el resto del país, Veracruz experimentó durante los últimos 30 años la denominada transición demográfica, resultado positivo de los programas de población, en la que el ininterrumpido descenso de la mortalidad llevó a una mayor esperanza de vida al nacer, y la marcada disminución en la fecundidad, principalmente desde mediados de los años 70, permitió frenar el crecimiento demográfico. Entre 1990 y 2000 la tasa de crecimiento demográfico disminuyó de 1.39% a 1.05%; de 1990 a 2000, la tasa de mortalidad general descendió de 5.0 a 4.3 defunciones por cada 1,000 habitantes y la mortalidad infantil disminuyó de 20.4 a 9.8 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos en 2000. La tasa global de fecundidad es actualmente de 2.7 hijos por mujer y la esperanza de vida al nacer es de 74.3 años<sup>94</sup>.

Muchos veracruzanos, al no habitar en su territorio, procrean hijos que ya no son nativos ni considerados dentro del censo del estado, influyendo esto de manera negativa, caso contrario de otras entidades, donde la población aumenta, producto de esta migración y también por las oportunidades laborales que se presentan. También se ubica que el grueso de la población y de la mayoría de nacimiento son mujeres, esto disminuye la mano de obra en el campo y actividades pesadas reservadas por su fuerza a los hombres. En el segundo capítulo quedó establecido la razón por la cual muchas políticas turísticas son implementadas, para tratar de nivelar las zonas con mayores recursos y las que demandan una nueva inyección de capitales, de empleos y de

---

<sup>93</sup> *Ibidem.*

<sup>94</sup> <http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=historia@entorno>, 25/octubre/2007.

dinamismo económico, el panorama de la entidad muestra la imperiosa necesidad de apuntalar hacia un nuevo enfoque y polo de desarrollo, de carácter sustentable, aprovechando los recursos naturales de manera efectiva, enarbolando valores como la hospitalidad, las costumbres, subsidiariedad, en suma aprovechar el potencial turístico del Estado, las grandes ciudades del territorio son considerados como latentes polos de desarrollo, dan cuenta de una relativa descentralización de servicios y administrativamente la regionalización da cabida a la atención prioritaria de los asuntos públicos las diversas concentraciones urbanas se encuentran de forma aceptablemente comunicadas además de ser atrayentes de inversión se consideran como referentes de la oferta turística, por los pueblos y atractivos que generalmente los circunscriben, desafortunadamente y pese a las estrategias en pro del turismo se considera que

La distribución territorial de la población continúa siendo bipolar con una creciente concentración en los centros urbanos y una gran dispersión de la población rural en localidades pequeñas y aisladas. Cerca de 1.2 millones de personas residen en localidades mixtas o de transición (entre 2,500 y 15,000 habitantes) y cerca de 2.9 millones (41.7%) se encuentran establecidos en los centros urbanos. Veracruz cuenta con 8 localidades de 100,000 o más habitantes que concentran alrededor del 24% de la población total Poza Rica, Martínez de la Torre, Xalapa, Veracruz, Veracruz (Boca del Río), Córdoba, Orizaba, Minatitlán y Coatzacoalcos<sup>95</sup>.

La importancia de estas zonas que en su mayoría son de tipo industrial y de oficinas, ha generado un relativo éxito para la no centralización en un solo municipio o región, por otra parte se han generado grandes franjas de pobreza, tal es el caso de la zona de Zongolica (zona montañosa en el centro del estado), y la zona del Totonacapan, donde la inversión es limitada, pero en esta última, se ve un fuerte impulso turístico por sus condiciones naturales y arqueológicas. La mayoría de la población habita en ciudades de transición, un ejemplo de estas ciudades es la muy popular y veracruzana Tlacotalpan, patrimonio de la humanidad por la UNESCO. Bajo estas premisas y condiciones de Veracruz, en primera instancia se encuentra la existencia de diversos polos, que evitan la centralización, así como una fuerte tendencia a crear empleos y la búsqueda del bienestar en el sector servicios y del turismo, para beneplácito de muchos. Las maravillas naturales se pueden encontrar tanto en zonas rurales y de transición, y la joya de modernidad con la que cuenta el estado, es el corredor turístico de Veracruz-Boca del Río, esto hace a la entidad

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*

envidiable y diversa en su oferta turística. No es de extrañar que en la percepción de la gente y en los postulados gubernamentales se considere que:

En Veracruz, el turismo representa una importante fuente de actividades para el desarrollo económico y social. Sin duda, es una magnífica oportunidad para la inversión local y extranjera. La belleza natural del estado, los sitios arqueológicos, monumentos históricos y la alegría y hospitalidad de los veracruzanos, hacen del estado un destino turístico por excelencia. Veracruz cuenta con una vasta infraestructura hotelera constituida por más de mil establecimientos distribuidos en toda la entidad. En 1998 Veracruz recibió 7.6 millones de turistas nacionales y extranjeros<sup>96</sup>.

Los factores anteriormente escritos hacen de la entidad un lugar con una gran diversidad en la oferta turística, con potencial capaz de ser tomado en cuenta como perfil económico, de oportunidades y de empleo, alejado hasta cierto grado de los vaivenes políticos, de la economía globalizada, y de los flujos migratorios que afectan y atañen al campo y la industria, esta suerte de descentralización de las ciudades importantes de Veracruz, hacen del Estado óptimo en la inversión turística y por consecuencia se puede generar una mejor redistribución de los ingresos al diversificar la actividad productiva. La misma geografía y descentralización ha provocado que las personas encuentren ciertos lugares de descanso y diversión, se debe sumar al potencial turístico el factor del imaginario, pues:

El estado conserva gran diversidad de costumbres y tradiciones, tiene una rica gastronomía y una cultura popular muy amplia. Veracruz celebra 561 fiestas titulares, 64 ferias y 43 carnavales, es decir que se celebran en promedio casi dos fiestas tradicionales en cada uno de los 365 días del año. Algunas de estas fiestas son conocidas nacional e internacionalmente, como el Carnaval de Veracruz, la fiesta de la Candelaria, en Tlacotalpan, la feria de Corpus Christi y la celebración de la Semana Santa, así como las reuniones de brujos que se celebran el primer viernes de marzo en Catemaco, en la zona de Los Tuxtlas<sup>97</sup>

En estos últimos 8 años se ha generado una revaloración del patrimonio artístico, cultural, estético, lúdico y de negocios, esto como respuesta a las desigualdades existentes en la entidad, y la depresión del campo que no es privativa de Veracruz, así como la gran competencia y movilidad de la industria y sus capitales. La apuesta por esta actividad lúdica productiva, frena y aminora los efectos económicos que deja la contraída industrialización y la crisis del campo en

---

<sup>96</sup> <http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=historia@bienestar>, 24/octubre/2007.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

esta entidad, de tal suerte que pueda ser vislumbrada como un polo de desarrollo sustentable, como paliativo a la distribución y aprovecha las tendencias mundiales donde el sector servicios y el turismo muestra progresivos indicadores de mayor generación de la riqueza y mayores empleos, el siguiente apartado reflejarán lo propuesto y lo hecho en este campo a lo largo de estos 8 años se analizará el accionar gubernamental.

### **3.2 La gestión turística en el gobierno de Miguel Alemán.**

Para realizar el análisis de la política turística en el Estado de Veracruz, se ha dividido la gestión en dos grandes períodos, el primero que va de 1999 al 2004 y el último abarca los años de 2005 y 2006, el espacio temporal de 6 años corresponden a la gestión de Miguel Alemán y los últimos 2 años se le atribuyen a la actual administración de Fidel Herrera Beltrán. La forma de abordar este análisis es por medio de los postulados del Plan de gobierno, estructura administrativa, resultados y logros a través de documentos como los informes de gobierno, generando una visión del actuar gubernamental y poder contestar en las próximas líneas las siguientes cuestiones:

- Los retos de Veracruz en materia turística son de oportunidad y de expansión, sus perspectivas son de constante mejora y de evaluación en sus procesos. Sé esta incursionando en un campo de gran florecimiento y cambios, al que puede responder con gran adaptación.
- El estado de Veracruz consiente de sus potenciales apuesta por implementar políticas acordes a este sector con el fin de promover el desarrollo sustentable en la entidad, a pesar de los grandes esfuerzos aun quedan pendientes la implementación de algunos de estos proyectos, quedando iniciados pero no evaluados en su totalidad.
- A pesar de contar con mecanismos de participación aun falta la incorporación de actores con potencial turístico, tal el caso de ejidatarios y cooperativas.

El año de 1998 es significativo, es nuestro punto de partida en cuanto al análisis de la política turística, primeramente en un orden cronológico de acontecimientos ocurrió la renovación del Poder Ejecutivo local, donde los principales candidatos fueron por el PRI Miguel Alemán y por el PAN Luis Pasos, ganando las elecciones el primer candidato mencionado, en términos generales su política consistió en dinamizar al Estado, por medio de la creación de un mercado

fuerte, de exportaciones agresivas, de un mejoramiento en las condiciones del campo por medio de la siembra de especies nuevas en la zona, del mejoramiento del ganado por medio de la importación de semen de ganado europeo, impulso de todos los productos de la entidad por medio de campañas agresivas en medios electrónicos e impresos para concientizar e inducir a adquirir lo que Veracruz produce, que en términos generales son un sin fin de frutos capaz de otorgar la región.

En cuanto a dinamizar la entidad se recurrió a fortalecer un polo de desarrollo alternativo (que si bien se hacia uso de el por medio de grandes programas federales expedidos por los diversos organismos gubernamentales que han existido a lo largo del siglo XX para promover la actividad turística), y este fue encontrado por medio del turismo<sup>98</sup>, el panorama que se muestra es de crecimiento y de mayores oportunidades, de adaptación y con una tendencia creciente al empleo en el sector servicios y turismo. En la entidad la mayoría de los empleos son para el segmento lúdico-recreativo, en 1998 se realizó este diagnostico, donde los sectores tradicionales muestran una depresión en cuanta a su fuerza laboral.

#### **Producción y población ocupada.**

<b>SECTOR</b>	<b>PIB</b>	<b>EMPLEO</b>
<b>PRIMARIO</b>	<b>10%</b>	<b>37%</b>
<b>SECUNDARIO</b>	<b>29%</b>	<b>16%</b>
<b>TERCIARIO</b>	<b>61%</b>	<b>47%</b>

Tabla 1<sup>99</sup>

Esta tabla con origen en finales del siglo XX muestra datos altamente interesantes, además de la variable del empleo, donde la mayoría de personas con capacidades para trabajar se encuentran en el sector terciario o turístico, además de que gran parte de la generación de la riqueza se efectúa mediante este sector. Lo anterior es producto tanto de rezagos tecnológicos tanto en el campo como en la industria, incide en la baja productividad habida en la entidad el hecho de que sólo el 45% de la población en edad de laborar emigra de Veracruz. Invertir en este rubro fue de acuerdo al Plan Veracruzano de Desarrollo una prioridad y se vislumbraba como un sector de oportunidad y de expansión, teniendo como escenario los bajos rendimientos de otros sectores.

<sup>98</sup> *Supra* La utilidad del turismo, Capitulo 2.

<sup>99</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, Veracruz, 1999.

El diagnóstico realizado en el año de 1998 arrojó datos muy interesantes, y en el papel muestran que es un sector con grandes posibilidades de expansión y al cual responde con gran adaptación, en este año se tiene un panorama de grandes expectativas en cuanto al sector turístico nacional, pues las actividades lúdico-recreativas de Veracruz representaba cerca del 4% de la oferta nacional en cuanto a restaurantes y hoteles, según información puesta a disposición del público mediante el Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004. En cuanto a la infraestructura hotelera se tomó como base el año de 1996, en ese entonces la entidad contaba con 969 hoteles, distribuidos de la siguiente manera:

<b>ESTRELLAS</b>	<b>%</b>
<b>5</b>	<b>1.7</b>
<b>4</b>	<b>4.1</b>
<b>3</b>	<b>13.2</b>
<b>2</b>	<b>13.7</b>
<b>1</b>	<b>16.4</b>
<b>Otros</b>	<b>50.9</b>

Tabla 2<sup>100</sup>

En términos generales el Estado de Veracruz representaba una suficiente e importante infraestructura hotelera, el problema de este tópico radica en la calidad en las que se encontraron las instalaciones así como el servicio pues según el Plan se presentaron una serie de carencias que en determinado momento podrían limitar el desarrollo de la oferta turística. En números exactos la infraestructura era de 15 hoteles de 5 estrellas, ubicados en 12 de las principales ciudades. Un amplio porcentaje de establecimientos, 51 por ciento, no contaban con una categoría registrada, mostrando la ausencia de infraestructura óptima, calidad y de talla internacional para recibir a los huéspedes de cierto nivel en la entidad. Este panorama es de resaltar, pues es un punto de partida de la necesidad de implementar una política turística más ambiciosa, pues en cuanto al sector inmobiliario y de alojamiento, se perfiló impulsar la inversión estatal, extraer recursos del gobierno federal y también captar la inversión extranjera, esto con el fin de propiciar el desarrollo y generar una mejor conducción de este vital y potencial sector.

En las propuestas del diagnóstico, se concatenaron una serie de acciones, tanto de atracción de capitales como de desarrollar una serie de proyectos con carácter de detonadores para esta finalidad, tratando siempre de acercarse a los gustos del consumidor, tendencias, impacto de la cultura y preservación del imaginario colectivo de las diversas comunidades existentes en la

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*

entidad, aprovechando en todo momento la infraestructura disponible, el desarrollo sustentable, la demanda, entre otros factores, ¿cómo lograr este objetivo? Se planteó este reto el ejecutivo en turno, y las propuestas se basaron en los siguientes ejes:

- Consolidar la infraestructura disponible del estado a través de un agresivo programa de inversiones Agregándose del programa general de desarrollo de la infraestructura estatal.
- El desarrollo de productos turísticos de alto valor vendibles en el mercado.
- Una agresiva actividad promocional en los principales mercados<sup>101</sup>.

Un ente fundamental usado a lo largo de toda la administración de Miguel Alemán, fue la consolidación, creación y mejoramiento de la infraestructura disponible para ser aprovechada en pro del turismo, en líneas anteriores se abordó un diagnóstico de la industria hotelera en la entidad que si bien demuestra tener con que responder, aun falta mejorarse cualitativa y cuantitativamente, de los cerca de mil establecimientos para el alojamiento existentes en 1998, menos del 2 por ciento eran considerados de 5 estrellas, y con un 51 % dominaban los pequeños establecimientos sin reconocimiento de calidad o de normas mínimas de salubridad e higiene. La administración en turno se preocupó por mejorar estas condiciones, atrayendo inversiones, generando estándares y condiciones necesarias para la construcción o remodelación de los espacios designados para el descanso de los viajeros.

También se dio impulso a muchos lugares de interés turístico por medio del acercamiento a la mayoría de los turistas, intentando desahogar y reorientar el flujo de viajeros de los lugares tradicionales hacia otros, por eso mismo se generó una agresiva campaña publicitaria y el mejoramiento de la infraestructura carretera, con el fin de unir destinos y la movilidad interna dentro de estos mismos, un ejemplo de esto es la modernización en las autopistas que conectan al puerto y la zona centro del Estado con el sureste, reduciendo costos, tiempos, distancias entre un punto y otro. El interés general es aprovechar e incrementar la infraestructura turística y crear un mercado basado en diversas aristas, para ello, se planteó en 1999, en ofrecer productos para diversos consumidores, tanto locales, nacionales y extranjeros, se crearon cuatro tipos de mercados que se catalogaron de la siguiente forma:

---

<sup>101</sup> *Ibíd.*

- Cultura.
- Natura.
- Aventura.
- Estructura.

Explotar el ámbito de la *Cultura* remite al manejo racional del acervo y atractivos de influencia humana con los que cuenta la entidad, producto de su milenaria historia, dicho sea de paso es una de las características con mayor realce en Veracruz. Para este propósito se planteó trazar y desarrollar una gran cantidad de rutas que comuniquen a los diversos sitios arqueológicos existentes y habilitados para la visita de personas, así como de lugares coloniales, monumentos diversos, museos temáticos y de sitio, entre otros detonantes del turismo cultural, basándose en culturas como la Olmeca y Totonaca, encuentro de dos mundos, misticismo, festivales, carnavales, entre otras muestras de la creatividad humana. Se generó el postulado de incentivar la educación y la destreza artística beneficiando en su conjunto a las bellas artes. Adicionando al segmento cultural, se esgrimió la necesidad de la difusión, por medio realizar una serie de actividades encaminada a promover la basta riqueza cultural con la que cuenta la entidad, generando en todo momento un gran impacto visual y de atracción, conocimiento y alcance en el ámbito nacional e internacional. Se hizo hincapié en el compendio y bagaje de las culturas populares del estado, consideradas como la expresión inherente y sustancial de la identidad veracruzana y distintiva de la nación mexicana.

En la clasificación de mercado correspondiente a *Natura*, se buscó aprovechar la existente diversidad de recursos naturales del Estado, sumándose el potencial económico, y enfocándose sobre manera a un tipo distinto de flujo turístico para las nuevas corrientes habidas de incursionar en nuevas formas de ocio ajenas al tipo clásico de sol y playa, mercado con gran potencial, con adeptos nacionales e internacionales. La orientación de la política en esa materia orientó la relación existente de la gran diversidad de climas y accidentada geografía de la entidad desembocan en la existencia de enormes atractivos que la naturaleza ha forjado durante milenios en el territorio del Estado, en su conjunto representan en la óptica de los movimientos lúdicos y del mismo ejecutivo local como una gran apuesta, por ser una novedosa fuente de atracción turística en el plano local y foráneo. Este es quizás uno de los planteamientos más interesantes de la política en la gestión de Miguel Alemán, por medio de actividades autosustentables de cada uno de los pueblos basándose en el cuidado y respeto de sus propios recursos.

Una de las premisas básicas para implementar directrices turísticas es la de abatir el atraso de ciertas comunidades, generar un nuevo flujo de capitales y una mejor distribución de la riqueza, esto quedó establecido en el segundo capítulo como una de las principales motivaciones, siendo una mezcla de necesidad con atractivos explotables y en esta lógica se encuentra el Estado de Veracruz, muchos de sus municipios presentan grandes sesgos en cuanto a la satisfacción de sus necesidades mínimas de desarrollo del tejido social y la prestación de servicios públicos municipales (mandato emanado desde el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) así como el desenvolvimiento de la vida pública. Se evalúan una serie de factores en cada localidad, donde los recursos naturales se vuelven muy apreciados y se orientan a su preservación y uso racional, la naturaleza se comercializa y se trata de hacer partícipes a la población con sus ayuntamientos. De acuerdo a este tratamiento institucional, el segmento de mercado de *Natura* trata de aminorar y ser una suerte de colchón de pueblos marginados y ser un polo de desarrollo.

Complementando al segmento natural se generó un tipo de mercado denominado *Aventura*, siendo este una respuesta al turismo tradicional de sol y playa y de ocio, o al de descanso. En los últimos años las nuevas tendencias del turismo han centrado en la aventura una suerte de alternativa de diversión y de esparcimiento, esto en conjunto y con el cuidado de la naturaleza, buscando siempre aprovechar los recursos naturales con que cuenta cada municipio de la entidad, destacando la modalidad del ecoturismo<sup>102</sup>.

En cuanto a *Estructura*, se pretende vincular con el segmento de oferta hotelera y de servicios para realizar en algunas ciudades importantes grandes negocios o atraer a ejecutivos e investigadores y ponentes para efectuar exposiciones, ferias, simposios, justas, entre otras actividades un tanto ajenas al ocio o al ecoturismo. Con base en información que dio a conocer el ejecutivo local en 1998-1999, manifestó que la oferta de servicios turísticos de Veracruz es (era) de expansión y de oportunidad para emprender una serie de estrategias con el objetivo de dar competitividad con respecto a otros centros que también se abren a este tipo de mercados.

La estrategia que se impuso el ejecutivo local para lograr desarrollar los mercados arriba mencionados, contempló los siguientes aspectos:

---

<sup>102</sup> *Supra*, Capítulo 2.

- El desarrollo de polos de atracción con base en guiar el flujo de personas hacia lugares con cierto interés turístico comprobado que a la vez resultan ser de gran potencial tal es el caso de sitios multifacéticos por su natura, estructura y cultura como El Tajín, San Juan de Ulúa y Tlacotalpan, también se procuró dar impulso a núcleos que promuevan la indagación cognoscitiva de las regiones del Estado, explotar nuevos destinos de índole cultural.
- Paso seguido, se buscó en todo momento fortalecer la oferta turística, por tal motivo se intentó implementar un amplio programa de formación, profesionalización y desarrollo de recursos humanos específicos del subsector<sup>103</sup>, con el propósito de incrementar y dar valor agregado a la calidad y atractivo de los servicios turísticos.
- En cuanto a la estructura, se buscó promover y estimular las inversiones para construir, modificar, ampliar, y remodelar hoteles, la intención fue mejorar la infraestructura de alojamientos (como se analizó en este mismo apartado la oferta de cuartos de hotel en su mayoría es deficiente y poco estructurada de acuerdo a estándares internacionales), restaurantes, bares, centros de vida nocturna, sitios para convenciones y en general todo lo relativo a la infraestructura turística en beneficio de los visitantes.
- Otro punto trascendental en la política turística del Estado radicó en el desarrollo de productos turísticos y de operadores de los mismos. Haciendo alusión a segmentar el mercado lúdico-recreativo en una serie de subproductos bien definidos y terminados para elaborar una serie de ideas, experiencias, temas, objetivos, expectativas, sensaciones y ambientes que exalten los sentidos y lleguen a más consumidores, se resume en una frase muy *ad hoc*, vender productos no destinos. La noción del concepto sol y playa por si solo remite a potenciales clientes que solo quieren descansar y limita una serie de actividades secundarias que pueden ejercerse en los cuerpos oceánicos, puede alcanzar en ciertos momentos un estancamiento de la entidad en su totalidad al asociarse con el uso del tiempo libre para descansar. Al elaborar productos se puede entrar a una gran gama de gustos y demandas que se pueden presentar en un potencial flujo de vacacionistas, retomando el ejemplo de la playa, se pueden implementar a lo largo de los centros bañistas, actividades como los deportes propios, acuarios, mundo joven, vida nocturna, gastronomía, entre otras, dando dinamismo y diversidad a una misma localidad.
- Factor por demás indispensable es la atracción de los mercados nacional e internacional. La cuestión toral es determinar lo que quieren los nacionales y lo que desean los extranjeros de la entidad en cuanto a productos turísticos, en esta premisa se fundamenta la implementación y el

---

<sup>103</sup> En la gestión del Gobernador Miguel Alemán el turismo fue ubicado como un subsector de la Secretaria de Desarrollo Económico y Portuario.

objetivo de la captación de estos mercados. Hasta este momento los enunciados rectores de la política turística tienen en el papel una secuencia y una misión de explotar y dar dinamismo a este sector, la atracción de flujos monetarios propios y de divisas es un elemento importante dentro de este rubro, se enriquece y retroalimenta con visitantes locales y foráneos.

- Promover el desarrollo de la cultura turística entre la población del estado, esto con el fin de revitalizar el Estado en cuanto a sus valores, costumbres, fomento y desarrollo de sus habitantes, no es de extrañarse que se involucre una mayor inversión en cuanto a promoción de difusión y de publicación, buscando en todo momento hacer atractiva en cuanto a sus manifestaciones humanas<sup>104</sup>.

Una vez analizados los tópicos generales de los ejes en los que se desarrolló la política turística en este sexenio, la interrogante siguiente se sitúa en como se ha de llevar a cabo, la respuesta se puede localizar en una serie de postulados primigenios recogidos en el plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2005, donde se planteó promover y ejecutar una serie de inversiones en: infraestructura, servicios e imagen, precisados en el programa sectorial correspondiente; “La creación de centros de usos múltiples en la zona norte y sur del Estado permitirán promover la celebración de congresos y convenciones de organizaciones de profesionistas, así como ferias y exposiciones industriales, ganaderas y comerciales”<sup>105</sup>.

En general estos fueron los lineamientos trazados por la política turística en la entidad, y algunos de los medios en los que se apoyó para la realización de estos objetivos, se debe aclarar que son netamente estructurales y postulantes de un plan a nivel estatal, lo ocurrido durante esa administración será abordado en las siguientes líneas de forma un tanto sintética, sin más preámbulos abordaremos este tema.

### **3.2.1 Estrategia de la política durante 1999<sup>106</sup>.**

A lo largo de los seis informes que componen este sexenio se recalca la importancia del turismo en la entidad, para lo cual se mencionó la vital necesidad de realizar una fuerte inversión en infraestructura, así como de la atracción de capitales. Se buscó fortalecer la competitividad y la

---

<sup>104</sup> Cfr, Plan Veracruzano de Desarrollo, 1999-2004.

<sup>105</sup> *Ibíd.*

<sup>106</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. Cfr, Gobierno del Estado de Veracruz, I Informe de Gobierno, Veracruz, 1999.

prioridad se dio en el mejor aprovechamiento de sus mercados naturales, patrocinio cultural, donde se ve manifiesto la actividad del hombre, además de explotar un gran número de actividades, tal es el caso del ecoturismo y de ser rentable como centro de negocios. Para el año de 1999 se puede vislumbrar una serie de avances, se incrementó el número de visitantes un 2% en comparación con el año anterior, se abrieron 13 nuevos hoteles generando una inversión de 142.3 millones de pesos, así como la ampliación de 17 hoteles, esto se traduce en un aumento de 826 cuartos más, para ubicar la cifra de alojamiento en 30,153 cuartos.

En cuanto al sistema de información turística, se trabajó conjuntamente con la SECTUR esto a nivel federal, con la finalidad de fortalecer y hacer accesible el dominio y uso de información para poder visitar a Veracruz, este tópico es importante y seriamente explotado por los prestadores de servicios, pues se les permite conocer el cómo se está dando la actividad turística en las otras entidades. Por medio de la obtención de datos e investigación se pudo realizar una suerte de inventario de actividades extremas y ecoturísticas. En suma este tópico fue de vital importancia para el desarrollo de esta actividad lúdico-productiva, en cuanto a la atracción de visitantes nacionales y extranjeros, la difusión de la cultura, la venta de productos bien definidos soslayando la vieja tendencia de los destinos como único fin del turismo, y como promotor de las inversiones.

En cuanto a aspectos legales, se tenía en consideración una Ley para el fomento del turismo en el Estado de Veracruz de 1991, durante esta gestión se buscó la creación de una ley estatal en la materia, sin resultados claros, pues a lo largo del sexenio se procedió con la ley implementada a principios de los años noventa. Y en cuanto al órgano de gobierno que se encomendó la implementación de la actividad turística fue a la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario, apoyada siempre en el plan local desarrollo y en planes sectoriales cuya finalidad fue incentivar, fomentar y diversificar la economía del Estado de Veracruz. La misión administrativa de este ministerio en materia turística puede ejemplificarse de la siguiente forma:

- El sub-sector turístico integrante de esta Secretaría tenía la misión de proponer las políticas e implementar programas de fomento lúdico en el Estado, buscando en todo momento la optimización de recursos y su sustentabilidad;
- Buscar, explotar y proveer en materia técnica y económica el establecimiento de polos de desarrollo turístico en la entidad, todo esto con fundamento en el Plan Veracruzano de Desarrollo.

- Este sub-sector tuvo como misión el procurar la conservación, promoción y protección del entorno natural, cultural y humano de las zonas de desarrollo turístico, coordinándose con las autoridades competentes.
- Incentivar el turismo social, con ayuda de los sectores público y privado y organismos de carácter social.
- Formular y difundir la información turística de la entidad, así como la publicidad que en esta materia realicen las dependencias estatales, se agrega el divulgar la propaganda que efectúen los sectores social y privado;
- Apoyar el desarrollo y estimular la participación de inversión en la infraestructura turística.
- Organizar y participar en conferencias, ferias, exposiciones, encuentros, congresos, eventos tradicionales y folklóricos, con el fin de promover la afluencia de turismo.
- Implementar y evaluar un sistema de información pública, buscando que el viajero tenga una mayor concepción de los servicios turísticos que se pueden presentar en el Estado<sup>107</sup>.

Durante este sexenio la noción comercial del turismo se planteó en torno a la diversificación de la oferta y la demanda, una parte de la vertiente implicó diversificar y consolidar el producto turístico, para lo cual se valoró y se impulsó el desarrollo de corredores y regiones turísticas, tomando como base los centros turísticos existentes. La estrategia planteada para lograrlo fue ordenar el espacio turístico que integra la entidad, impulsando una nueva organización de los atractivos naturales y culturales se buscó dar racionalidad a la administración territorial, captar nuevos turistas, contar con mercado cautivo, generar la inversión, y en general conectar las regiones para que pudieran explotar sus mercados basados principalmente en ciertos elementos naturales, aprovechables con los que cada municipio cuenta. Se dio especial realce a las actividades ecoturísticas, una conjunción de deportes agregados al respeto, cuidado y utilización del entorno, para esta tarea se promovió la creación de un catálogo de estas actividades.

En el informe de ese año se resalta un aspecto fundamental que marcó toda la gestión del turismo en la entidad como polo de desarrollo, estrategia de diversificación, cuidado del ecosistema, revaloración del ciudadano y de su forma de vida, producción, creencias y su hábitat, en esta lógica se inserta el mayor mercado explotable de Veracruz, el ecoturismo. En 1999 la estrategia

---

<sup>107</sup> Cfr, Gobierno del Estado de Veracruz, Ley número 58. Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave.

lúdico-ambiental se basó en crear un catálogo, para esto se empezó a recolectar la información y su publicación se prometía para inicios del año 2000.

Para la mejor administración territorial y como estrategia para comercializar los productos turísticos fue (hoy en día sigue vigente) por la vía de la regionalización, en estricto sentido fue una división de la entidad en siete zonas turísticas<sup>108</sup>, a través de la racionalidad y procuración de una mejor distribución del territorio se pudieron implementar en cada una de estas rutas productos específicos y *ad hoc*.

En la misma vertiente de obtener información, con el fin de mejorar los servicios turísticos de la entidad, se lanzó un plan piloto en los municipios de Orizaba y Córdoba, el objeto fue conocer mejor los gustos, características y grado de satisfacción del viajero, la evaluación hasta ese año aun no arrojaba cifras capaces de interpretar esas tendencias para realizar la evaluación pertinente. Un logro importante en el primer año de gobierno en materia turística recayó en las vías de comunicación que enlazan a Veracruz con otras entidades y con el mundo, el producto turístico no sólo contempla el destino, el concepto y la actividad a realizar, también influye el como se ha de llegar al núcleo receptor, el medio de transporte se debe considerar en este tenor, la administración estatal realizó una alianza con la empresa aeronáutica Aerocaribe, conectando al municipio del Puerto con ciudades como Guadalajara, Monterrey y Houston, esta última perteneciente a la Unión Americana.

En cuanto a estrechar relaciones de amistad, se trabajo conjuntamente con la Secretaria de Turismo a nivel federal, y los gobiernos de los Estados de Puebla y Oaxaca, para aprovechar los potenciales individuales y de unidad en un macroproyecto regional del golfo al pacífico, los resultados de este programa no se dieron a conocer en ese año. Con el gobierno federal se trabajó en materia financiera, esto con los llamados Convenios de Coordinación en Materia de Promoción y Desarrollo Turístico celebrados entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda, Contraloría y Desarrollo Administrativo y Turismo, para con el Gobierno de Veracruz y sus ministerios correspondientes, y con fundamento en las siguientes disposiciones legales:

---

<sup>108</sup> Las zonas son: Huasteca, Totonaca, Primeros pasos de Cortés, Altas montañas, Cultura y Aventura, Los Tuxtlas y Olmeca.

“artículos: 25, 26, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9o., 22, 26, 31, 37 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33 al 36 de la Ley de Planeación; 1o., 2o., 4o. y 5o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 6o. de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; 2o., 8o., 9o., 17, 18, 20 y 21 de la Ley Federal de Turismo; 19, 20 y 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999; y los artículos 3 y 6 de la Ley de Fomento Económico del Estado de Veracruz y los artículos 5, 27, 28, 33 y 41B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y demás ordenamientos aplicables, el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo, y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz”<sup>109</sup>.

Estos recursos se usan aun en la presente administración para promoción y desarrollo turístico en forma exclusiva (tal y como sucede con el ramo 33), los recursos de promoción turística, se deben destinar a la realización de estudios de mercado turístico, así como de campañas de promoción y publicidad en el ramo circunscribiéndose en esferas nacionales e internacionales<sup>110</sup>, otro elemento para gastar recursos en este rubro es efectuar “campañas de formación para prestadores de servicios turísticos, de relaciones públicas, así como para la concertación de acciones para incrementar las rutas aéreas, marítimas y terrestres hacia dichos destinos. En lo tocante al desarrollo turístico, los recursos se destinarán al análisis del comportamiento de los centros, regiones y productos turísticos; el apoyo y diseño de programas de desarrollo turístico; la diversificación de las actividades turísticas; el desarrollo de nuevos productos turísticos; el apoyo a los sistemas de información turística estatal; la inversión en infraestructura, servicios e imagen urbana y el fomento de la participación de inversionistas públicos y privados. Dichos recursos no podrán traspasarse a otros conceptos de gasto”<sup>111</sup>.

Los recursos para la promoción vienen en dos vertientes, una de tipo federal y de recursos propios de la entidad, estos arbitrios son utilizados para el fomento visual del producto turístico.

---

<sup>109</sup> Secretaría de Turismo, Convenio de Coordinación en Materia de Promoción y Desarrollo Turístico que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo, y el Estado de Veracruz, México, Diario Oficial de la Federación, 10-03-2000.

<sup>110</sup> La labor de la SECTUR consiste en la reasignación de los recursos federales hacia los Estados mediante Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos, además de la orientación estratégica de los proyectos de desarrollo que detonen el valor de la inversión y aceleren el crecimiento de los mercados, así como también la transferencia de tecnología con base en los servicios de SECTUR, y actuando como enlaces entre las partes. En <http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect>, 25/noviembre/2007.

<sup>111</sup> *Ibid.*

Las acciones se concentraron en tres vertientes: publicidad, promoción y relaciones públicas. La publicidad tuvo dos referentes temáticos, una campaña que explotó el slogan “Veracruz...Vívelo con todos los sentidos”, y una segunda que quizás fue la mas impactante y recordada en ese sexenio con el lema “Veracruz: el estado que lo tiene todo”. El propósito de ambas estrategias fue transmitir mensajes institucionales sobre la oferta que la entidad podía aportar en este ramo, se usaron medios auditivos, televisivos, Internet, desplegados en prensa, revistas especializadas, entre otras, también los tiempos oficiales jugaron un papel fundamental de esta misión propagandística. En este primer año se atacaron puntos emisores de gran trascendencia nacional, ya sea por su vecindad o por su conglomerado urbano, localidades objeto fueron: Monterrey, Puebla, Tlaxcala, Distrito Federal, Villahermosa, Mérida y Guadalajara.

Se participó en 15 ferias destacando la celebrada en Berlín Alemania y llamada Bolsa internacional de turismo, XXIV tianguis turístico de Acapulco, Turishow 99, Expoaventura y ecoturismo en la Ciudad de México, entre otras. El gobierno de la entidad realizó 18 eventos de gran magnitud por su impacto local, nacional e inclusive internacional, destacando la feria del café de Coatepec, LV convención anual de la industria de la radio y la televisión, Convención anual CONCAMIN, Campeonato nacional de deporte extremo, Nuestra Belleza Veracruz, Carnaval de Veracruz, entre otras. En cuanto al turismo de negocios se realizaron 196 reuniones, beneficiando a municipios como Veracruz, Boca del río, Xalapa, Tuxpan, Catemaco, Córdoba, entre otras ciudades intermedias.

En lo que toca a las relaciones públicas se fraguaron dos tipos de acciones, Viajes de Familiarización y atención a invitados especiales y medios y cinematografía y televisión. Los viajes de familiarización consistieron en “visitas de agentes de viajes organizados de manera conjunta con agentes de otros países y con representantes de la SECTUR en el extranjero, que tienen por objeto mostrar las características del producto turístico que se ofrece en el Estado. Los principales orígenes de los grupos han sido (fueron): Nueva York, Houston, Canadá. Durante este ejercicio se atendieron un total de 10 viajes, en los que participaron 150 agentes, y 35 periodistas<sup>112</sup>. La otra parte de la estrategia, atención a invitados especiales, se fortaleció y explotó los atractivos naturales y manifestaciones culturales y artísticas de la entidad, las locaciones dieron pie a la filmación de videos, películas y programas de televisión, incursionando

---

<sup>112</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, I Informe de Gobierno, Veracruz, 1999.

cadena tan importantes como la BBC de Londres, Canal Once del Instituto Politécnico Nacional, Televisa, IMCINE entre otras. En general fue un año muy intenso, de grandes cimientos, de orientar y posicionar esta actividad lúdico-recreativa, los resultados en muchos rubros no son tan claros ni medibles, por lo cual, es una primera etapa de implementación.

### **3.2.2 Estrategia de la política durante los años 2000 y 2001<sup>113</sup>.**

En estos dos años se intensificó de manera substancial la infraestructura y el fomento de la imagen turística del Estado, la misión fue elevar los servicios y su calidad, y atacar a los mercados emisores, por medio de campañas sugerentes que atraigan la inversión y la diversificación de los productos lúdicos-recreativos. La comparación de resultados empieza a ser visible en cuanto al registro de inversiones, situadas en una captación de 340.3 millones de pesos, cantidad superior en un 139.1% con respecto de un período fiscal anterior.

Este fenómeno se vio reflejado en la apertura de 17 nuevos hoteles, ampliando la oferta del hospedaje en 1.6%, destacando la mayor construcción de estos en la zona Veracruz-Boca del Río. Se registra por tanto un aumento en el número de cuartos, con un 2.3% en números reales se tenían 30,849 habitaciones, de 696 fue el incremento en cifras palpables y quedar en 31,545. La movilización de personas fue por demás significativa en este período, con un total de 8.6 millones de visitantes, de los cuales 8.2 fueron del tipo nacional y 433 mil extranjeros. Esto generó en términos monetarios una derrama de 3900 millones de pesos, habiendo un gasto *pér capita* de 455 pesos, incremento favorable comparado con los 425 pesos registrados en 1999.

En el renglón de información turística, se realizó en el año 2000 un seminario de Cultura Estadística, con empresarios del puerto de Veracruz y de Boca del Río, esto con la intención de ubicar las preferencias de arribos, o en donde se concentra el 65% de la oferta de servicios y captación de viajeros. Se amplió la muestra de tres a ocho municipios integrándose en el siguiente orden: Veracruz-Boca del Río, Xalapa, Córdoba, Orizaba, Coahuila de Zaragoza, Poza Rica, Tuxpan y Tecolutla. En estas localidades se puede encontrar la mayor infraestructura para las actividades lúdico-recreativas, de hospedaje así como una gran fuente de información sobre los gustos y necesidades de los visitantes. El encargado de recoger estos datos fue el Sistema de

---

<sup>113</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. *Cfr*, Gobierno del Estado de Veracruz, II y III Informe de Gobierno, Veracruz, 2001.

Información Turística (SITE), además este órgano fungió como valiosa guía, herramienta y ayuda para otorgar información sobre determinado destino o producto, el beneficio de este servicio se magnifica por su doble impacto, pues también los prestadores de servicios se sirven de esta por su practicidad, ya que se encontraban de forma cognoscitiva los flujos y comportamientos de esta actividad, a nivel estatal y nacional. Este mecanismo implica el aspecto benéfico en cuanto a la optimización en la toma de decisiones.

La actividad de la administración pública no solo se limitó a crear mecanismos para el acceso a la información y la mejor toma de decisiones, además de las facilidades para la inversión, construcción, renovación, remodelación e incremento en la capacidad de los hoteles, también se creó el Fideicomiso de Inversión para la Promoción Turística, constituyéndose del 2% del hospedaje. Los recursos obtenidos por esta tasa impositiva se usaron para el realce de la entidad y de sus regiones, así como la consolidación de la imagen lúdica, comercial, recreativa, y de producto definido para cierto tipo de mercado, la estrategia se guía a realizarlo por medios electrónicos e impresos, esta figura jurídica se complementa con el Convenio de Reasignación de Recursos para el sector turístico, firmado entre las autoridades del Estado y la federación.

Además de continuar con el Convenio de Coordinación en Materia de Promoción y Desarrollo Turístico, se celebró la firma de otro convenio con la SECTUR y es el Programa Ruta de los Dioses, integrado por los estados de: Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y del Distrito Federal. “Su extensión territorial comprende desde la Costa del Golfo de México hasta el Océano Pacífico y cuenta con atractivos ricos en cultura, naturaleza, gastronomía y tradiciones, lo que permite ofrecer circuitos y rutas turísticas en los segmentos de: sol y playa, cultura, negocios y alternativo. Su mercado de origen es prioritariamente nacional y se complementa con turismo de Estados Unidos y Europa”<sup>114</sup>.

El objetivo de este programa aun en la actual administración federal es posicionar a cada uno de los estados de la región como un producto lúdico de corte integral y con aristas de gran realce y dinamismo, con productos de mercado desarrollados por medio de la investigación y técnicas de marketing con la multifacético fin de incrementar el flujo de turistas, divisas, inversión y empleo. En este programa se explotan estos segmentos: Cultural, Negocios y convenciones, Alternativo,

---

<sup>114</sup> <http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect> Programa Ruta de los Dioses, 12/febrero/2008.

Sol y playa. La política local en este ramo se sitúa en esta misma lógica así que se aprovecharon coincidencias para fortalecer el ámbito local.

Parte de la estrategia de diversificación y difusión consistió en la impresión de materiales tipo guías sobre establecimientos de hospedaje y diversiones ecoturísticas, y facilidades para realizar congresos y convenciones. En este período se inicia los trabajos para la elaboración del programa para el desarrollo turístico de la entidad, se trabajó en programas sectoriales para generar sinergias como fue el caso del mejoramiento urbano del aspecto de Tecolutla, y la reubicación de hoteles debido a los desastres meteorológicos que acaecieron en la región en estos años, para este objetivo se hizo uso de los recursos del Fondo Nacional de Fomento Turístico.

Con los recursos obtenidos por la firma del Convenio de Coordinación en materia Turística se llevaron a cabo cuatro estudios de gran impacto y relevancia en la entidad, los cuáles se enuncian en seguida: potencialidad y desarrollo de los productos turísticos competitivos para Tlacotalpan, los Tuxtlas, Tecolutla, Costa Esmeralda, y para la comercialización turística de las haciendas cafetaleras de la región Huatusco, Coscomatepec, y Fortín de las Flores. Además se participó en diferentes foros y congresos con la intención de mejorar e incentivar la pesca deportiva, y aprovechamiento sustentable de los recursos turísticos.

La promoción implica el fomento de las corrientes turísticas tanto nacionales como internacionales hacia los distintos destinos y productos que se pueden ofrecer en la entidad, tanto en temporadas altas y bajas, para lo cual se promovieron las siguientes campañas: Invierno 1999-2000, Semana mayor (semana santa), Verano, Invierno 2000-2001, y los campañas subsecuentes para 2001-2002. La campaña publicitaria modelo fue Veracruz el Estado que lo tiene todo, pues logró un nuevo posicionamiento de los diversos productos turísticos de la entidad, se incremento su presencia por medio de carteles, prensa, radio y televisión. La Secretaría de Desarrollo Económico, por medio del subsector turismo participó en eventos de gran envergadura como la Feria Internacional de la especialidad (FITUR), donde pudo mostrar el potencial lúdico y la oportunidad de inversión ante agencias españolas de gran presencia en Europa y que a su vez son capaces de movilizar viajeros de forma organizada hacia América, también se instalaron módulos de atención en el XXV Tianguis Turístico en Acapulco y el Trade Show Cruceros realizada en Miami.

Dentro del territorio veracruzano se celebraron eventos de gran tradición como el Carnaval del puerto, evento Tajín, Primavera Milenio, entre los más importantes que se reportan en este período. Se realizaron 10 viajes de familiarización apegado esto a las nociones del plan local de desarrollo, así pues se atendieron a grupos de tan diversas nacionalidades como Canadá, Italia y otras tantas ciudades de la unión americana. “Las acciones de promoción turística incluyen la inserción de notas, boletines y noticias significativas en diversos medios de circulación nacional, así como la publicación de artículos del Estado de Veracruz en periódicos como el Financiero, el Economista, Reforma, Excelsior, el Universal, y en las revistas Caribe, Escala, Boletín Todo México Todo el Año...”<sup>115</sup>. Todo esto viene a ser redondeado con la inversión de los medios en producciones de radio, televisión y cine, con la intervención de empresas locales como Televisa y TV Azteca, o de corte internacional como la BBC de Londres, la alemana Deutsche Welle (DW-TV), Televisión Española (TVE), en total se realizaron en este periodo alrededor de 30 producciones. Este par de años se nota un incremento substancial en este sector, fortalecido por las coyunturas internacionales de relativa estabilidad y empuje de los medios.

### **3.2.3 Estrategia de la política durante 2002**<sup>116</sup>.

En la entrega de este informe se nota el apartado de turismo más sintético pero no pierde el optimismo, pues se enuncia el logro de sinergias públicas y privadas al anunciar en este año la ampliación de la infraestructura turística destacando el hospedaje de la entidad, las inversiones se situaron en los 247.5 millones de pesos, distribuidos en 9 hoteles de la siguiente forma: 6 nuevos, 4 inaugurados, y 3 remodelados. Destacaron por su importancia las inversiones realizadas para Suites Gaudi en Boca del Río, el hotel Veracruz Plaza en Veracruz, y Hotel Fiesta Inn en Orizaba. Este además de ser un efecto multiplicador y acelerador se reflejó en el incremento de habitaciones, situándose en un 1.7% mayor con respecto al periodo anterior, quedando en un total de 31,867 alcobas comparada con las 31,545 del anterior informe, hay un aumento en términos reales de 322.

La promoción da muestras de éxito y de optimismo pues con toda la inversión propagandística en medios se facilitó la llegada al Estado de Veracruz de 8.9 millones de turistas, 95% de orden

---

<sup>115</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, II y III Informe de Gobierno, Veracruz, 2001.

<sup>116</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. *Cfr* Gobierno del Estado de Veracruz, IV Informe de Gobierno, Veracruz, 2002.

nacional y 5% extranjeros, siendo la principal fuerza y clientes cautivos los primeros, en su conjunto se dejó una derrama de 4,296 millones de pesos, con un gasto *pér capita* de 480 pesos por visitante contra los 455 obtenidos en un ejercicio fiscal anterior incremento real de \$25. La inversión en hospedaje e imagen se materializó en cuanto a la ocupación, pues la semana santa 2002 la entidad se ubicó entre los primeros lugares de ocupación con un porcentaje del 85%, cifra por demás interesante, sí bien no se habla de un promedio mas alto en cuanto a la disponibilidad de alcobas, se debe considerar que en ese mismo espacio vacacional la media a nivel nacional fue del 64.7%. Esta parte de la política muestra resultados lentos pero constantes y de gran valía, pues se empieza a vincular como polo de desarrollo y factor determinante en estimular a los otros sectores productivos.

La rutina de esta gestión fue estimular esta política de forma mixta, con recursos federales y locales, se continuó con el Convenio de Reasignación de Recursos celebrado entre la entidad y la SECTUR, se desplegó y dio continuidad a programas como el de señalización turística e imagen urbana de 17 municipios, recibiendo especial atención el ecoturismo y el de aventura, resultando favorecidos los municipios de Jalcomulco, Actopan y Tlapacoyan mediante el mejoramiento de la imagen de los edificios históricos, banquetas y calles, entre otras acciones. Localidades como Xico, Actopan, reserva de la biosfera de Los Tuxtlas, de San Juan del Monte, San Andrés Tuxtla y Xalapa, incrementaron su valor e infraestructura con la construcción de senderos interpretativos, miradores de aves, cabañas, etcétera.

La investigación turística busca implementar nuevos productos y un nuevo modelo de desarrollo, para lo cual se identificaron 5 proyectos de inversión: El Tajín, Costa Esmeralda, Los Tuxtlas, Veracruz-Boca del Río y Alvarado Tlacotalpan. Se creó en esta administración el proyecto turístico La Aventura del Café en su primera fase se diseño la ruta y en plano legal se le pretendió dar implementación hasta el 2003. En el año de este informe estaba en pláticas el desarrollo de una Marina Turística en el puerto de Veracruz, en el papel se caracterizó por su ambición y alcance al intentar ofrecer servicios modernos y funcionales. Es de subrayar su cuantiosa inversión e infraestructura en cuanto la construcción de “atracaderos para 140 yates, áreas de cafés, bares y restaurantes, y se prevé además la instalación de la primera gasolinera marítima del

país. A la fecha se han concluido los trabajos de perforación para definir las condiciones mecánicas del subsuelo”<sup>117</sup>.

En el plano sociocultural, se ha buscado la participación pública y privada para rescatar los tesoros de la comunidad ejemplo de esto es la celebración de eventos para recabar fondos para rehabilitar y salvar la fortaleza de San Juan de Ulúa. En 2002 se lograron reunir 45 millones de pesos para estas obras. También se firmó un convenio con el CONACULTA para la transferencia de recursos adicionales, por su parte la empresa DOMEQ realizó una donación de 6 millones de pesos para infraestructura de iluminación exterior. El Acuario de Veracruz fue remodelado y se acondicionó con nuevas atracciones tal es el caso de un tiburonario, alberca de contacto con los escualos, andador marino y dentro de las mismas instalaciones de la Plaza Acuario se buscó instalar un museo de cera.

La política turística se vio fortalecida con las campañas de difusión en diversos medios masivos, para impulsar las estrategias propagandísticas se hizo uso de los recursos del impuesto del 2% al hospedaje, con lo cual se desarrollaron nuevos anuncios de radio, televisión e impresos para fortalecer y mantener vigente la imagen del Estado, con el lema más exitoso “Veracruz, el estado que lo tiene todo”. El resultado fueron la realización de 5 campañas publicitarias, para las temporadas altas, así como una de mantenimiento y otra de cultura turística, se utilizaron medios como Televisa, TV Azteca, Discovery Channel, T N T, Fox y People & Arts entre otros.

“Se tuvo también presencia en 5 ferias internacionales de turismo: la Sea Trade Cruises en Miami; F I T U R, la segunda más importante del mundo en su ramo, en la que se promocionó a Veracruz ante operadores de Portugal, España, Turquía, Grecia y Francia; la International Adventure Travel and Outdoor Show en Chicago; la Convention of the Florida Cruise Association; y la misión empresarial a Tampa, donde se sostuvo un seminario especializado en turismo. El sector participó igualmente, apoyando las principales festividades, carnavales y ferias del estado, como el Carnaval de Veracruz; Cumbre Tajín 2002; Junio Musical; Feria y Carnaval de Xalapa; la Feria de la Candelaria en Tlacotalpan; Exposición Conmemorativa de los 300 años de Coatepec; Feria de Tuxpan; y Feria de Yanga, entre otras”<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, *IV Informe de Gobierno*, Veracruz, 2002.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

Finalmente las relaciones públicas se fortalecieron mediante la realización de 15 viajes de familiarización, asistiendo entre otros 215 agentes de viajes y periodistas de países tan diversos como lo son los Estados Unidos, España y México, principalmente. El resultado de estas movilizaciones fue la publicación de artículos sobre Veracruz en el Boletín Turístico, México Desconocido, Travesías, Carta de México, entre otras. En este año se aprecia un repunte y un mejor posicionamiento de la actividad lúdico-productiva, con mayor presencia en el ámbito nacional e internacional y con mayor inversión en infraestructura y desarrollo de proyectos detonadores para la población y el resto de las actividades productivas, se empezaron a atraer en gran escala los reflectores de los medios y el rescate de los baluartes culturales que le dan identidad al Estado.

### **3.2.4 Estrategia de la política durante 2003<sup>119</sup>.**

En este año la inversión turística ascendió a 292.4 millones de pesos, construyéndose 13 hoteles, el número de cuartos de incremento en un 0.9% con respecto al informe pasado, 32,167 es la nueva cifra de habitaciones. La inversión reportada en el ciclo anterior fue de 247.5 millones de pesos, lo que significa un ensanchamiento de 44.9 millones de pesos en términos reales y las alcobas tuvieron un repunte de 300 más. Entre las restauraciones más importantes reportadas en el 2003 fueron el hotel Diligencias, esto en el centro del Puerto de Veracruz, con una inversión total de 80 millones de pesos, realizada esta por la iniciativa privada, se inauguró el hotel Fiesta Inn de Orizaba, y el desarrollo turístico Instirinchá en Nautla.

La movilización de personas hacia la entidad fue de 9.3 millones de turistas contra los 8.9 registrados en el informe de 2002, desafortunadamente el gasto per capita cayo, pues en 2002 fue de 480 pesos, en este documento aunque no se establece se deduce por una simple resta que fue de \$447, siendo la disminución de \$33 con respecto al cuarto año de gobierno. La derrama económica fue de 4.4 mil millones de pesos disminución de dinero también comparada con el año anterior que fue de 4296 mil millones de pesos. La composición de los viajeros no se modificó, pues la tendencia fue de un 95% nacional y un 5% de extranjeros. El periodo de semana santa 2003 fue por demás significativo, pues de acuerdos a datos de la SECTUR en ese año se pudo ubicar en el primer lugar de ocupación, el porcentaje fue de 82.2, cifra superior a la media

---

<sup>119</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. *Cfr* Gobierno del Estado de Veracruz, V Informe de Gobierno, Veracruz, 2003.

nacional donde los datos arrojan que se encasillo en un 75.2% y en cuanto a los destinos de playa nacionales ocupó el segundo lugar en ocupación hotelera.

Se siguió trabajando en términos de cordialidad y cooperación con el gobierno federal por conducto de la SECTUR, por medio de la firma de los convenios de reasignación de recursos turísticos y el programa de pueblos mágicos. Los resultados de la colaboración arrojan la realización de estudios para la señalización turística en 26 municipios y reservas ecológicas, también se redactaron para su posterior implementación una serie de planes de mejora urbana, siendo beneficiadas localidades como Orizaba, Huatusco y Xalapa. Se continuó dándole fomento e impulso al ecoturismo, en Agazapan, Xalapa y Xico, a esta actividad se suma la alianza del ejecutivo local con la SEMARNAT, para incentivar e impulsar a comunidades ubicadas en la región de los Tuxtlas, la infraestructura para este polo de desarrollo consistió en la construcción de cabañas, miradores, senderos, todo esto con la finalidad de generar el desarrollo sustentable.

Productos turísticos de marca propia se empezaron a implementar como lo fue el llamado la Aventura del Café, donde se empezó su etapa de comercialización y presentación ante medios de comunicación y agencias de viajes, se continuó con la ampliación y modernización del acuario del Puerto de Veracruz, en estas mismas instalaciones se dio apertura del museo de cera con un costo de 9 millones de pesos. Además se dio a conocer un programa turístico de gran alcance, popular y de acceso a grandes sectores, no es de carácter social, pero el gobierno estatal conjunta sinergias para la materialización de este proyecto que fue bautizado como Ruta Todo Incluido (RTI), donde se ofrecen paquetes y servicios al alcance de los recursos de los viajeros, la alianza se realizó entre la línea de autobuses ADO y la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y alimentos Condimentados.

La publicidad fue también muy importante, a nivel nacional continuó la campaña “Veracruz el Estado que lo tiene todo”, y en lo local se instrumentó la propaganda denominada “Fin de semana por tu Estado”. Para este objetivo se contrató espacios en periódicos y revistas, desplegados, vayas y espectaculares en ciudades como Guadalajara, Puebla, Mérida, Monterrey e Hidalgo, además del establecimiento de alianzas con la SECTUR, el Consejo de Promoción Turística, Aerolíneas, y Autobuses. La táctica para darle fomento a la promoción sufrió cambios, se orientaron estrategias para vender productos turísticos al alcance de todos vía paquetes promocionales, se continuó con la campaña líder financiada básicamente con los recursos

obtenidos del 2% al hospedaje, estos a su vez también fueron canalizados para la participación en ferias nacionales como el Tianguis Turístico de Acapulco.

El gobierno del Estado tuvo una destacada participación al coadyuvar al sector privado y a los gobiernos municipales en actividades de realce de la entidad, tal es el caso de la celebración de ferias como la de Xico o Tuxpan, Carnavales en localidades como Veracruz, Cardel, Huatusco, Yanga, Cumbre Tajín, Nuestra Belleza México. Junto con Televisa se efectuó el evento Espacio 2003, esto en el Puerto de Veracruz, entre los eventos más importantes que realizó o tuvo una participación destacada la entidad.

El renglón de relaciones públicas se trabajó por mejorar el contenido de los productos turísticos hacia el exterior, por tal motivo se financiaron 12 viajes de familiarización, captando la atención de 180 periodistas nacionales y de Estados Unidos, el resultado, la publicación de artículos en diarios y revistas como El Universal, Reforma, Blue & Blanc, México Desconocido, New York Post, entre otros. Finalmente se gestó e implementó una parte substancial de los lineamientos lúdico-productivos con el atractivo de celebrar reuniones y convenciones de carácter de negocios y de altos ejecutivos, esto generó una derrama de 120 millones de pesos, entre los eventos acaecidos de mayor envergadura fueron: Tercer Encuentro y exhibición de tecnologías Petrolera, Expo Convención Canitec. En términos generales se logró una mayor difusión de la entidad, se desarrollaron más eventos, la ocupación hotelera fue muy importante, el flujo de visitantes fue superior a otros años y se buscó hacer más accesible los productos turísticos, pero el gasto per capita de los turistas disminuyó, siendo un año de grandes contrastes y en la implementación de algunos proyectos se ubicaron como pendientes a un año de terminar esta gestión.

### **3.2.5 Estrategia de la política durante 2004<sup>120</sup>.**

Este fue el último informe de gobierno de la gestión de Miguel Alemán, muchas municipalidades se vieron beneficiadas y aumentaron su potencial y atractivos turísticos, así como la infraestructura carretera, de espectáculos, solo y playa, ecoturismo, vida nocturna y hospedaje, siendo palpable estos avances en localidades como Veracruz-Boca del Río, Orizaba, Xalapa, los

---

<sup>120</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. *Cfr*, Gobierno del Estado de Veracruz, VI Informe de Gobierno, Veracruz, 2004.

Tuxtlas, Coatzacoalcos, Minatitlán, entre otras ciudades intermedias, que en la entidad son de gran prestigio, populares y no pocas. La inversión ha sido un elemento importante y de gran peso a lo largo del sexenio, pues se consideró como detonador de empleos y determinante en la creación de polos turísticos de gran dinamismo e interés para diversos sectores y mercados emisores, esto no hubiera sido posible sin las grandes campañas publicitarias, con artistas de renombre, con imágenes sugestivas que bombardearon los sentidos, con la venta de productos bien elaborados para determinados gustos, pero sobre todo se debe establecer que un elemento de éxito de la política lúdico-productiva fue las alianzas tejidas entre el sector gubernamental y el privado (específicamente el de servicios, líneas de autobuses y restaurantes) para la promoción y venta de paquetes de los diversos puntos en los que se puede pasar y hacer uso del tiempo libre.

La inversión atraída en este período fue por demás significativa al ubicarse en 950.5 millones de pesos, cifra 3.3% mayor comparada con las cuentas entregadas en el informe de gobierno de 2003. Con esta inversión se construyeron 20 hoteles y la disponibilidad de cuartos fue de 32748 comparándose con los 32167 reportados en 2003, esto significa un aumento de 581 alcobas. En 1998 se contaba con 30000 cuartos, el recuento sexenal indica un aumento de 2748. Los visitantes recibidos en ese año fueron un total de 9,5 millones, generando una derrama económica de 4.7 mil millones de pesos y un gasto per capita de \$449, con respecto al año anterior hay un aumento en este rubro de solo \$2, si se considera que en 2002 este renglón presentó un consumo por persona de \$480, la disminución fue de \$31 en comparación con lo ya avanzado. La tendencia de los viajeros no varió, pues 95% fueron nacionales y el resto extranjeros.

A lo largo de esta gestión se impulso al turismo como uno de los objetivos primordiales y de diversificación de las actividades productivas de Veracruz, al principio del sexenio su participación en el mercado no era muy significativa con tan solo el 4% a nivel nacional, se logró ser el cuarto destino de preferencias de los visitantes, detrás de localidades como Guerrero y Nayarit, esto fue certificado por la SECTUR. Esto demuestra que los planes promocionales para visitar la entidad fueron exitosos, y las campañas publicitarias provocaron impacto, eficaces y cumplieron con su objetivo. “Tras seis años de intenso trabajo, la inversión privada registrada ascendió a 2.151 millones de pesos destinados a 109 proyectos de los cuales 79 corresponden a nuevos establecimientos turísticos. La promoción y difusión del Estado lo colocaron como uno de

los destinos de mayor importancia del país, al recibir 52.5 millones de visitantes noche durante el período 1998-2004.”<sup>121</sup>

En materia de cooperación intergubernamental se trabajó estrechamente con el gobierno federal por medio de la SECTUR, en los llamados Convenios de Reasignación de recursos en Materia Turística y por medio del programa de Ruta de los Dioses así como el proyecto de pueblos mágicos, este último intenta trabajar con aquellos municipios con potencial lúdico, artístico y cultural, una vez certificados en su valor se les otorgan recursos a cambio de preservarse en su estructura original, localidades beneficiadas por este programa fueron Catemaco y Tlacotalpan. Se continuó con el programa DATATUR, acompañado del Sistema Información Turística Estatal (SITE), ambos se enfocan a suministrar información de las generalidades de la entidad y de su nivel de ocupación. Finalmente se desarrollaron procesos de señalización al alcanzar los 1100.

En cuanto a productos turísticos, se implementó la “Aventura del café”, en este año se realizaron 7 viajes de familiarización donde se benefició a empresarios y comunidades de municipios como Huatusco, Fortín, Orizaba, Xico, Coatepec y Xalapa. La publicidad y las relaciones públicas fueron determinantes, para este objetivo, estas fueron financiadas con el impuesto del 2% al hospedaje, el balance sexenal indica que se captaron 35 millones de pesos, 23 millones tan sólo se recaudaron en parte de 2005 y 2006, 7 son de remanentes de periodos fiscales anteriores y 5 de otras fuentes y transferencias.

En la difusión de actividades productivas, se tiene el antecedente del sexenio de Patricio Chirinos (1992-1998), donde se dio una campaña llamada “Consume lo que Veracruz produce”, haciendo de los productos del estado una marca, con estándares de calidad bien definidos y con un logotipo para identificar la producción y naturaleza de los productos jarochos, tanto a nivel nacional como internacional. En esta misma secuencia de actividades, durante la gestión de Miguel Alemán (1998-2004), se siguió con la identificación publicitaria de los productos regionales, siendo sinónimo de garantía la letra “V”, con leyendas aduciendo su origen. En suma, la palabra “Veracruz”, se vendía y lo sigue haciendo como un producto de origen y de buena hechura, así como capaz de exportarse y de confianza para el consumidor. La actividad turística no escapó a esto, pues también se volvió un producto comercial, buscando penetrar en otros mercados y

---

<sup>121</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, VI Informe de Gobierno, Veracruz, 2004.

haciendo resaltar y provocar los sentidos con frases tan sugerentes como “El Estado que lo tiene todo”.

Siguiendo con la actividad turística, durante el sexenio de Miguel Alemán, se diseñó e implementó una campaña agresiva, en comparación con los tibios intentos de sus antecesores. En esta incursión mediática se difundió los patrimonios culturales (joyas coloniales, prehispánicas, y de patrimonio de la humanidad), recreativos, deportivos (el gobierno aportaba cuantiosas sumas al Club Deportivo Tiburones Rojos, además de facilitar un canal de radio y televisión regional [RTV], donde también se transmiten los partidos de béisbol de los equipos de la entidad) playas, gran turismo, negocios internacionales, ecoturismo, de descanso, medicinales, místicos, fauna y un sin fin de atractivos plasmados en todos los medios y en todas las tecnologías posibles.

Para este propósito se utilizaron grandes espacios publicitarios, tanto en radio, televisión, cortos de cine, Internet, prensa, revistas especializadas y de ocio, información en sus distintas dependencias y representaciones, así como de la organización de grandes eventos en Boca del Río y otros lugares importantes de la entidad. El flujo cultural fue tal, que el ex gobernador Alemán regaló una Cabeza Olmeca al gobierno de la ciudad de México. Además de estas acciones, también se valieron de usar imágenes sugestivas a la vista y agrado de los posibles demandantes de servicios de descanso. Se contó en ese 2004 con la ayuda de actores y personalidades destacadas del estado, tal es el caso de Salma Hayek, Eduardo Santamarina, deportistas. Estos a su vez sirvieron para invitar a conocer los diversos atractivos y las diversas festividades y convenciones acaecidas dentro de la entidad.

En términos generales se establece que hubo un repunte de esta actividad, los trabajos fueron arduos y de muchas relaciones públicas así como de publicidad, difusión, elaboración de productos para atacar diversos gustos y mercados, venta de paquetes promocionales, mejoramiento urbano y de hotelería, entre otras actividades que dieron realce al Estado que lo tiene todo. Consiente del potencial y de los cimientos trazados, el siguiente gobernador Fidel Herrera Beltrán continuó dándole un impulso al turismo y determinarlo como prioridad estratégica desde su campaña electoral, lo que indica una continuidad de visión y de estrategia para el desarrollo de Veracruz.

### **3.3 La política turística durante la gestión de Fidel Herrera Beltrán.**

Esta administración ha considerado al turismo como prioritario, de gran relevancia, impacto y como detonador del desarrollo, esto inclusive desde aquellos días de 2004 cuando Fidel Herrera era apenas candidato a la gobernatura de la entidad por el Partido Revolucionario Institucional. Desde esa plataforma expresó su interés por fortalecer a este sector, modernizarlo y dotarlo de mayor dinamismo e identidad propia. Un postulado interesante lo hace la presente administración al examinar retrospectivamente el devenir de esta actividad, se reconoce que las actividades económicas en el pasado tuvieron momentos de auge incluido el turismo, especialmente como destino de sol y playa, durante los ochentas y noventa se perdió impulso y a partir de la gestión de Miguel Alemán se ha recuperado gradualmente su vitalidad, importancia y potencial. Al considerarse como un polo de desarrollo, por la cantidad de empleos generados, preservante de la cultura, el crecimiento económico, además de ser sustentable para el ambiente entre otros factores y bondades es y seguirá siendo un elemento de especial atención por parte del gobierno estatal.

El mayor dinamismo se buscó corregir errores de implementación, y dentro de la misma estructura administrativa para atender estos menesteres, así como la colaboración más estrecha con municipios con potencial ya desarrollado y con aquellos con recursos en vías de explotarse y utilizarse o que cuentan con infraestructura insipiente. La administración pasada si bien tuvo logros por demás destacados, sentando precedentes en la conducción agresiva de una política de este tipo, tiene ciertas limitantes que se deben corregir, por ejemplo, el desfase de inversiones y el desarrollo de solo algunos polos turísticos, quedando al margen otros tantos, la zona de Veracruz-Boca del Río es el ejemplo mas palpable de crecimiento y auge.

La nueva visión estatal es intentar mejorar estos desfases y mejorar los productos turísticos que puede ofrecer la entidad, generar múltiples centros de vacaciones y acarrear el bienestar hacia la mayoría de los municipios con atractivos lúdicos. En cierta forma es de comprender y es razonable reconocer que la zona mayormente beneficiada sea el Puerto y Boca del Río, por su infraestructura, contactos y las inversiones que se han atraído históricamente, esto implicó dejar de manera insipiente “opciones en las que el Estado tiene gran potencial por aprovechar: el ecoturismo –Veracruz ofrece un territorio varias veces más rico que diversos países que desarrollan esta actividad, pero sólo genera una fracción de sus ingresos –, el turismo de aventura

y el cultural. Ello permitirá no sólo multiplicar la actividad turística en general, sino impulsarla en diversas regiones del Estado”<sup>122</sup>.

Los objetivos en materia turística se centran en tres vertientes a continuación se enuncian y explican:

1. Crear un nuevo y mejorado modelo turístico para el Estado, esto a partir de una estrategia integral de promoción para posicionar el nombre y la marca “Veracruz”, además de diversificar los productos lúdicos, decididamente atacar nuevos mercados haciendo énfasis en el de tipo internacional y como colofón de este objetivo promover al turismo local, generando en todo momento productos bien elaborados y no sólo destinos
2. Ante este nuevo dinamismo del turismo se han detectado fallas en las reglas del juego, de tal suerte que en la elaboración del plan de desarrollo se proponga el mejorar el comportamiento, estructura y desarrollo del marco institucional (en esos momentos vigente) con la finalidad de reacomodar a los actores en un nuevo esquema de certidumbre de respaldo al buen funcionamiento del turismo e incluir a la heterogeneidad de sectores en la toma de decisiones
3. Incrementar el desarrollo y la competitividad turística, esto en un contexto de orden y sustentabilidad del entorno ambiental, cultural y de las manifestaciones de idiosincrasia de las distintas regiones de la entidad, además de garantizar el manejo de los recursos para las futuras generaciones. Además de otras acciones como crear un sistema de Inteligencia de mercado, Profesionalización de la venta., Desarrollo del producto turístico, Instrumentación de mejoras y procedimiento de vigilancia de la calidad.

Los proyectos que se consideran de suma importancia para detonar el desarrollo turístico de la entidad son muchos y diversos, pero destacan los siguientes:

1. Turismo ecológico y de aventura en Orizaba, Xalapa, Laguna de Tamiahua, Bosque de Niebla, ecoturismo en los Tuxtlas, y crear la ruta del café y de la caña de azúcar.
2. Turismo deportivo, por medio del buceo y del kayakismo.
3. Turismo arqueológico.
4. Turismo de convenciones.

---

<sup>122</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, Plan Veracruzano de desarrollo 2005-2010, Veracruz, 2005.

5. Turismo cultural.
6. Turismo de sol y playa.
7. Escalera náutica del Golfo.

### **3.3.1 Estrategia de la política durante 2005<sup>123</sup>.**

En estos dos últimos años de análisis se siguió trabajando con la federación en términos de relación y descentralización de recursos, el programa DATATUR, el programa ruta de los dioses así como la continuación de la Señalización Turística en beneficio de los municipios de Tamiahua, Tecolutla, Xalapa, Tlacotalpan, Catemaco, etcétera. “Para promover al estado, se realizó la campaña publicitaria, a nivel estatal y nacional, llamada Escápate. Esta campaña permanente, estimula a los veracruzanos para que conozcan su estado en viajes cortos, durante el fin de semana. La difusión de esta campaña inició en septiembre en medios de comunicación como TV, radio, periódicos y revistas...”<sup>124</sup>

Otro elemento a destacar para la colaboración entre gobierno federal y local, fue la puesta en marcha del comité local “Agenda 21 en el municipio de Jalcomulco, con el objeto de fortalecer las regiones turísticas, incluyendo a las comunidades locales, en las actividades económicas generadas y asegurando la preservación de los recursos naturales y culturales de los destinos turísticos”<sup>125</sup>. Programa coordinado por la SECTUR en términos generales permite en el papel generar sinergias, pues se puede trabajar en forma coordinada con autoridades municipales, estatales, federales, empresarios, academia y comunidades locales, buscando en todo momento el desarrollo de las comunidades, frenar el rezago económico y racionalizar los recursos.

Se incrementó la oferta hotelera al crearse y remodelarse 15 nuevos complejos de hospedaje, para esto se captó una inversión de 300 millones de pesos, beneficiando principalmente al corredor Veracruz-Boca del Río. Se marca un crecimiento por demás interesante, pues en 2004 se contabilizaron en la entidad 32748 alcobas y en 2005 se ofrecen 33004 habitaciones, lo que marca un incremento en términos reales de 256 cuartos. Como consecuencia del mejoramiento de los hoteles y de la publicidad gubernamental en el sector turismo en su conjunto, se recibieron 9.6

---

<sup>123</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. *Cfr.*, Gobierno del Estado de Veracruz, I Informe de Gobierno, Veracruz, 2005.

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> *Ibíd.*

millones de visitantes, la tendencia siguió sin alteraciones pues 95% de los viajeros fueron nacionales y 5% extranjeros, generando una derrama económica de 4,700 millones de pesos, el gasto per capita ascendió a \$521 en comparación de los \$449 obtenidos en promedio durante 2004, siendo el aumento real de \$72.

Dentro de la elaboración de productos para atacar diversos gustos y mercados se ha buscado la diversificación de la entidad, desde el plan de desarrollo estatal se encuentra plasmado y en este primer año se trabajó directamente con algunas variables lúdicas como lo es el turismo cultural, donde se han emprendido acciones de implementación para mejorar la imagen urbana del barrio de Xallitic en Xalapa y la instalación de nuevo alumbrado público en el centro de esta misma localidad. En cuanto al sector de sol y playa, se gestionan recursos para la puesta en marcha del Andador Turístico en la playa de Tuxpan. El fragmento de mercado arqueológico se vio fortalecido por la apertura del museo de sitio en Palmillas, municipio de Yanga.

El turismo de aventura recibe continuidad, reorientación y un mayor impulso, pues se trabaja bajo un esquema de desarrollo sustentable para no dañar el medio ambiente de las regiones donde se practica, además de ser detonante del crecimiento, es participativo, pues se involucra activamente a los habitantes de la comunidad en pro de su desarrollo económico, los subproductos de este sector son el rapel, alpinismo, ciclismo, tirolesa, caminatas entre otras actividades. También se incluyó al programa La Aventura del Café formado por fincas y haciendas cafetaleras que presentan al turista una opción diferente de esparcimiento, en municipios como Xalapa, Córdoba, Huatusco, Fortín, Orizaba, Xico y Coatepec, entre sus singularidades se ofrecen caminatas, observación de aves, safari fotográfico, campamentos, y algunas de las actividades también ofrecidas en el segmento de aventura.

Se empieza a gestar un mayor fomento al turismo de negocios, donde se vio fortalecido al contar con la infraestructura necesaria para cubrir cualquier clase de evento, siendo punta de lanza el WTC-Veracruz, reconocido bajo la norma ISO-9000, en este año el recinto albergó 230 actividades. Los recursos obtenidos por el 2% al hospedaje ascendieron a 23.7 millones de pesos, los cuales se invirtieron en campañas de publicidad de promoción del Estado. Además de financiar 3 viajes de familiarización con prensa extranjera, fortaleciendo con reportajes de la entidad a nivel internacional. En términos generales en este primer año de la gestión de Fidel Herrera se le dieron continuidad a algunos programas (ruta del café), así como la atracción de la

inversión en cuanto a hoteles e infraestructura turística, también se hizo un recuento de las obras y programas implementados en la administración pasada, con la finalidad de mejorarlos, diversificarlos, y darles un plus, aprovechando en todo momento la estructura cimentada y existente.

### **3.3.2 Estrategia de la política durante 2006<sup>126</sup>.**

Este es el último año de análisis de esta investigación, para lo cual se resaltarán los aspectos más importantes realizados por parte del gobierno en su conjunto para fortalecer a este sector. Desde su campaña y a lo largo de estos primeros años de su gestión se adoptó un discurso donde el turismo toma un papel preponderante en la región como detonador del crecimiento, del desarrollo y de abatir rezagos como lo es la pobreza, para esto se planteó darle un rostro propio a las actividades lúdicas así como un nuevo marco legal de acción, ambos ocurrieron hasta el año 2006, anteriormente el curso de estas actividades eran llevadas por la Secretaria de Desarrollo Económico y Portuario (SEDECO) y se desenvolvían en la Ley estatal numero 78, para el fomento del turismo en el Estado de Veracruz que data de 1990.

Durante el año de 2005 se hicieron los trabajos correspondientes a la reingeniería de gobierno y de dotar al aparato estatal de una estructura más dinámica evitando la duplicidad de funciones y el poder atender los problemas y expectativas de gobierno de forma más eficiente, a finales de ese mismo año se sometió a votación la nueva ley de turismo, publicada y puesta en marcha el 13 de enero de 2006 con el numero 523 y denominándose, De Turismo para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos generales este es el contenido básico de dicho documento legal:

- a. La planeación de actividades turísticas;
- b. La promoción, fomento, inversión y desarrollo del turismo sustentable en cualquiera de sus modalidades dentro del Estado, buscando mejorar la calidad y nivel de vida de los habitantes;
- c. El cuidado de la imagen turística del Estado;
- d. La protección y orientación al turista;
- e. La creación y actualización de los Medios de Información y Consulta en Materia de Turismo;
- f. La capacitación de prestadores de servicios turísticos;
- g. La coordinación y coparticipación entre las autoridades Federales, Estatales y Municipales así como de organismos del sector privado para el desarrollo turístico de la entidad;
- h. La creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos del Estado, respetando su entorno ecológico;
- i. Fomentar una cultura turística dentro de los habitantes del Estado;

---

<sup>126</sup> Datos y cifras obtenidas directamente de las fuentes para la elaboración de este análisis. *Cfr*, Gobierno del Estado de Veracruz, II Informe de Gobierno, Veracruz, 2006.

- j. Otorgar las facilidades a los prestadores de servicios turísticos para la defensa y protección de sus derechos, de conformidad con las leyes de la materia; y
- k. La coordinación con los municipios en la aplicación de los objetivos de esta ley<sup>127</sup>.

Este nuevo estatuto pretende dar mayor dinamismo, y participación a todos los actores involucrados dentro de esta actividad, además de ser sustento a futuro de la creación de planes y estrategias más visionarias para el desarrollo de polos y abatir rezagos en la entidad. La nueva ley busca establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados y los municipios y demás participantes en proyectos detonadores, pues se puede normar la expedición reglamentos para la verificación y sanción, de los servicios La existencia de posibles zonas turísticas de inmediata atención institucional, así como determinar un mejor ordenamiento territorial para la protección ambiental. Así como la creación de las Comisiones Estatales, capaces de resolver conflictos locales, en plazos perennes, disyuntivas reglamentarias o retrasos burocráticos<sup>128</sup>.

El actual gobernador conciente de los potenciales del sector así como de las limitaciones que podría presentar en la estructura administrativa se dio a la tarea de crear una reingeniería de todas las entidades de la administración pública local, entre ellas el turismo, en una reunión acontecida en el WTC Center de Boca del Río “Explicó a los legisladores federales que una muestra del interés que hay en Veracruz por impulsar más el turismo está en que dentro de la reingeniería del aparato gubernamental se ha propuesto al Congreso del Estado la posible creación de una Secretaría de Turismo que acompañe con el modelo más exitoso del mundo en turismo, que es el español, las actividades de la cultura y del deporte, amén de las actividades de la divulgación y la promoción que tienen que ver con la información pública en un ministerio de esa naturaleza”<sup>129</sup>.

Ante la creación, aprobación y abrogación de la nueva ley de turismo local, se dio paso a la reingeniería gubernamental y así crear una nueva Secretaría de Estado, integrándose con las funciones de la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario (SEDECO) y la Secretaría de Educación y Cultura (SEC), el nuevo ministerio fue denominado Secretaría de Turismo y Cultura (STC). Esto ocurrió en el día 13 de enero de 2006, con la siguiente misión: “La Secretaría de Turismo y Cultura es la dependencia responsable de coordinar y ejecutar las políticas públicas y

---

<sup>127</sup> Gobierno del Estado de Veracruz, Ley número 523 de Turismo para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Veracruz, 2006.

<sup>128</sup> *cfr.* <http://www.hospitalitas.com.mx/noticias2.asp?IDNoticia=13970&Miembro=1>, 14/febrero/2006.

<sup>129</sup> **Veracruz apuesta al turismo con política bien definida para atraer inversiones**: FHB, en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/OL\\_NOTASPAG.DETALLE\\_NOTA?p\\_id\\_notas=3653](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/OL_NOTASPAG.DETALLE_NOTA?p_id_notas=3653) Boca del Río, Veracruz 10-diciembre -2005

los programas de desarrollo y promoción del sector turístico de la Entidad; promover e impulsar la difusión de la Cultura y de las manifestaciones artísticas; la conservación y el incremento del patrimonio cultural, histórico y artístico de Veracruz; así como normar y conducir las políticas y programas en los procesos de sistematización, seguimiento y compilación de la Información Pública Gubernamental”<sup>130</sup>.

Se cumplen dos grandes objetivos desde la expectativa de gobierno hecha por el actual gobernador en materia turística, no obstante en ese primer año no hay resultados que cuantifiquen su acción veraz y oportuna, cabe destacar que las actividades lúdicas-productivas en esta gestión cuentan con un marco de mayor influencia y desenvolvimiento así como de un rostro propio y más autónomo, cuestión que otrora no acontecía. Si bien estas acciones son consideradas como las más importantes en este año, no se pueden dejar de lado las acciones de promoción, gasto y diversificación del producto, a continuación se mencionaran de forma sintética para no sesgarlos.

- Seminarios y Capacitación Turística.
- Inversiones.
  - Infraestructura Turística.
- Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos.
- Promoción Turística.
- Impuesto del 2% al Hospedaje para actividades de difusión.
- Viajes de Familiarización.
- Turismo de Aventura.
- Pueblos Mágicos y el programa de Ruta de los Dioses.
- Relaciones Públicas.

El análisis que se desprende del estudio de la política turística en los seis años de estudio es por demás interesante y reveladora, aunque se resaltan grandes logros y avances significativos, las directrices gubernamentales en el sector no dejan de ser incipientes. Estos 8 años seleccionados para escudriñar la realidad lúdica del Estado generan una serie de resultados cualitativos, donde Veracruz se convierte en un foco receptor importante, donde antes de 1998 se cubría una cuota de

---

<sup>130</sup> Gobierno de Estado de Veracruz, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave, última reforma publicada en la gaceta oficial, 13 de enero de 2006.

mercado nacional de tan solo el 4%, comparado con el hasta cierto nivel registrado durante la semana santa de 2006 donde se superó a otros centros de descanso como Acapulco y Cancún, o en las vacaciones de verano de ese mismo año donde se alcanzó la cifra de 3 millones de vacacionistas, dejando una derrama de aproximada de 2 mil millones de pesos, esto da muestra del impacto de la política en su variante mediática, de producto, conectividad, de alojamiento, oportunidad, cercanía, entre otros factores.

Este resultado ciertamente no es producto de la casualidad o de la moda que impongan los famosos o los medios de comunicación, se ha realizado una intensa labor mediática, de relaciones públicas, de promoción y difusión en el país y en el extranjero, el relativo éxito de las campañas publicitarias es el motor que explica la atracción de viajeros y su posicionamiento en el mercado turístico nacional. El rubro de la imagen es y sigue siendo un elemento fundamental para entender las directrices de la política turística veracruzana, así como el incremento en su cuota de mercado que muestra a partir de la gestión de Miguel Alemán donde se generan los primeros impactos en mercadotecnia, esto aprovechando todos los medios y plataformas posibles tal y como se realizó en radio, televisión, Internet, prensa, publicaciones de impacto al público así como revistas especializadas, marquesinas, convenios propagandísticos con líneas de autotransportes, postres en paraderos, volantes, ferias turísticas, convenciones, módulos, agencias de viajes, postales, entre otras tantas formas existentes de mercadotecnia.

La estrategia mediática se reflejó en un incremento considerable de turistas hacia la Entidad, sumándose elementos de inversión como la utilización de espacios naturales para la filmación de películas nacionales y extranjeras, telenovelas, documentales, concursos, publicidad, comerciales, etcétera. Muchos recuerdan a los artistas involucrados en la realización de las campañas o las producciones en las que se tomaron locaciones de Veracruz, tal es el caso de la campaña “Veracruz el Estado que lo tiene todo” o el filme estadounidense “Apocalypto”, documentales de países europeos sobre ese territorio, estas acciones de vinculación y exteriorización desembocaron en la creación de una marca lúdica, de consumo y de inversión, cumpliendo con el objetivo de diversificar la economía local.

La oferta del Estado hasta antes de 1998 se limitaba a unos cuantos destinos o atracciones, dentro de los primeros se pueden hacer remembranza en la utilización de esquemas tradicionales como el sol y playa, algunas zonas arqueológicas, o ciudades de crecimiento intermedio; en el segundo

rubro se enuncian celebridades como acuarios, el carnaval en el Puerto o la semana santa en Tlacotalpan. La misma intención de diversificar la economía busca dar heterogeneidad al turismo, creando productos para segmentos bien definidos, acordes con la dinámica poblacional, aspiraciones colectivas e individuales, globalización, imagen, finanzas personales, oportunidad, etcétera. En seis años de gestión de Miguel Alemán fueron plasmados algunos de estos proyectos, el resultado se vislumbró en la implementación publicitada pero no totalizada de estos. Los dos años de administración de Fidel Herrera se ha avocado a poner en marcha ofertas turísticas sustentables y que quedaron pendientes en el sexenio anterior, tal es el caso de “La ruta del café”, turismo deportivo, de convenciones, arqueológico, místico, entre otros.

A pesar de que en el proceso de diversificación turística se han agrupado en grandes tendencias los productos que la Entidad ofrece, esta pudiera no estar tan apegada a las necesidades y aspiraciones propias de los viajeros, en el capítulo segundo de esta investigación se plasmó un listado de los tipos más comunes existentes de turismo<sup>131</sup>, muchos de estos se han dejado de aprovechar en el Estado, como el educativo, salud, místico, religioso, gastronómico, etcétera. Al parecer y de acuerdo a la taxonomía realizada por el gobierno local se puede apreciar un descuido de estos sectores que también pueden ser agregados a la oferta de productos turísticos, un ejemplo de esto es el segmento cognoscitivo, que es soslayado por las tendencias de sol y playa y ecoturísticas, pueden abrirse una serie de cursos para fomentar los valores y tradiciones locales, esto no es una mera aventura nueva y genuina, pues es retomada de modelos probados como el europeo. Las escuelas y universidades de la región pueden abocarse a temáticas de sociología, gobierno y asuntos públicos, turismo, arqueología, antropología, historia, biología, producciones televisivas o cinematográficas, industrias sustentables, ganadería, usos y costumbres, lenguas y dialectos entre otras cátedras atrayentes de viajeros.

Aunado a factores de estudio que también son importantes en la demanda lúdica, no se debe olvidar que los viajes de ocio también se vinculan a actividades como la salud, en la historia del turismo uno de sus primeros objetivos consistió en mejorar la salud de las personas mediante la realización de excursiones a sitios de meditación, aguas termales, o clínicas de rehabilitación, todos estos lugares generalmente se encontraban alejados de las grandes conglomeraciones así que eran ideales para su propósito. La noción de vincular este segmento como oferta del Estado

---

<sup>131</sup> *Supra*, capítulo 2.

no es tan descabellada, sí bien es cierto muchas localidades se perfilan como entes de descanso otras pueden brindar dentro de sí opciones de salud tal es el caso de Catemaco con sus improvisadas clínicas de barro, los campamentos para renovar los ánimos, o los mismos lugares para bañistas, de tal suerte que también se pueden agregar este elemento.

El segmento místico y religioso van de la mano en cuanto a su difusión y salida como producto, esto por tocar ciertas fibras subjetivas de todos y cada uno de los individuos, las manifestaciones de fe y de metafísicas en el estado son tan elocuentes que sobrepasan el imaginario colectivo para insertarse en el gusto y la demanda de investigadores y viajeros. Un gran potencial de la Entidad radica en sus fiestas de carácter devoto y pagano, producto de la conservación de antiguas costumbres y tradiciones, algunas inclusive desde tiempos prehispánicos. En suma Veracruz celebra alrededor de 561 fiestas oficiales y contenidas en documentos oficiales de riquezas turísticas, desglosados de la siguiente forma: 64 ferias y 43 carnavales. Estas tendencias en las creencias de manifiestan en actos concretos conocidos a nivel nacional e internacional, como la fiesta de la Candelaria en Tlacotalpan, la feria de Corpus Christi y la celebración de la Semana Santa en Papantla, la Xiqueñada, en Xico; así también son famosas las reuniones de brujos que se celebran el primer viernes de marzo en Catemaco. Este sector no debe descuidarse y debe fomentarse para una mejor oferta, real, consuetudinaria, y con valores propios de este territorio.

Por otra parte, el turismo gastronómico es otro sector que debe de explotarse a mayor profundidad, las razones que se pueden argumentar es garantizar en un solo acto elementos como la cultura, la educación, los valores y la idiosincrasia de la Entidad. Por medio de los alimentos típicos se puede conocer a una población, su historia, tradiciones y modo de vida<sup>132</sup>, dicho sea de paso también es considerado como un factor publicitario y de atracción de viajeros interesados en cuestiones más allá del descanso en playas. En suma, estos son los elementos que se deben sumar a los productos existentes dentro de la política turística<sup>133</sup>, y que a la luz del análisis realizado en este capítulo no han sido totalmente abordados, por considerar proyectos más rentables en el corto y mediano plazo.

---

<sup>132</sup> Cabe destacar que en este año de análisis se efectuaron esfuerzos por tratar que despunte este sector, con la organización de ferias en algunas localidades y una de carácter estatal, no obstante es un producto en fase de implementación que aun debe detallarse y depurarse. *Vid. Veracruz, II Informe de Gobierno, 2006, op. cit.*

<sup>133</sup> Estas ideas se suman al capítulo cuarto de esta investigación, en el apartado “Desarrollo de los productos turísticos”.

Otro factor a tratar es el concerniente a las acciones de gobierno y de la administración pública en el sector turístico veracruzano. El análisis arroja datos muy concretos en cuanto al manejo que se le ha venido dando a este sector, determinándose que tiene un tipo de intervención tripartita, orden federal, estatal y municipal, obedeciendo a los principios federales que rigen a nuestro país. El Estado de Veracruz se encarga de elaborar la política propia y es coordinada por las directrices y el gobierno central, dejando a los municipios la implementación de una parte de los proyectos o como vigías de los mismos. En líneas anteriores fue descrito el ámbito de cada nivel, y en general el esquema que se tiene no es del todo malo, pues se equilibran los flujos entre los oferentes además como país se perfila un mejor producto global, las transferencias emitidas hacia las autoridades locales son utilizadas para publicidad y realización de algunas obras, lo que fortalece las relaciones intergubernamentales.

El aspecto crítico de la política turística local se localiza en la actuación y participación de los municipios, supeditados a meros órganos de consulta y limitándolos a aquellos que poseen potencial turístico. En la ley expedida en 2006 y que a su vez es responsable de dirigir estos menesteres, se contempla la figura de Concejos Consultivos Turísticos<sup>134</sup>, proyectados en tres vertientes: estatal, regional (este tipo de órgano hace referencia a la subdivisión administrativa y geográfica realizada en el Estado para fines de identidad y de implementación de políticas), municipal; estos a su vez buscan la participación de todos los actores involucrados o que quieran intervenir en este sector, el esquema reflejado en el orden básico de gobierno lo vincula como un órgano de consulta<sup>135</sup> y de base de datos para el homólogo regional, este detalle resta funciones ejecutivas y de protagonismo, pues la población debe acudir a instancias centrales para promover proyectos, pues muchas de estas juntas no funcionan en las territorialidades mencionadas.

La vitalidad y participación de los municipios en los asuntos públicos es y ha sido una exigencia de los ciudadanos y del actual comportamiento global de cómo abordar los problemas, haciéndose presente la frase pensar en grande y actuar local, por eso y producto del análisis se desprende la conclusión concerniente al mayor desenvolvimiento del turismo en Veracruz. Debe proponer y participar directamente en los proyectos que de estas localidades emanen,

---

<sup>134</sup> “son órganos colegiados de consulta, asesoría y apoyo técnico, los cuales tienen por objeto propiciar la concurrencia activa, comprometida y responsable de los sectores público, privado y social con incidencia directa o indirecta en el sector Turismo del Estado, para la concertación de las políticas, planes y programas en la materia, así como para la formulación de las recomendaciones destinadas a los agentes involucrados”, en Ley número 523 de Turismo para el Estado de Veracruz.

<sup>135</sup> *Ibid.*

proporcionar evaluaciones periódicas, participar directamente en la distribución de ingresos, puedan crear sus cuadros especializados en servicios y tener un voto preponderante en los Concejos Consultivos Estatales y en la atracción de recursos federales, claro todo esto en coordinación tripartita intra e intergubernamental, con participación ciudadana y con la inclusión de actores claves como ejidatarios, grandes desarrolladores, sector público, social entre otros.

Otro comportamiento que merece atención por parte del gobierno y de la administración pública local es el concerniente a la evaluación total de los atractivos lúdicos por medio de la creación, actualización y retroalimentación de un catalogo de atracciones y de eventos turísticos. Este ejercicio es de vital prioridad para el establecimiento de políticas y de coordinación intergubernamental, sí bien es cierto que se han realizado esfuerzos extraordinarios por recopilar el gran compendio lúdico, natural y místico de la entidad, la grandeza cultural muestra un documento no terminado, con localidades omitidas y otras tantas fiestas ausentes por su escaso potencial mediático o lo difícil de su ubicación, de cualquier forma se debe trabajar en la aglutinación de este escrito pues implica el mismo acervo histórico y sociológico de la Entidad.

Para finalizar este apartado del análisis genérico de la actividad turística del Estado de Veracruz, se debe aclarar que en este apartado correspondiente al 2006 no se profundizó en los aspectos de números, cuentas y eventos trabajados durante el año, por considerar de mayor importancia abordar lo correspondiente a la nueva ley del ramo y la integración de la Secretaria para beneficio de este sector. Se trató de enfatizar los elementos preponderantes de esta actividad para plasmarlos y darles seguimiento y notar un avance o retroceso si es que se pueden presentar. A lo largo de estos 8 años se plantearon una serie de estrategias que conformaron una política ambiciosa para fortalecer y dinamizar este sector, si bien es cierto que ha habido avances, continuidad, mejoramiento en la implementación y constante revisión de los renglones económicos y de los productos que se elaboran para atacar ciertos mercados, hay cuestiones que aun se deben analizar y son parte del balance global.

#### **4. Horizonte de la política turística en Veracruz.**

A lo largo de esta investigación se ha analizado los elementos característicos de una política pública, los aspectos relevantes y teóricos acerca del turismo, esto como sustento para poder abordar la problemática que representa esta actividad lúdico-productiva para el Estado de Veracruz y realizar un pequeño análisis que comprendió los años de 1999 a 2006, para finalizar con un apartado que aborde los horizontes o sea los retos y perspectivas que le deparan a esta entidad en este ramo.

El Estado de Veracruz es productor de considerables recursos agrícolas, e insumos para las industrias y en atractivos naturales, históricos, culturales, negocios entre otros tantos, para la explotación racional y sustentable del turismo, siendo la política de desarrollo planteada una diversificación y combinación de esta terna, no obstante los resultados indican un mayor ímpetu de los indicadores lúdicos-recreativos, en comparación de los sectores primario y secundario. Una de las primeras premisas que se plantearon en este trabajo de investigación es el determinar el porque el turismo es superior a las coyunturas económicas y políticas, si bien es cierto que otras actividades de la producción han mostrado crecimientos parcos y el turismo muestra un vigor y constante incremento en sus indicadores y en su difusión tal y como se ha ido analizando a lo largo de los capítulos segundo y tercero, se debe analizar con detenimiento para entender el campo y retos en los que se puede desenvolver este ramo dentro de la Entidad.

Los retos pueden ser considerados como aspecto a corregir en la implementación de la política turística, pero también son considerados como áreas de mejora o de oportunidad en el perfeccionamiento global de los productos ofrecidos, sí bien es cierto que los gobiernos buscan publicitar su localidad por medio de la atracción de viajeros, en primer lugar se buscan los aspectos económicos, esto con el fin de mejorar las condiciones en las que sus pobladores se encuentran. Los desafíos del turismo se agrupan en cuestiones tanto cualitativas y cuantitativas en pro de satisfacer demandas de la población y de expectativas de mercado, las perspectivas apuntalan al escenario en donde se desarrollará el turismo en los próximos años y complementaran el camino de las asignaturas pendientes de esta actividad en el Estado.

#### **4.1.1 Cuestiones económicas.**

Uno de los grandes retos que dan razón de ser a los gobiernos radica en proporcionar seguridad a sus ciudadanos, esta se puede entender como protección para con otros hombres, o también brindar y garantizar un mínimo de bienestar, ya sea como promotor o como regulador, ante este compromiso intrínseco que asumen los tomadores de decisiones se explica el origen y la existencia de muchas políticas. Parte sustancial de esta investigación radica en determinar las bondades que puede acarrear la implementación, seguimiento y continuidad de la política general de turismo en el Estado de Veracruz, los resultados que se buscan es aprovechar el potencial lúdico-productivo así como sus repercusiones económicas, todo esto como una alternativa para superar los rezagos existentes en cuanto a finanzas, distribución y compromisos sociales, preservando sus recursos, tradiciones en los lugares donde lo amerite, y buscando las luces de la modernidad.

El turismo es una actividad clave en la Entidad que cobra mayor importancia en el desarrollo de las comunidades además de que es más rentable un desarrollo de este tipo ante eventos de coyuntura y contingencias económicas y políticas. Los retos del turismo son amplios en el umbral y principios del siglo XXI, es de suma importancia atender a la actividad turística, por ser un detonante del desarrollo y eficaz captador de divisas, motor y acelerador de infraestructura, y mecanismo de distribución de la riqueza, así como paliativo efectivo en lo concerniente a una considerable reducción de los niveles de pobreza.

Se debe destacar que en casi todas las ocasiones la actividad turística tiene un mayor realce gracias a su carácter multifacético, esto en relación con el sector primario y el industrial. Uno de los principios sobre los cuales se fundamenta y promueve el desarrollo del turismo es por la vinculación que tiene con agentes multiplicadores, además del desempeño en los resultados en materia de una mejor distribución en las diversas regiones o núcleos receptores. Esto es importante destacar pues en las zonas con potencial turístico se realizan muchas obras de infraestructura, de mejora, fomento o se inyectan recursos públicos y privados para el realce de las mismas o su conservación, las personas que se abocan a los servicios se ven fortalecidas y beneficiadas, esta reorientación de insumos fomenta e incentiva a otros sectores productivos.

Uno de los grandes desafíos que afronta la implementación de políticas turísticas en la entidad es combatir a las grandes contingencias que puedan presentarse en la economía, este fenómeno suele perjudicar al sector primario y al secundario y por consecuencia el empleo así como su poder adquisitivo de todos los ciudadanos, inclusive en tiempos de crisis la actividad turística puede presentar ciertas mejoras en sus indicadores de desempeño, ejemplos en nuestro país pueden indicarse claramente en los caóticos años ochenta, donde la inflación y la inestabilidad en el gasto público fueron la constante de la “Década perdida”, a su vez la devaluación fue un factor determinante en el deterioro del consumo del mexicano común, esto encareció la vida y afectó la adquisición de bienes y servicios. La mayoría de los sectores productivos fueron dañados por la pérdida de competitividad y por el alza de intereses bancarios y el constante incremento del dólar. Quizás la mejor parte, fue aprovechada por el turismo, pues mientras el peso encontraba devaluación, las divisas encontraban mayor capacidad de adquisición, volviendo a México un destino favorito y sobre todo barato en comparación con otros destinos.

Ante la crisis de finales de 1994 (el famoso error de diciembre) la dependencia de capitales extranjeros fue una imperante necesidad, siendo México socio del TLCAN no fue dejado a su suerte por parte de los Estados Unidos, de ahí que se destinaran una buena cantidad de dólares para salvaguardar la economía de ambos países. Ante esta nueva devaluación y ante el relajamiento de políticas prohibitivas en el flujo de exportaciones y de capitales (Firma del Tratado de Libre Comercio), el turismo salió nuevamente beneficiado, “Para 1997, los socios del país en el TLCAN, eran a su vez los países emisores de sus principales visitantes; así tenemos que en Estados Unidos, México representa el primero de los destinos extranjeros para sus ciudadanos, con un 34% del total de sus turistas internacionales; y en Canadá, México es el segundo destino extranjero preferido por el canadiense con un 11.1 % de los que salieron del mismo”<sup>136</sup>.

Los últimos 50 años en nuestro país se marca una constante de recesión, contingencias y desplazamientos de la moneda en forma constante situándose en algunos años de forma más dramática que en otros espacios temporales

En coyunturas de crisis, que en nuestro país han sido de carácter constante, el turismo es una actividad capaz de soslayar las limitantes del sector exportador. Esto puede quedar sustentado en información obtenida de la Cuenta Satélite de Turismo Nacional, pues durante el período de 1993-2001 (dicho sea de

---

<sup>136</sup><http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev7/e03.html>, *Apud*, OMT, 1999, 16/marzo/2008.

paso, fue un período de alta inestabilidad económica y política en México y en el mundo), “se estima que la aportación del turismo al Producto Interno Bruto (PIB) medido en precios corrientes en 2001 fue de 8.3% del total nacional, en promedio, cifra que equivale al producto generado de manera conjunta por actividades económicas como la construcción; vehículos automotores; las relativas a la electricidad, gas y agua; la de las imprentas y editoriales; maquinaria y aparatos eléctricos; y los equipos y materiales de transporte.”<sup>137</sup>

En suma, uno de los grandes desafíos que se deben afrontar el turismo es en lo concerniente a la inestabilidad de los sectores productivos tradicionales, esta actividad demuestra un gran potencial y crecimiento, la Entidad en los últimos 8 años ha visto crecer su cuota de mercado y ha creado grandes expectativas en torno al desarrollo económico y una mejor distribución del ingreso, que en muchos casos suele ser más directa, esto aun se debe acompañar de mecanismos como la inversión y el fomento al empleo, cuestión que no se debe descuidar.

#### **4.1.2 Empleo.**

Una cuestión primordial en la implementación de políticas turísticas es el empleo<sup>138</sup>, el sector lúdico concentra el mayor porcentaje de empleos directos e indirectos, siendo una alternativa para mejorar el nivel de vida y una mejor redistribución de la riqueza, esto se explica de una forma sencilla, las personas de un poblado en su mayoría se quieren dedicar a la atención del turista, por las ganancias relativamente altas a esfuerzos también menores, provocando que la actividad económica tradicional se reduzca, a continuación se muestra una tabla con este fenómeno, es de llamar la atención y anticipar que otro de los grandes retos de esta actividad en la entidad, radica en que la política en esta ramo se debe rodear de agentes de fortalecimiento recíproco, para con todas las actividades productivas de la y las localidades.

---

<sup>137</sup> Secretaría de Turismo, Los desafíos del turismo en México, México, SECTUR, [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx), 16/agosto/2006.

<sup>138</sup> “La visión actual del turismo sitúa a esta actividad en la encrucijada de los grandes desafíos a los que se enfrenta la humanidad, muy especialmente por lo que hace a dos temas centrales en la agenda del desarrollo: el combate a la pobreza y la conservación del medio ambiente natural y el patrimonio cultural. El turismo es capaz de contribuir en la lucha contra la marginación y la pobreza de la única manera sostenible que esto puede ser realizado, es decir, a través de la generación de riqueza. Por el otro lado, difícilmente se puede estar en contra de la preservación del patrimonio nacional y cultural; las generaciones actuales cada vez tienen una mayor conciencia sobre la fragilidad del planeta y, sin embargo, no es fácil dar respuesta a la interrogante sobre dónde encontrar los recursos financieros para dicha preservación”, en [http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_769\\_capitulo\\_3](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_769_capitulo_3), 16/agosto/2006.

El siguiente cuadro demuestra una disminución en las actividades económicas tradicionales que pertenecen al sector primario, y las correspondientes a la industria, pero para objetos de este estudio se le da una lectura distinta, soslayándose la disminución permanente en otras ramas, también se asimila el fenómeno en el cual muchas localidades se enfrenten a problemas económicos y una posible solución sea la implementación de desarrollos turísticos, de acuerdo al gráfico se percibe un considerable asenso comparándose con los otros entes de la producción.

<b>PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES ECONÓMICOS<sup>139</sup></b>									
Tipo de Centro/ Sector turístico	primario			secundario			terciario		
	1970	1980	1990 <sup>a</sup>	1970	1980	1990 <sup>a</sup>	1970	1980	1990 <sup>a</sup>
1. Integralmente planeados	31.6	15.7	2.4	14.1	19.7	17.5	49.5	64.7	80.1
2. de playa Tradicionales	8.3	6.3	3.2	21.9	25.3	21.1	63.0	68.3	75.7
3. Grandes ciudades	2.7	8.3	0.7	40.1	55.1	29.2	52.3	36.6	70.1
4. Centros del interior	7.7	6.5	2.4	29.4	31.4	31.1	55.0	62.0	66.6

El auge y repunte de esta actividad se enmarca por medio de una serie de situaciones un tanto coyunturales, muchas localidades deciden entrar en el negocio del turismo principalmente por los bajos rendimientos, escasos subsidios y poca inversión en el campo y la ganadería, la industrialización volátil gracias a las maquiladoras o el desplazamiento de las mismas hacia otras latitudes del mundo, básicamente por las facilidades que otorgan muchos países asiáticos en cuanto a la flexibilidad de pago en prestaciones sociales y disponibilidad de mano de obra. El cuadro demuestra una considerable disminución del personal que labora en el sector primario y el secundario, y en contraparte se aprecia un repunte significativo en el sector terciario, muchas entidades al contemplar esta actividad como una posible solución a sus dilemas económicos y de bien común, se busca su fomento y explotación y se intenta dar un posicionamiento a su localidad.

En el turismo se analizan factores como la disposición del tiempo libre, de prestaciones sociales, y de un gran fomento de muchos gobiernos del mundo como respuesta a preservar sus recursos, valores, formas alternativas para la producción de riqueza, acercar la cultura propia a los demás, entre otros factores que logran el incentivo de esta actividad, los factores antes mencionados indican que este ramo no provoca caducidad ni devaluación de sus atractivos, esto puede

<sup>139</sup>[http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos\\_linea/Efrain\\_Villanueva/Otono2001/EICasoMexico.htm,22/agosto/2006](http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Efrain_Villanueva/Otono2001/EICasoMexico.htm,22/agosto/2006).

responder porque en muchas ocasiones se encuentra un tanto alejado de las coyunturas económicas y políticas. Las décadas analizadas en el cuadro son un gran reflejo de esto, en los setentas el mundo se encuentra en la coyuntura de la conversión del dólar en oro, los ochentas con la continua crisis económica mundial provocada por el exceso de especulación en las bolsas de valores del mundo, y en los años noventa se nota cierta mejora en todas las actividades productivas, el turismo se alza sobre los demás sin duda alguna. La caída en cuanto a la ocupación de las actividades productivas, se debe a dos razones básicas:

- a) “La falta de apoyo económico a las ramas productivas tradicionales, que acentúa el empobrecimiento de la población que se dedica a esas actividades, facilitando la transición hacia las actividades económicas con apoyo (las turísticas por ejemplo) o comerciales (boutiques y restaurantes o fondas), que requieren, en general, de poca especialización y un bajo nivel de inversión.
- b) La naturaleza lúdica del trabajo turístico, o la idea que se tiene de él, que motiva a mucha gente a vender sus tierras o a dejar el trabajo de campo u otras actividades, para buscarlo en el turismo o en el comercio. Lo anterior es particularmente cierto entre la población joven que abandona las actividades tradicionales al no encontrar recompensa suficiente ni económica ni socialmente”.<sup>140</sup>

La actividad del agro muestra números decrecientes y un gran estancamiento en cuanto al personal que labora en las tierras, viéndose perjudicados en demasía los pequeños productores de países subdesarrollados, esa mano de obra desempleada se desliza hacia el sector turismo o servicios. Ligado al boom suele generarse un fenómeno paralelo de aumento en el empleo, directos e indirectos, destacando la proliferación de restaurantes o puestos de comida, vendimia de ropa, souvenirs de la localidad o tiendas de artesanía, este auge de servicios tiene la única finalidad de satisfacer al turista, además de que muchos de los salarios de la población se ven compensados con este ingreso extra, básicamente se moviliza la mano de obra por la ilusión de una ganancia rápida. Y no es para menos, pues los flujos turísticos en tiempos de crisis pueden ser relativamente altos por cuestiones como la devaluación.

---

<sup>140</sup>[http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos\\_linea/Efrain\\_Villanueva/Otono2001/EICasoMexico.htm](http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Efrain_Villanueva/Otono2001/EICasoMexico.htm), 22/agosto/2006

Los indicadores económicos del turismo en cuanto al empleo que puede generar en tiempos de incertidumbre económica son indudables y contundentes, explican la determinación de los gobiernos para intentar diversificar su oferta como entidad<sup>141</sup>, en el gráfico anterior se analiza como posible vía para aliviar la cuestión del desempleo en comparación con otras actividades productivas de corte mas tradicional. Es detonante para la ocupación laboral en estos tiempos modernos, donde los sectores clásicos se encuentran excesivamente tecnificados, sí bien se pronuncian muchas voces en contra de la implementación de políticas turísticas por reducir el personal ocupado en el campo, la minería y la industria, siendo todo lo contrario, pues se implementa para ocupar a esa misma fuerza de trabajo.

Eliminar el desempleo es una variable importante a considerar, independientemente de un clima de paro en el sector industrial, a su vez se puede tener optimismo en otras variables como la captación de flujo monetario nacional y extranjero, movilización de personas propias e internacionales, y la derrama económica, a continuación puede contemplarse estas variables en la siguiente grafica:

<b>PRINCIPALES INDICADORES TURÍSTICOS DE MÉXICO (AÑO 2002)<sup>142</sup></b>	
Puestos de trabajo	1'723,000
Captación de divisas por visitantes foráneos	US\$ 8,858 millones
Derrama económica por turismo doméstico	US\$ 53,000 millones
Turistas extranjeros recibidos	19.6 millones

Uno de los grandes retos del turismo es fortalecer los puestos de trabajo existentes y generar nuevas opciones para el grueso de la población, esto en general pasa pues se visualiza un mayor número de personas ocupadas en esta rama, ya sea de manera directa o indirecta, los servicios se ven fortalecidos por este tipo de políticas, otro desafío inminente de este tipo de directrices está en la captación de turistas y sus divisas, esta actividad se perfila como un punto sobresaliente en la inversión de la actividad turística, pues si un destino se mantiene como de gran preferencia

<sup>141</sup> Pues si bien es cierto que muchos productos del campo y la industria son de tal calidad de exportación, con el turismo ocurre el efecto contrario, pues las imágenes que son emitidas sobre un lugar en particular provocan un flujo de personas hacia determinada localidad generando un efecto inverso a la mayoría de la producción de bienes de servicios, donde las mercancías salen del lugar de origen, mientras el turismo es inverso pues las personas llegan al lugar publicitado y disfrutan de su tiempo de ocio.

<sup>142</sup> Secretaría de Turismo de Baja California, Turismo doméstico: motor del desarrollo sectorial, en [www.descubrebajacalifornia.com/PROIDET/5.pdf](http://www.descubrebajacalifornia.com/PROIDET/5.pdf), 20/julio/2007.

entre los turistas mundiales, el flujo de dinero extranjero será constante y en consecuencia se podrán financiar obras de modernización de infraestructura en beneficio del sector, genera un efecto multiplicador y acelerador, paralelamente puede incentivar al sector primario, ante la demanda de alimentos que produce el sector restauranero o el caso de los insumos para la infraestructura y los satisfactores de la vida moderna, mueven el motor industrial ante una constante petición de bienes y servicios.

El Estado de Veracruz ha desarrollado proyectos turísticos en lo más extenso de la palabra, con la intención de crear empleos, la movilización de recursos institucionales se encuentra fundamentada en datos oficiales donde la mayoría de las personas económicamente activas se encuentran laborando en el sector servicios y en los desarrollos lúdicos, muchas comunidades consideradas como rezagadas fomentan el impulso a recibir viajeros para ocupar a sus habitantes. Esta actividad debe tratar de ocupar a gente con vocación, no solo en la construcción de complejos o de infraestructura, sino en la atención a los visitantes y en el conocimiento y diversificación de los productos, en suma se debe contar con personal capacitado, conciente y preparado para dar cabida a una verdadera política en el ramo.

#### **4.1.3 Divisas.**

Una región puede aparecer en el mapa turístico debido al éxito en la implementación de su política turística, los factores por los cuales se decide ejecutar son concernientes al empleo, la diversificación de la oferta de la entidad, la captación de divisas y su relativa estabilidad en cuanto a fenómenos políticos y económicos. La coyuntura en la cual se ha desarrollado nuestro país arroja una gran inestabilidad económica que ronda los 30 años, y un redireccionamiento del sistema político, de las instituciones y del proyecto de nación resultado de la Revolución Mexicana, en este proceso muchos sectores han sufrido, siendo el campo el más afectado por cuestiones torales como la reducción de subsidios, escasa rentabilidad, la crisis del ejido, y la entrada de muchos productos agrícolas de acuerdo a tratados internacionales de corte comercial, por su parte la industria mexicana se encuentra deprimida en ciertos rubros por la importación de las mismas mercancías producidas en nuestro país a un elevado nivel de calidad y bajo costo. La actividad turística ha mostrado un nivel de superación, eficiencia, mayor inversión privada, mayores flujos económicos y de personas, entre otras variables positivas.

“En principio, es indudable que las variables macroeconómicas arrojan un saldo favorable para la actividad turística: se ha convertido en el tercer generador de divisas, (sólo por detrás de la venta de petróleo y de las remesas de los migrantes trabajando en los Estados Unidos) habiendo cambiado su papel dentro de la política gubernamental (de una actividad financiadora de las adquisiciones de bienes de capital, en el modelo de desarrollo industrial que caracterizó al país hasta finales de la década de los setenta) hasta ser, en sí misma, una actividad reconocida como generadora de desarrollo; emplea el 9 por ciento del total de la Población económicamente activa (PEA) y ha permitido que grandes territorios alejados de la porción central de México figuren de manera relevante en su geografía (Cancún y Los Cabos, por ejemplo), y se integren al resto del país”<sup>143</sup>.

Ante estas cifras se contempla un panorama halagador y se entiende en gran parte el porque la economía mexicana ha soportado los grandes embates del sistema financiero mundial y a su vez se encuentra blindado con dólares para posibles contingencias. De tal suerte que se ha consolidado como una enorme fuente de riqueza de captación de divisas y de estabilidad en las finanzas públicas, involucrando a todos los demás sectores productivos, a los tres niveles de gobierno y a los diferentes niveles socioeconómicos de la población. Además, al recibir y atender a turistas nacionales e internacionales se ha convertido en una actividad que promueve de manera creciente la inversión y el manejo de la balanza de pagos.

“En el año 2000 se captaron 8 mil 295 millones de dólares. Durante esta administración, año con año se superan las captaciones de este sector. En 2004 la actividad turística otra vez rompió su propia marca al alcanzar los 10 mil 753 millones de dólares. Los ingresos por turismo presentaron una tasa de crecimiento anual de 9.6% durante los últimos cuatro años. De esta forma, el turismo mexicano ha mantenido un superávit en su balanza, contribuyendo de manera significativa a compensar la balanza comercial de nuestro país”<sup>144</sup>.

La importancia que ha tenido esta actividad a lo largo de estos últimos años demuestra su gran potencial como paliativo del rezago sufrido en ciertas localidades, de la inversión, de las divisas, y sus efectos colaterales como es la conservación y extensión de la cultura nacional, su proyección, el factor comercial autosuficiente y autosustentable, cada año nuestro país se vuelve interesante para los turistas de todo tipo, la sección de sol y playa se encuentra beneficiada por vacacionistas universitarios de Estados Unidos y Canadá, el segmento cultural, encuentra su

---

<sup>143</sup> *Ibidem*. [http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos\\_linea/Efrain\\_Villanueva/Otono2001/EICasoMexico.htm](http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Efrain_Villanueva/Otono2001/EICasoMexico.htm), 22/agosto/2006.

<sup>144</sup> V Informe de gobierno, Septiembre de 2005, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), 2/septiembre/2005.

mayor atractivo en instituciones educativas y museos, por su parte los centros de convenciones atraen a los ejecutivos de negocios. Esto ha generado que el gobierno mexicano considere al turismo como un factor de desarrollo, y vislumbrar una alternativa de ingresos así como una salida a la dependencia económica del petróleo, u otras entradas de capitales, un ejemplo de esto radica en lo siguiente:

Los ingresos por visitantes internacionales en el año 2000 alcanzaron la cifra de 8,295 millones de dólares, 14.8% más que en 1999 y equivalentes a la mitad del déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (17,690 millones de dólares), colocándose como la tercera actividad económica del país en captación de divisas, sólo después del petróleo y las manufacturas. Así mismo, el saldo de la Balanza Turística alcanzó en el 2000 los 2,796 millones de dólares (4.3% mayor que en 1999). En virtud de la diversificación de las exportaciones mexicanas el turismo ha perdido peso relativo en la contribución de ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Mientras en 1970 generaba más del 50% de dichos ingresos, en 2000 contribuyó con sólo el 4.3 por ciento. En México, de acuerdo con lo que señala la Cuenta Satélite de Turismo, la actividad ha significado en los últimos años una importante oportunidad de crecimiento económico y ha contribuido a elevar la calidad y el nivel de vida de sus habitantes dado que genera, según estimaciones del INEGI, alrededor de 1.9 millones de ocupaciones<sup>145</sup>.

En los últimos 60 años, especialmente con el enfoque modernizador del Presidente Miguel Alemán Valdez es que se identifica al turismo como impulsor del desarrollo nacional, en un principio y como todas las teorías lo hicieron lo enfocaron como generador de divisas, de empleos e impulsor del desarrollo local<sup>146</sup>. Los ingresos del turismo no obedecen necesariamente a vaivenes de la bolsa o de los parlamentos, su virtud radica en la oferta y venta del destino,

---

<sup>145</sup> Plan Nacional de Turismo 2001-2006, México, Secretaría de Turismo, [www.sectur.gob.mx/planes\\_proyectos/](http://www.sectur.gob.mx/planes_proyectos/), 22/agosto/2006.

<sup>146</sup> Recapitulando y actualizando lo mas posible la información, los rubros manejados en este apartado quedan de la siguiente forma:

- El sector turístico ha tenido una participación del 8.2 por ciento del PIB en México durante el periodo 1999-2004. Cifras preliminares para 2005 indican que el turismo aportó el 7.7 por ciento al PIB nacional, destacando la participación del transporte (33.8 por ciento), restaurantes y bares (23.4 por ciento) y servicios de hospedaje (14.7 por ciento). Estas cifras son resultados estimados de la Cuenta Satélite de Turismo de México, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

- Durante 2005, la actividad turística generó 1 millón 764 mil empleos remunerados. De acuerdo con cifras preliminares estimadas por la Secretaría de Turismo, en los primeros seis meses del año se generaron 65 mil ocupaciones remuneradas.

- En el 2005, el consumo turístico doméstico tuvo una participación del 81.3 por ciento del consumo turístico total, el restante 18.7 por ciento se encuentra distribuido entre el consumo turístico receptivo (15.3 por ciento) y el consumo turístico egresivo (3.4 por ciento). Nuevamente se nota la importancia que reviste el gasto realizado por los mexicanos durante sus viajes dentro del territorio nacional.

[www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/federal/turismo/60-informe-labores-2006.pdf](http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/federal/turismo/60-informe-labores-2006.pdf) , 22/agosto/2007.

donde existe un desplazamiento hacia este, contrario a las exportaciones. Es motor de desarrollo y de empleo por la derrama generada, en una mejor distribución del ingreso, entrada de flujos monetarios extranjeros, efectos multiplicadores, y una política de este tipo afecta y beneficia a otros sectores productivos como la industria y el campo. Las acciones de gobierno deben encaminarse a este objetivo. Como se analizó en el capítulo anterior, las directrices en materia lúdica en los últimos 8 años en el Estado de Veracruz, buscan responder a los rezagos existentes en materia social, empleo, generación y distribución de la riqueza si bien se ha procedido de manera oportuna y con indicadores satisfactorios, sigue pendiente atraer al mercado internacional, pues solo implica en la contabilidad local un 5% limitando los recursos extranjeros en ese ramo.

#### **4.1.4 Desarrollo de los productos turísticos<sup>147</sup>.**

A lo largo de este documento se ha hecho hincapié en la diversificación de los productos turísticos que ha tenido la Entidad en el espacio temporal analizado correspondiente a dos gestiones de gobierno, sí bien no representa un conflicto metodológico entender la variación de servicios y el destino, cabe aclarar que el segundo elemento tan solo remite a una ubicación geográfica con determinado atractivo, en cambio el producto es una combinación de la **plaza física + los recursos + infraestructura + servicios turísticos**, unidos todos con la finalidad de satisfacer las necesidades lúdicas y de ocio de aquellos potenciales clientes. Es también una promesa, esto en cuanto a las expectativas que se puede generar y proyectar al acudir hacia el punto receptor pues se intentará captar un mercado específico y satisfacer las experiencias que buscan los clientes, su consumo nunca será de corte inmediato, pues se efectúa cuando los vacacionistas llegan al lugar pactado para hacer uso de su tiempo libre, el goce del servicio es remoto, cosa distinta a adquirir bienes y servicios en una tienda departamental donde las mercancías se disfrutan y compran en ese mismo lugar<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Este apartado se complementa con la parte final del capítulo 3, en cuanto a los mercados y/o productos que deben incluirse en la política turística de Veracruz.

<sup>148</sup> Se recomiendan los siguientes elementos para tener un producto turístico más apegado a la realidad de cada localidad:

- El producto turístico debe ser una manifestación de la identidad cultural, de lo contrario pierde su principal riqueza.
- El producto turístico es una carta de presentación al cliente, debe ser capaz de expresar como somos y de transmitir lo mejor.
- Los destinos turísticos deben ser fieles asimismo, por eso los paisajes, la gastronomía, las costumbres, la arquitectura.
- Los productos turísticos deben destacar la singularidad.

Trabajar para ofrecer productos ha sido una preocupación del gobierno del Estado, pues las dos administraciones analizadas en el capítulo tercero se han avocado a fortalecer y dar dinamismo al Estado de Veracruz en materia turística, desde la concepción de sus plataformas políticas durante las campañas que sostuvieron y que a la postre los llevaron a ganar la gobernatura, también estos compromisos fueron refrendados y plasmados en el plan rector de gobierno para sus respectivas gestiones. Consiente de sus potenciales de atracción se ha apostado por implementar políticas acordes a este sector, con el fin de promover el desarrollo sustentable, y en efecto se han logrado avances significativos en renglones como la inversión, mejoramiento de la infraestructura hotelera y en la diversificación de los productos lúdicos, pero a pesar de los grandes esfuerzos aun quedan pendientes la implementación y evaluación de algunos de estos.

En el año de 1998 cuando se desarrollaba la campaña electoral para elegir nuevo gobernador de la Entidad, las posturas políticas se situaban entorno a dinamizar y diversificar la actividad productiva de forma más equitativa, superando rezagos en algunos subsectores como aun persiste en el cañero y el de la transformación. Las expectativas de gobierno planteadas por el entonces candidato Miguel Alemán se inclinaban por dar realce e impulso a la actividad turística, realizando un diagnóstico las tendencias eran de crecimiento y mucha labor de corrección en la toma de decisiones, fomento y atracción de capitales, incentivos, un adecuado marco legal, y superar la concentración de los flujos de vacacionistas en los puntos habituales (playas y algunas ciudades), con el fin de reencauzar la generación de la riqueza hacia otras localidades.

La intención de los gobiernos para implementar políticas turísticas obedece a la imperante necesidad en diversificar el conjunto productivo de la Entidad, así como los productos, también busca reorientar las aglomeraciones de personas en torno a los puntos habituales de ocio, además de reencauzar la generación y distribución de la riqueza hacia zonas que se han visto perjudicadas por la crisis del sector agropecuario y privados de los beneficios de la industrialización. Se recalca que las directrices gubernamentales también actúan para proteger el hábitat, costumbres y el aspecto característico de cada localidad dentro del Estado. La gestión de Miguel Alemán fue muy activa en este objetivo, pues se planteó una nueva estrategia de fortalecimiento de este ramo.

---

• Los productos turísticos deben apoyarse en la diversidad, no solo ambiental como es hoy día la moda, sino también social y cultural.

Secretaría de Turismo, Planeación y gestión del desarrollo turístico municipal, en [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx), 9/marzo/2006.

Los resultados globales de esta gestión en muchos aspectos fueron satisfactorios, pero incompletos en cuanto a su misión de generar nuevos polos turísticos y de redistribuir la riqueza en las zonas marginadas, quedando la tarea de gobierno incompleta, sesgada y por mucho mejorable en diversos tópicos, siendo una asignatura pendiente o un reto que afronta la Entidad. La pregunta que surge es enfocada a determinar donde hubo fracasos o debilidades en la implementación de las directrices de Miguel Alemán concretamente, esto una vez aventurándose en afirmar que se dio tal acontecimiento de frustración gubernamental. También cabría preguntarse si los productos eran los indicado o se desarrollaron de manera correcta, o de acuerdo al plan local de desarrollo, o mas serio aun sería preguntarse si se realizó tal diversificación de la oferta turística a lo largo de las gestiones analizadas. En una primera instancia se podría afirmar que el mercado lúdico se amplió considerablemente y se le dotó de una renovación en cuanto a los gustos y demandas que se exigen por parte de los viajeros.

Antes de 1998 se ofrecían una serie de destinos clásico dentro de la Entidad, destacando los de sol y playa y algunas zonas arqueológicas de gran renombre, sesgando a otras municipalidades o no intentando darle un extra a los mismos o jugar con otras variables para satisfacer el ocio y el tiempo libre de los vacacionistas. Los productos existentes hasta antes de ese año eran algunas ferias y carnavales, muchos de estos con difusión no local, sino regional y destacando en un plano nacional el famoso Carnaval de Veracruz y algunas festividades en torno a la navidad y el fin de año, otras tantas actividades carecían de una adecuada y efectiva difusión y fomento. Durante estos ocho años de análisis se notan grandes cambios, pues se reciben y destinan recursos al ámbito de propagación de las maravillas que abundan en el territorio, ya sea naturales o manifestaciones del hombre, se ha incursionado en organizar y participar en eventos, convenciones, difusión y elaboración de algunos productos.

En efecto en un primer periodo (1999-2004) se logró una diversificación de los productos y destinos que ofrecía la entidad hacia el exterior, la noción planteada en el plan de desarrollo establecía que este objetivo debía cumplirse en los seis años de gestión, para esto se planteó atacar cuatro segmentos (Cultura, Natura, Aventura y Estructura), en los cuales se centra el mayor numero de preferencias de los visitantes y a los cuales puede responder y adaptarse esta localidad. Desafortunadamente y pese a los logros de la difusión, no se logró del todo, pues localidades como Veracruz-Boca del Río y lugares culturales como el Tajín, y ciudades con desarrollo intermedio fueron las que se llevaron el mayor numero de visitantes, dejando en cierta

manera sesgados de beneficios a algunas municipalidades en sus proyectos ecoturísticos, la modalidad de estructura resalta de manera sobresaliente al respecto de programas como el de la “ruta del café” que su implementación tardó gran parte del sexenio.

El reto que se debe asumir en materia turística es la implementación de productos turísticos diversificados, para lo cual se deben planear y desarrollar actividades en el espacio urbano, rural, y regional, conglomerando una serie de circuitos o corredores capaces de albergar la ayuda institucional del gobierno y de las administraciones municipales, en ofertas tales como la ecoturística se debe poner énfasis en el valor de los recursos turísticos y su infraestructura. De acuerdo a la experiencia recogida en Veracruz debe superarse el modelo de sol y playa, y el de estructura, esto por las limitantes de los apoyos a otros destinos o productos turísticos basados en la variedad y la riqueza del patrimonio turístico, recursos naturales, proyectos autosustentables, haciendo razonable buscar incorporar nuevos segmentos de afinidad, de oferta turística para responder a gustos y un mercado cambiante. Para lograr esto, se deben considerar la conjunción de las siguientes acciones:

- 1) Construir, adecuar y modernizar la oferta de hotelera y de hospedaje de aquellos centros con vocación turística, poniendo énfasis en cuidar los destinos de sol y playa por considerarse con un carácter de consolidación, las habitaciones alrededor de los centros lúdicos deben ajustarse a las condiciones de cada plaza, respetando conceptos, el entorno (no se pueden ni deben construir condominios en lugares destinados al ecoturismo) y la sustentabilidad.
- 2) Desarrollar el potencial de las comunidades y municipios con capacidad de implementar directrices de tipo turístico ya sea porque cuenten con sitios con atractivos de tipo natural, cultural, étnicos, o de infraestructura para celebrar cierta clase de eventos (cumbres regionales, reuniones y eventos comunes), ubicados todos estos a distancias razonables (deben ser además de fácil acceso y señalizados) de un polo a otro e intercomunicados con caminos óptimos.
- 3) La presente administración ha creado una ley de desarrollo turístico con la intención de dar certidumbre, fomento, orden y responsabilidades a los actores involucrados en el sector, pero además se eleva a un rango mayor la elaboración participativa, social,

público, privado, intergubernamental e intraejecutiva de planes para el desarrollo urbano-turístico ( además de la publicidad de la entidad se trabaja en mejorar la imagen arquitectónica y de conservación de algunas localidades así como su crecimiento) normar los nuevos polos que surjan, también orientar la compatibilidad de la plaza con el mercado y el producto a los que se dirigen.

4) Diversificar aun más los productos y las actividades turísticas en áreas y regiones para fomentar el ecoturismo, el turismo rural, a los ejidatarios y cooperativas.

5) Continuar y mejorar el desarrollo hasta el momento exitoso del segmento de turismo de estructura, o sea, ferias y negocios de corte nacional e internacional adicionándolo con la oferta complementaria o sea la realización de actividades encaminadas a prolongar la estancia, maximizar la visita conociendo otros atractivos para con esto redistribuir la derrama económica<sup>149</sup>.

La acción gubernamental en torno a la actividad turística debe centrarse en la diversificación de sus productos y no tanto de sus destinos, esta idea se ha sostenido a lo largo de esta investigación con el objetivo de atraer nuevos mercados y nuevas formas de utilizar el tiempo libre, en todo caso esta variación debe darse en un contexto democrático, participativo, plural e incluyente, pues sí uno de los retos de esta actividad lúdica es la generación del empleo, este debe realizarse con base en sinergias de todos los actores sociales, gubernamentales, y privados, a fin de poder incidir de manera positiva en las demás variables productivas, logrando de esta manera renovar el atractivo de la entidad, incentivar las ramas laborales (principalmente el campo y algunos productos industrializados de la región) y dotar de servicios básicos para la conexión entre los diversos polos de esparcimiento del Estado en general. La creación en 2006 de la ley en esta materia para llevar a cabo políticas sustentables, planes y programas generales enfocados y orientados a las necesidades de cada región de la localidad, esto tiene un gran principio legal, de gobierno y administrativo donde se debe sumar el apoyo a los sectores primarios y secundarios, en pro del bienestar de la población.

---

<sup>149</sup> Puntos desarrollados con base en información obtenida en documentos oficiales del Estado de Veracruz.

La heterogeneidad de la oferta turística consiste en ampliar el mercado turístico superando el tradicional modelo de sol y playa o de descanso, la estructura gubernamental del Estado se encuentra implementando una serie de productos para enfrentar a nuevos gustos y nuevas realidades, los resultados se reflejan en la creación de centros de descanso, difusión de lugares místicos, arqueológicos, recreativos, deportivos, de negocios, ecoturismo, culturales, religiosos, balnearios, hoteles, y reservas ecológicas. En términos generales diversificar los productos ha representado un aumento en el número de visitantes a la entidad, a tal grado de posicionarse en los primeros lugares de preferencias de los viajantes según cifras entregadas por la Secretaría del ramo local y el organismo correspondiente en el orden federal, pero estas acciones no se limitan a los factores arriba mencionados, pues también se atrae la inyección de recursos por medio de la utilización de escenografías naturales e históricas para la realización de filmes, novelas, documentales, comerciales etcétera. Ejemplos tangibles se han manifestado en la realización de telenovelas y filmes de Hollywood como el que realizara el actor Mel Gibson, el resultado fue la creación de una buena cantidad de empleos, captación de recursos, y una gran proyección internacional.

La paradoja de la diversificación consiste en beneficiar dentro de lo posible a todos los sectores productivos de la Entidad, para el desarrollo de la actividad turística y dejar la dependencia de importar otros productos o bienes que localmente se pueden producir, y así satisfacer la demanda interna y la de los viajeros; esto obedece a una simple lógica, en el desarrollo de polos lúdicos y de descanso, donde la existencia de muchas mercancías de consumo inmediatos y del gusto de las personas en la mayoría de las ocasiones no se producen en esa localidad lo que obliga a que se compren a otras regiones o latitudes los satisfactores exigidos, desencadenando una salida de las divisas captadas y afectando sensiblemente la balanza de pagos y las finanzas locales. En este sentido el Estado de Veracruz tiene un gran potencial para producir los productos agrícolas, ganaderos, e insumos en general para la atención de turistas, así como la capacidad laboral en la industria de la transformación. De tal suerte que la variación de los productos para el disfrute del tiempo libre se deben traducir en acciones para cuidar y vigorizar la economía espacial en su conjunto.

En este mismo tenor de la diversificación y de crear productos de carácter sustentables no solo se limita a la actividad gubernamental y de políticas en torno al fenómeno de alojamiento y de establecer los polos, se debe ir más allá e intentar erradicar viejos vicios de las actividades

agropecuarias, principalmente con la ganadería de uso extensivo, los resultados generalmente desembocan en la devastación de ecosistemas como selvas, bosques, montañas entre otras, estos lugares generalmente son áreas propicias para el ecoturismo. Sí bien es cierto se ha hecho hincapié en producir la mayor parte de los insumos turísticos dentro de la Entidad, estos deben realizarse de manera coordinada entre los actores sociales, gubernamentales y privados, las políticas deben enfocarse a un manejo de estas de carácter intensivo, o sea, en lugares predeterminados y con vocación programada para estos fines. La intención de las directrices de gobierno es armonizar para generar riqueza al mismo tiempo que se cuidan los atractivos naturales y turísticos, cuidando de los diversos ecosistemas, para así mismo crear y preservar fuentes de empleo.

En estos años de grandes turbulencias económicas donde el capital especulativo se ha apoderado del motor de desarrollo en la economía, parece vislumbrar el turismo una respuesta productiva y en la medida de lo posible incluyente productor de riquezas de muchos países y regiones del mundo. Desde su aparición como una actividad lúdica y ajena a las labores cotidianas ha sufrido un gran proceso de transformación y perfeccionamiento, a tal grado que desde la década de los cincuenta se ha generado un amplio proceso de desconcentración espacial de los viajeros, sustituyendo en un primer momento las preferencias en cuanto a los centros religiosos y después los centros de baño (aguas termales, sol y playa) y en la actualidad contando con una gran gama de productos esto como respuesta a las motivaciones y demanda más sofisticada interesada y dispuesta a descubrir nuevas opciones para usar su tiempo libre.

El diversificar la oferta no se debe limitar a factores estrictamente de mercado o de elección de los consumidores, o fomento de las mismas, se deben agregar elementos de preservación, protección del ambiente, cuidado del mercado interno tanto en los turistas locales y de los mismos productos, esto dará como resultado la reorientación más efectiva de las actividades primarias y de servicios del Estado. Como parteaguas se han realizado sinergias de comercialización en cuanto a crear un sello distintivo, una marca comercial que identifique a Veracruz como un destino turístico, atacando diversos frentes y apoyándose en la estructura federal vigente basada en la firma de convenios mencionados con anterioridad, la gestión de Miguel Alemán desarrolló este alcance con la campaña mediática “Veracruz el estado que lo tiene todo” y la actual administración se sirve de ese cimiento, el reto es preservar esta plataforma de variación y de imagen.

#### **4.1.5 Uso de las telecomunicaciones y flujo de información.**

Un gran avance en el auge y masificación del turismo ha sido sin duda la mejora en las vías de comunicación y las telecomunicaciones, esta revolución ha hecho que los viajes sean rápidos, accesibles, para establecer una red carretera o aeronáutica se necesita de la intervención gubernamental, la existencia de caminos va a ser un detonante de la actividad turística<sup>150</sup>. Cabe destacar que el desarrollo de transportes no es la única atención que merece la intervención de una política de infraestructura y de carácter lúdico, también se debe enfocar lo concerniente a la información emitida por parte del producto o destino turístico, el momento para la elección de un lugar se basa en tener ciertos elementos cognoscitivos de razón y causa, durante mucho tiempo esta tarea era encomendada a las agencias ubicadas en diversos puntos del planeta, conectadas y funcionando de manera interdependiente, donde la información fluye de manera constante, en la actualidad también se hace uso de Internet. Estas ventajas tecnológicas de nuestra modernidad, procuran dar certidumbre a los viajeros acerca de los lugares que visita y sobre todo a lo que pueda atenerse al viajar a los distintos puntos del mundo.

En los últimos treinta años, la actividad turística se ha visto influenciada por el constante flujo de información generado en todo el mundo. De tal suerte que muchas ciudades o lugares de gran atracción turística sea premiados o castigados, o muchos otros salten al mapa turística, tanto por actividades políticas –de acuerdo a las definiciones plasmadas en el segundo apartado acerca de turismo, no entran las actividades lucrativas ni humanitarias, dejando de lado la mayoría de los viajes que se realizan al continente africano y al mundo árabe- religiosas, culturales, de recreación, y centros comerciales.

El flujo de información generado por el avance en las telecomunicaciones ha sido determinante en la orientación turística que siguen muchos países, un somero ejemplo queda plasmado en el castigo de algunos lugares, el mundo árabe es prueba de esto, por su constante inestabilidad política aunado a las actividades terroristas y la intervención militar de los Estados Unidos en esa zona del mundo, volviéndolo un lugar indeseable para visitar en cuanto a recreación y descanso, como observador de las actividades políticas, tampoco es deseable, la gente que visita ese

---

<sup>150</sup> Esta aseveración es fundamentada en evidencias históricas como la acontecida en tiempos de la antigua Roma, donde la existencia de caminos que conectaban a Roma con diversos puntos del imperio hicieron posibles los viajes y el contacto con otras culturas, caso contrario se registró en la edad media, donde la ausencia e inseguridad de los mismos inhibió el flujo de personas y mercancías.

territorio lo hace bajo su propio riesgo. Los constantes conflictos entre Israel y Cisjordania aunado a las actividades terroristas propias de una región en conflicto inhiben el turismo, no obstante, para el mundo cristiano es un punto toral de la fe, y aunque podría sonar a perogrullo, para los países que detentan tanto una doctrina católica, como protestante, el territorio semita es sagrado, por cuestiones netamente histórico y teológicas.

El acceso a la información y las señales que una localidad emita sobre su condición política y social pueden ser determinantes en la elección de una plaza para vacacionar, en la actualidad se encuentran muy difundidas las herramientas que acercan a los datos tomados en cuenta para una decisión, volviendo el manejo de las telecomunicaciones indispensables para el desarrollo de polos con atracción turística, esta es a su vez la variable más sensible que debe contemplar una política lúdico-productiva. Una muestra del poder de la información e influencia para volcar a la gente a determinado lugar es el llamado turismo religioso, o lugares donde se han manifestado “milagros” y actos de fe, por mencionar algunos con gran tradición se encuentra “La Meca” en el mundo árabe, Israel (Tierra Santa), Portugal (Virgen de Fátima) y recientemente algunas villas italianas, donde se cree que algunas imágenes religiosas tienen mensajes que comunicar a la humanidad por medio de manifestaciones metafísicas. Estos eventos se han propagado por todo el mundo, al ser cubiertos por medios de comunicación (televisión, radio, prensa e Internet), generado un flujo de personas, así como una gran derrama lúdica y de ocio hasta cierto punto inesperada para las tranquilas localidades.

El uso de la información emitida tanto por el gobierno, empresarios y gente involucrada en la prestación de servicios o vendedores de sitios para matar el tiempo de ocio es fundamental en el logro y formación duradera de polos de desarrollo turísticos, algunos lugares son castigados y otros son premiados por su estabilidad, orden y patrimonio cultural, se puede citar cualquier país de la Unión Europea, el viajero es influido para viajar a estos lugares. Países como Alemania, Francia, España, Italia entre otros. Por otra parte, podemos citar a los lugares de playas en el caribe, siendo premiados por sus atractivos, pero condicionados por su inseguridad urbana. Este recuento no puede cerrarse, sin mencionar los sitios que han saltado a un protagonismo internacional por acontecimientos políticos. Un ejemplo que se puede usar para este trabajo es el concerniente al estado mexicano de Chiapas, los acontecimientos por todos conocidos a partir de 1994, han generado un incremento casi del 100% en la actividad turística, la derrama económica y el consumo de dicho producto.

El Estado de Veracruz ha atravesado por este mismo panorama del uso beneficioso de la tecnología y el uso de información emitida por particulares, entidades de gobierno locales y federales, la coordinación intergubernamental, y el flujo de datos hacia fuera de los límites territoriales de la Entidad. En general el territorio veracruzano ha sido protagonista de muchos sucesos históricos, políticos y comerciales, la información generada puede decidir el destino de muchas actividades, el turismo es quizás la más sensible a esta variable, en la gestión de Miguel Alemán (1998-2004) en términos de seguridad, políticos y sociales se podía percibir un ambiente de relativa calma y estabilidad, donde muchos caciques habían perdido fuerza en la geografía estatal, dejando al gobierno un marco propicio para el mayor protagonismo y actuación institucional, el marco político gobernado por el PRI, a nivel municipal se observaba una competencia creciente entre oferta de partidos políticos como consecuencia de rezagos económicos provocados por el desempleo y la migración.

La relativa calma de la Entidad, el desempleo, la polarización de la riqueza, y la visión empresarial de la oportunidad desencadenó la implementación agresiva de la actividad turística, y en esta misma lógica se guió el principio que reza “el tener un buen producto no es suficiente, también se necesita de una buena publicidad”, como se ha venido tratando a lo largo de este trabajo el lema detonador a nivel nacional e internacional fue “Veracruz, el Estado que lo tiene todo”, el gobierno recababa, procesaba y generaba información a través de la Secretaría de Desarrollo Económico<sup>151</sup> y trabajaba conjuntamente con la Secretaría de Turismo Federal<sup>152</sup>. A lo largo de los seis años se pudo contabilizar un aumento de los visitantes y marcar una diversificación de los productos turísticos existentes y generar la información sobre la existencia de los mismos, la accesibilidad en los precios, caminos y el clima de estabilidad social y cordialidad de la gente.

La información recabada ha servido para mejorar los productos turísticos, mejorar en el ramo de los servicios y de retroalimentación sobre lo que la gente quiere y necesita, atacar nuevos mercados con base en las riquezas existentes. El uso de las telecomunicaciones ha generado un aliado capaz de promover e implementar esta política, las variables políticas y económicas han provocado la movilización de vacacionistas que por su oferta y estabilidad, las herramientas

---

<sup>151</sup> El organismo que le fue encomendada esta tarea fue al Sistema de Información Turística Estatal (SITE)

<sup>152</sup> En el orden federal el organismo se denomina DATATUR, que trabaja conjuntamente con los gobiernos de los Estados de la unión.

masivas de comunicación como lo son la radio, la televisión y el Internet deben ser enfocados a promover y proyectar al Estado, estos a su vez se deben apoyar en fuentes de información confiables, participativos, heterogéneos, y accesibles para el desarrollo de polos turísticos. Tanto a nivel local, nacional e internacional se deben usar de manera propagandística, de vinculación, contacto, acercamiento, para el mejoramiento y perfeccionamiento de los productos, fortalecimiento de las relaciones públicas, imagen, y realización de eventos para negocios, entre otras actividades.

Un factor fundamental para la decisión del destino turístico, es el oportuno manejo de la información y de los medios masivos de comunicación, la orientación de gobiernos hacia políticas lúdicas no sólo se debe limitar a crear la necesidad de ocio y la oferta de productos y/o destinos, esto con base en el flujo de información producto del avance de las telecomunicaciones. El uso de estas tecnologías va a ser determinante en la actividad turística superando el esquema de las agencias, el reto y la prospectiva apuntan al uso y dominio de esta tendencia. Tanto las administraciones nacionales como las locales deben aprovechar estos recursos, así como adecuar la oferta y el control de sus variables políticas y sociales. El estado de Veracruz consiente de esto, promueve su actividad comercial, laboral y turística de forma mediática por el uso de estos instrumentos, cuenta con portales de Internet, inserciones pagadas en radio, televisión y prensa, así como la misión a nivel secretarial de hacer accesible el flujo de datos en el ministerio de turismo veracruzano, estas variables definitivamente insertan a la Entidad en los planes y en las decisiones de los viajeros.

#### **4.1.6 Rapidez de los transportes y mayor infraestructura.**

Aunado al manejo de la información y el mayor beneficio y utilidad de las telecomunicaciones debe sumarse otro rasgo distintivo en la ampliación de la oferta turística el concerniente a fortalecer los servicios y la infraestructura para esto se buscará canalizar sinergias y manos desempleadas al sector servicios, realizándose por medio de convenios comerciales con líneas aeronáuticas, de camiones, creación y reutilización del servicio ferroviario, así como de la creación de más caminos para acceder a los lugares con enfoque ecoturístico.

En un simple enunciado es fácil establecer como prioridad el manejo y construcción de infraestructura, pero la imperiosa necesidad de realizarla no solo beneficia a un sector productivo,

sino a la economía regional en su conjunto, de tal suerte que sea determinante para el incremento del turismo como actividad detonadora del crecimiento y el empleo. Uno de los pilares definitivos de las actividades lúdico-recreativas es por medio del avance, dinamismo y velocidad de los transportes y de los caminos, así como de la infraestructura urbana y carretera. Durante la época del turismo masivo, en la cual seguimos inmersos, la dotación de insumos y servicios a la orden del turismo, ha generado un realce a esta actividad.

No es de extrañarse que los grandes flujos de personas hacia lugares ajenos a los de origen haya sido posibles gracias a la construcción de caminos que unían entre si a poblaciones distantes, en la actualidad el auge del turismo se debe básicamente al factor de infraestructura (puertos marítimos, supercarreteras, aeropuertos, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado en las poblaciones y centros recreativos.) y vinculación entre ciudades y centros de descanso, gracias a la accesibilidad, promociones y relativa cercanía o la propia rapidez de los transportes modernos tal es el caso de los aviones y de los ferrocarriles de alta velocidad, el boom del turismo masivo “sobreviene a la expansión del automóvil... Además de este medio de transporte privado, la proliferación de líneas de autobuses ha contribuido de manera notable a incrementar los desplazamientos colectivos por carretera, debida a las tarifas económicas”<sup>153</sup>.

Dotar a las localidades de caminos, puentes y transportes, beneficia primeramente a la población que habita en determinado lugar y de paso da realce a futuros centros turísticos, la experiencia más fehaciente se ubica en la segunda mitad del siglo XX donde muchas plazas debieron su impulso a la creación ampliación y mejora de la infraestructura y modernización de los transportes. Puntos náuticos e históricos del Mediterráneo recibieron en la época de la posguerra inyecciones de capitales, para dotarlos de atractivo comercial, industrial y turístico para los cruceros. En México, un ejemplo por considerarlo pionero en cuanto a política turística masiva fue Acapulco en el sexenio de Miguel Alemán, dotando a este pequeño enclave marítimo se le proporcionaron construcciones de altura para recibir a visitantes de todo el mundo, y es Cancún a partir de los años 70 otro caso similar.

La implementación de una política turística no puede dejar de plantearse el factor fundamental de como arribar al producto ofrecido, así como los medios, formas, y hasta estilo, todo esto se debe

---

<sup>153</sup> Torre Padilla, Oscar de la, *op. cit.* 20.

realizar con la creación y formación de infraestructura, esta a su vez determinará la viabilidad, oportunidad y orientación del proyecto turístico de una localidad, siendo un indicador y orientador de lo que se puede ofertar y hacia quien dirigirlo, para esta elaborar la estrategia de conveniencia es necesaria la participación de los sectores privado y social del Estado y de los municipios y el gobierno local debe manejar de mejor manera las directrices de acceso y comunicación, para hacer frente a los retos que los propios flujos humanos presentan.

El involucrar proyectos con la tendencia del ecoturismo no exime de la creación, fomento, conservación y mejora de infraestructura básica para el desarrollo de la misma y su fácil acceso, tal y como ocurre en ciudades de negocios y lúdicas como Ciudad México, Guadalajara, Monterrey, entre otras así como de los grandes centros turísticos Cancún y Acapulco, se deben generar servicios acorde para dar un plus a estos centros. El Estado de Veracruz debe aprovechar su infraestructura carretera, portuaria y aeronáutica así como proveer y generar nuevas redes de comunicación en pro de las regiones apartadas para así aprovechar sus atractivos naturales e intercomunicarlo entre toda la oferta existente de los diversos productos, esto con el firme propósito de maximizar la visita. El gobierno local ha aprovechado estas circunstancias y tendencias recreativas, y se ha dado a la tarea de crear mayores instalaciones y/o productos para abarcar una mayor cuota de mercado, tal es el caso de la reserva de los Tuxtlas, la ruta del café, entre otros, por lo tanto se ha invertido en la conexión eficiente entre los principales puntos recreativos por medio de autopistas.

Las últimas dos gestiones gubernamentales del Estado de Veracruz han intentado diversificar la actividad productiva, realizando inversiones considerables en la industria y apoyando a los campesinos con cursos y acercamiento a mejoras de producción, por su parte el turismo ha mostrado una fuerte apuesta tanto en productos y de forma mediática, interrelacionándose con otros programas sectoriales tal es el caso de desarrollo urbano, caminos, cultura, desarrollo regional, mejora de las vías de comunicación, señalización y la colaboración entre autoridades federales y la incipiente pero importante inclusión de los municipios con vocación turística, todo esto, para interconectar los sitios recreativos existentes y los que aun no figuran en un plano mas amplio. Los mecanismos de planeación en materia lúdica están dados la apuesta es aun generar los servicios de acceso a los polos alejados de las grandes ciudades también se debe fortalecer y preservar las plazas existentes, uniendo por caminos, aire y mar.

Para poder ampliar las alternativas del turismo en los destinos, así como para poder asegurar que las promociones que se realizan para la atracción de los diversos mercados turísticos sean rentables, es necesario asegurar la conectividad adecuada del país a sus principales mercados emisores de turismo a México y a la vez abrir canales de comunicación hacia mercados con un alto potencial de desarrollo. Un aspecto trascendental en este reto, es el de lograr la movilización de los turistas hacia y en el territorio nacional, es por ello que se hace urgente la conclusión de las obras de infraestructura carretera, marítima, férrea y aeroportuaria, haciendo sinergias con el sector comunicaciones y transportes en la aplicación transversal de la política turística.<sup>154</sup>

La inversión gubernamental es decisiva, pero debe abrirse a nuevas expectativas pues se requiere establecer una serie de estrategias conjuntas entre los prestadores de servicios en comunicaciones y el turismo para lograr enlazar productos y accesibilidad, diversificación y existencia de rutas y frecuencias aéreas dentro del territorio, tal y como empieza a ocurrir en algunas localidades del Estado, recalcando que por aire aun es incipiente y por carretera los esfuerzos aun deben situarse entre las grandes poblaciones y los polos turísticos de pequeñas comunidades. Los diversos medios de transportación deben realizar inversiones soportadas y autorizadas por estudios conjuntos entre estas y el gobierno local buscando el beneficio máximo de los municipios y atacando mercados y productos.

Para la movilización en el país es necesario para tal fin determinar la estrategia de distribución de las corrientes turísticas dentro de las regiones, que promueva una optimización de las vías de acceso a los destinos y atractivos turísticos, que permita ponerlos en valor y a la vez fomentar un menor impacto negativo en el medio ambiente y social, pero si crear estrategias para las economías de escala y asociacionismo de los productores locales con los centros demandantes de insumos. La permanencia exitosa de los destinos en los mercados turísticos demanda como condición indispensable la garantía de la conectividad<sup>155</sup>.

La ampliación de la oferta turística no puede completarse sin las vías necesarias para acceder a los diversos productos esto por medio de la creación de mayor infraestructura que a su vez garantice la conectividad, así además de atraer viajeros, se pueden implementar y vender los productos que el mercado turístico demanda, esto se puede realizar, por medio de convenios

---

<sup>154</sup> Secretaría de Turismo, Los desafíos del turismo en México, México, SECTUR, [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx), 16/agosto/2006.

<sup>155</sup> *Ibid.*

comerciales con líneas aeronáuticas, de camiones, creación y reutilización del servicio ferroviario, así como de la creación de más caminos para acceder a los lugares con enfoque de turismo tradicional y de corte ecoturístico.

Estas líneas han dado cuenta del esbozo de retos y configuración del círculo necesario para desarrollar una política turística en sus aspectos por demás generales, el diversificar la oferta y la producción, crear un sello o marca propia, cuidar el ecosistema, así como preservar el mercado interno, la creación de infraestructura darán como resultado la orientación de las actividades de servicios y turismo en el estado de Veracruz, logrando abatir rezagos existentes y generando riqueza para una posible mejor distribución de la riqueza. Estos factores se seleccionaron para visualizar los desafíos que pueden presentar la puesta en marcha de una implementación de directrices lúdicas, los retos de Veracruz en materia turística son de oportunidad y de expansión, en cuanto a los mercados que recién empieza a incursionar, sus perspectivas son de constante mejora, por lo tanto se puede responder con gran adaptación, las perspectivas de atracción son prometedoras, tal y como se analizará en los siguientes apartados.

#### **4.2 Horizontes.**

Los retos que Veracruz persigue con la implementación de la política turística es crear las condiciones suficientes para que las localidades puedan generar ingresos propios y suficientes para desarrollarse y generar una distribución de la riqueza quizás no mejor pero si distinta a la acumulación o el sesgo que manifiestan el abandono de algunas actividades tradicionales. La bibliografía que en muchas ocasiones se utiliza para explicar el fenómeno turístico refiere a impactos negativos en los estratos sociales o que es un negocio de una pequeña elite, desconociendo la importancia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo de esta actividad tanto para bien o para mal, en todo caso se deben poner en consideración algunos elementos de estudio para la toma de decisiones y el posterior análisis de la implementación.

Al establecer una serie de enunciados y postularlos como retos, se determina el alcance que ha de tener la política turística en determinada localidad en donde se implementa, generalmente se busca mejorar la situación económica de la región, difundirse, proyectarse como un centro innovador para gastar el tiempo libre, mejorar su infraestructura y sobre todo canalizar recursos. Proponer los alcances es un primer paso de lo que se quiere, pero se debe complementar con

ejercicios de visión a futuro, definiendo el como y los factores a considerar para lograr los objetivos. Las previsiones que los hacedores de políticas deben realizar se basan en muestras fehacientes de la actualidad lúdica construyendo una serie de escenarios de desenvolvimiento para atacar, ofrecer, planear, dirigir y encausar sinergias y elementos cognoscitivos para atender el mercado y su demanda, haciendo congruente y racional lo ofrecido.

La implementación de políticas en nuestro país obedece a una lógica compartida, donde la federación cuenta con lineamientos jurídicos, administrativos, representativos y de carácter general para integrar una serie de directrices a nivel nacional aglutinando y coordinando una serie de programas locales de cierto carácter descentralizado en cuanto a la utilización de ciertos recursos que le son cedidos y autónomo en cuanto a la libertad para desarrollar estudios y ejecutarlos en sus márgenes territoriales. Es bajo la unión de las particularidades que se manejan las directrices en materia lúdica, Veracruz adherida a un pacto federal se sujeta a este entramado para realizar sus aspiraciones, a pesar de contar y difundir sus atractivos tanto como integrante de un país e individualmente el panorama muestra una serie de elementos comunes para el buen cumplimiento de esta.

La tendencias turísticas estimadas para el año 2025<sup>156</sup> son muy optimistas pues implican un aumento considerable, factores tan añejos como las conquistas sociales concernientes al incremento de prestaciones sociales, la constante mejora de las telecomunicaciones, la rapidez de los transportes, creación y mantenimiento de infraestructura (muchas obras de la ingeniería moderna serían inimaginables a principios del siglo XX), el mercado potencial de Asia (principalmente China)<sup>157</sup>, así como la estimación del envejecimiento de la población, crean un mayor numero de jubilaciones generando que las personas tengan más dinero y tiempo para viajar, en general estas tendencias se consideran en la estructuración de la política turística.

Bajo estas características se desarrollará el turismo en los próximos años, no es de extrañar que tanto agencias gubernamentales de investigación así como centro de estudios de la iniciativa

---

<sup>156</sup> Dentro de la visión estratégica del turismo se manifiestan voluntades de apoyo entre la federación y los estados, además de un gran optimismo, pues se establecen como objetivos para el año 2025 que el país sea uno de los líderes consolidados en la actividad turística, gracias a la diversificación de sus productos ampliación de destinos y la heterogeneidad y su difusión en los planos nacional e internacional, de tal suerte que el turismo será reconocido como parte angular del desarrollo económico por su carácter sustentable por el cuidado de los entornos naturales, culturales y sociales, etcétera.

<sup>157</sup> *Deutsche Welle* (DW-TV), El futuro del turismo internacional, Informativo Alemán en español, Tema del día, 15-noviembre-2005.

privada hayan llamado la atención sobre estos menesteres. Es bajo esta perspectiva que se deben generar políticas, adecuar mecanismos institucionales, modernizar y adaptar los sectores productivos de nuestro país, crear productos, aprovechar y generar sinergias así como la apertura comercial a nivel mundial con la que México cuenta. Las siguientes líneas explicarán el panorama turístico que debe contemplar el Estado de Veracruz para adecuar la política lúdica en sus aspectos por demás generales.

#### **4.2.1 Crecimiento del sector turístico.**

La explosión del turismo o el auge de este se puede ubicar desde la segunda mitad del siglo XX con la incorporación y acercamiento de grandes sectores populares a los diversos destinos, México ha aprovechado esta tendencia lanzando y creando destinos para el goce del tiempo libre, donde la actividad del Estado ha sido determinante en la creación de polos de explotación y atracción turística a lo largo de estos años. Nuestro país demuestra un crecimiento interesante y constante en los últimos años en esta materia, marcados por fenómenos como guerras, ambientes de incertidumbre y crisis económicas vividas en otros países y en nuestro país cosa contraria se vivía un ambiente de estabilidad, también se han aprovechado acontecimientos como la regionalización, la unión de bloques comerciales y la difusión exterior, prueba de esto es que “para 1997, los socios del país en el TLCAN, eran a su vez los países emisores de sus principales visitantes; así tenemos que en Estados Unidos, México representa el primero de los destinos extranjeros para sus ciudadanos, con un 34% del total de sus turistas internacionales; y en Canadá, México es el segundo destino extranjero preferido por el canadiense con un 11.1 % de los que salieron del mismo”<sup>158</sup>.

La interrogante implica determinar si la actividad turística está creciendo a nivel mundial, establecerlo es importante para la hechura y posterior implementación de políticas dentro del ámbito local, si una de las razones que impulsan a los gobiernos a establecer la creación de ciertos polos de desarrollo lúdico es abatir los rezagos existentes con conocimientos basados en usar otra actividad como detonante del desarrollo, los resultados arrojan que se encuentra en expansión los proyectos y productos destinados al goce del tiempo libre pues “para 1996, según las estimaciones del Consejo Mundial de Viajes y Turismo, éste ya representaba el 10.7% del PIB

---

<sup>158</sup> <http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev7/e03.html>, *Apud*, Organización Mundial de Turismo (1999), Mercados emisores de turismo, visión general y análisis de las características por países, OMT, Madrid.

mundial, estimándose que para el año 2006 llegaría a ser del 11.5% (OMC, 1998). Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), los viajeros internacionales se duplicarán pasando de 3.5 millones en 1996 a 7 millones en el año 2020”<sup>159</sup>.

El crecimiento es de carácter constante, siendo nuestro país uno de los destinos favoritos de los viajeros, resultado esto de los diversos destinos y productos que se han ofrecido a lo largo del siglo XX, para analizar las expectativas de crecimiento del Estado de Veracruz se debe hacer una reflexión deductiva del sector, esto es realizar un breve estudio de lo general a lo particular para encasillar las posibilidades que tiene nuestro territorio sujeto a estudio. En términos generales se muestra cierto liderazgo del país en materia turística en el bloque latinoamericano, y se han creado mecanismos en materia de políticas y de planeación para redistribuir a los paseantes a lo largo del territorio agrupándolos en nuevas formas de gozar las bellezas y difundir la cultura.

El gobierno federal mexicano ha aprovechado las ventajas inherentes de la globalización, pues día a día se integran y crean regiones de carácter económico-político y cultural tan similares como diversas, al desarrollarse un mercado mundial los países se enfrentan a nuevas dinámicas, alianzas, acuerdos, pactos de cooperación, para dirimir sus eventualidades, el turismo no es ajeno a estos procesos, ya sea motivado por o como parte de un objetivo común, se considera esta actividad como económicamente prioritaria a nivel regional, nacional y local fortaleciendo lazos de amistad y para poder proteger áreas internacionales comunes.

La constante del crecimiento implica una serie de actos heterogéneos, pensar global y actuar local, se podría establecer en principio, aprovechar la existencia de los grandes bloques económicos para captarlos e insertarse en las preferencias, y por otra parte generar programas y productos dando autonomía a las entidades federativas para proyectarse y generar su propia oferta con base en los recursos y potencial disponible. El análisis general implica un gran segmento de crecimiento, donde aquellos interesados en financiar e implementar políticas turísticas usan la información y elaboración de escenarios a futuro obtenida de organismos internacionales, de tal suerte que el optimismo sea fundado en datos duros de la Organización Mundial de Turismo, donde “las perspectivas para esta actividad en las próximas dos décadas son muy favorables, estimándose que para el año 2020 las llegadas de turistas internacionales se ubicarán por encima

---

<sup>159</sup> <http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev7/e03.html>, *Apud*, Organización Mundial de Comercio - Consejo del Comercio de Servicios (1998), Servicios de Turismo, nota documental de la Secretaría, OMC.

de 1.60 millones, en tanto que los ingresos turísticos alcanzarán los dos billones de dólares. Con ello las llegadas de turistas internacionales observaran una tasa media de crecimiento anual del 4.1% en tanto que los ingresos se incrementarán al 6.7% anual”<sup>160</sup>.

La falta de recursos económicos puede seducir a iniciar la construcción de lugares para el alojamiento y disfrutar de determinado atractivo, esta tentación es muy común en poblaciones con poca industrialización o con pocas proyecciones de desarrollo propio, además de que cuentan con cierto potencial explotable, la seducción por implementar el turismo converge de tiempos donde la apertura de las fronteras, las facilidades para viajar, el flujo de información, el contacto con otras culturas y la necesidad de divisas influyen en la reestructuración de las actividades productivas de una localidad. El mercado turístico aunque competido, no se encuentra saturado como muchas personas piensan, “ya que la población real que estará en condiciones de viajar en el año 2020 será el equivalente al 7% del total de habitantes a nivel mundial. América ocupará el tercer lugar regional con más llegadas superada por Europa y Asia Oriental y el Pacífico, perdiendo con ello el segundo lugar que ocupa en la actualidad y disminuyendo en un punto porcentual su cuota en el total”<sup>161</sup>.

La presencia de estos datos arroja un mercado en completa y total expansión de mucha mejora y de constante adecuación de los productos turísticos, la visión del gobierno federal se enmarca en hacer del país en numero siete en cuanto a preferencias de los viajeros, sea cual sea el caso estamos frente a un fenómeno social de características tales como el modificar el entorno, conductas, idiosincrasias y en lo económico de expansión. Estas tendencias han sido captadas por muchos gobiernos locales y se han avocado a explorar y explotar sus atractivos naturales y humanos, y es así que gobiernos como el del Estado de Veracruz se han planteado implementar este tipo de directrices, buscando factores como la oportunidad, rezagos de mercado, originalidad y accesibilidad tanto en México como en muchos países con los que nuestro país tiene relaciones comerciales y de acuerdo a las cifras expuestas con anterioridad buscan su crecimiento.

Aseverar que el Estado de Veracruz se encuentra en un constante crecimiento turístico responde a indicadores muy bien cimentados y plasmados en documentos oficiales emitidos por parte del gobierno federal y local, a manera de ejemplo se puede señalar las condiciones en las que se

---

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibidem.*

inició el estudio del potencial turístico del Estado, con pocos hoteles de gran comodidad, pocas habitaciones y muchos lugares de hospedaje considerados de baja categoría, esto hasta antes de 1998<sup>162</sup>, la actividad lúdica se basaba en la creación y disfrute de ciertos destinos consolidados o en segmentos tradicionales como lo es el de sol y playa. Es a partir de la gestión del Licenciado Miguel Alemán que se inicia un constante activismo por el turismo y por la diversificación de los diversos productos y expectativas que se pueden aprovechar de acuerdo a la situación geográfica, aspiraciones colectivas de cada localidad e intereses de los extranjeros.

El análisis ha arrojado ciertas tendencias interesantes, fundamentando nuestro optimismo y objeto de estudio al afirmar que la actividad turística en el Estado de Veracruz sea de expansión al mismo tiempo de mejora y adecuación de sus productos, el análisis deductivo implica que el mercado va a crecer y aun no está lo suficientemente explotado, en el ámbito local se aprecia un gran desarrollo en los últimos 8 años, desde modestos inicios con cuotas de mercado que apenas llegaban a un 5% a finales de la década de los noventa, en la Semana Santa del año 2006 en contraparte se registró una de las afluencias de turistas más alta a nivel nacional, superando a centros de sol y playa consolidados como Acapulco y Cancún.

Como colofón de este apartado se puede plantear que el turismo en el Estado de Veracruz se encuentra en un notable crecimiento desde 1998 y hasta el año de 2006 se mostraba esa tendencia, notable es de resaltar que la afluencia de turistas en su mayoría es de tipo nacional, dejando mucho espacio para atraer y crecer en el mercado internacional pues tan solo la cuota de viajeros foráneos en los últimos años era del 5%. Además de que los productos lúdicos en muchas ocasiones no se encuentran totalmente implementados o son considerados como adaptables para diversos segmentos desde jóvenes hasta personas que sólo buscan descanso. Aunque es importante determinar que aun puede crecer la actividad lúdica en el Estado, se deben considerar básicamente dos factores, el cambio poblacional a nivel mundial y los mercados emergentes de Asia, estas variantes bien aprovechadas pueden subir cuotas de mercado, el desarrollo y consolidación de la Entidad en esta materia.

---

<sup>162</sup> *Vid.*, Programa Veracruzano de Desarrollo, 1999-2004.

#### 4.2.2 Cambios demográficos.

La implementación de políticas turísticas es muy sensible, constante en sus revisiones y mediciones volviendo su proceso de evaluación continuo, desde este principio se debe proyectar que cuando un gobierno se ha planteado generar un cambio en la sociedad o en su comportamiento debe someterlo a un escrutinio permanente, revisando mejoras o los puntos en los cuales se han realizado las cosas adecuadamente, la política turística no escapa a esto y busca su mejoramiento con el transcurso del tiempo o conforme se dan cortes de objetivos.

Los retos como Entidad implican un mejoramiento de los productos en pro de generar bienestar y una mejor distribución de la riqueza, pero las perspectivas a su vez indican mejorar y adecuar los productos para los escenarios que se prevén, que en el caso del turismo veracruzano se pueden considerar tras, crecimiento del turismo, cambios demográficos y los mercado emisores; en estos tres casos se puede explicar un aumento de los viajeros a partir de perspectivas de los viajeros y de la conquista de nuevos mercados, en todo caso se debe dar una constante prospectiva de lo ofrecido y a quienes se ofrece. La importancia actual de generar directrices turísticas radica en moldearse a las necesidades del mercado emisor, principalmente en la edad, la pregunta primordial es que quieren o necesitan los viajeros.

La respuesta es un tanto volátil, pues a cada edad se requiere de un determinado producto, de tal suerte que la política turística del Estado de Veracruz debe situarse en la adaptación a los cambios demográficos, estos “desempeñarán un papel muy importante en la estructuración del mercado en los siguientes años. Al parecer el envejecimiento de la población y la reducción de la población activa en los países más avanzados inducirán un mayor volumen de viajes de placer, presionando a la creación de productos turísticos adecuados a estos segmentos”<sup>163</sup>.

En la coyuntura actual muchos de los viajantes son gente joven, este segmento además de buscar el descanso, se encuentra deseosa de encontrar otros atractivos (culturales, recreativos, lúdicos, aventura, negocios, estudios, gastronomía, salud, etcétera) que complementen la experiencia del viaje y del goce del tiempo libre, el Estado de Veracruz ha dirigido y orientado su política turística a satisfacer diferentes sectores del mercado sobresaliendo que la juventud tiene un

---

<sup>163</sup> Secretaría de Turismo, Los desafíos del turismo en México.

escaño importante en la elaboración de los productos, pues a manera de ejemplo puede analizarse los esfuerzos hacia el fomento del ecoturismo en algunos municipios, la ruta del café, turismo deportivo, entre otros, estos como resultado de atacar un potencial mercado de gente en un rango de edad de 15 a 40 años aproximadamente.

Las perspectivas de crecimiento del sector turístico son por demás interesantes, a tal grado que indican una expansión constante y una movilidad de viajeros realmente envidiable, volviendo a esta industria un imán para las inversiones y para apuestas gubernamentales en su intento de generar y redistribuir mejor la riqueza, para que esto sea posible se debe tomar en cuenta cambios en las estructuras poblacionales y diversificar y adaptar conforme a esos patrones de longevidad de los diversos países. En el caso concreto del Estado de Veracruz se ha buscado dotar de heterogeneidad a las demandas de mercado, tanto a los segmentos de jóvenes como a los de edad avanzada que buscan tan sólo el descanso o conocer los atractivos e idiosincrasia del lugar. En términos de políticas queda establecido que el gobierno local ha adoptado un panorama de acción en prospectiva y perspectiva de las variables en los flujos de turistas.

A nivel mundial se observa que la población para el año 2020 tendrá como rasgo distintivo el envejecimiento, este aspecto debe tomarse muy en cuenta pues determinara la vocación del personal encargado de los servicios para la elaboración de productos *ad hoc* para el desarrollo del turismo. La actividad lúdica al tener como característica su interdependencia en los flujos y preferencias de países emisores buscará en todo momento cuidar, monitorear y actualizar sus productos, la actualidad que registran la demanda del Estado de Veracruz es de un público joven ávido de encontrar aventuras o interesados en las culturas milenarias que habitaron a lo largo de la entidad, de personas también que buscan el descanso y en muchas ocasiones se puede encontrar gente motivada por cuestiones místicas-religiosas y de curación, resultando de esta actualidad ofertas basadas en este tipo de clientes.

El panorama por ende implica un paulatino pero constante envejecimiento de la población en los principales países emisores del turismo internos y externos, la experiencia europea demuestra una tasa poblacional poco envidiable con crecimientos demográficos rayando en la nulidad, mostrando y haciendo esta realidad una evidente protección de los mercados y de los productos para un futuro no muy lejano. El envejecimiento de la población, es una de las principales variantes demográficas que influyen a la planeación turística, a esto se debe sumar las tendencias,

modas, destinos baratos, motivaciones, entre otras, todas estas influirán en el proceso de decisión en la elección de viajes y actividades destinadas al ocio.

Estimaciones de población indican que la población mundial envejece y para el año 2025 el grueso de la población oscilará alrededor de los 40 y los 60 años. Las proyecciones indican que la edad madura será la constante del mundo. Con el envejecimiento de la población también se generarán nuevos sujetos de turismo y se buscará innovar con nuevos productos, el futuro marca un denominador común donde la población contará con sus prestaciones de ley, tiempo para viajar, disponibilidad de transportes y telecomunicaciones, todo esto favoreciendo al traslado, al flujo y a los destinos turísticos, estableciendo el siguiente enunciado:

*Tiempo para viajar (por el envejecimiento de la población) + prestaciones + facilidades de viaje (modernización y accesibilidad de los transportes) = turismo a gran escala.*

Los planes estratégicos del turismo se orienten a dotar de infraestructura y apuntalar políticas que generen resultados para el año 2025. Las acciones y sinergias se orientan a este posible escenario, aunque se carezca aun hoy de bibliografía al respecto, los gobiernos deben prepararse para este desenlace. Las motivaciones de viajar son muchas y en este tema y contexto parece ser prometedor para la actividad turística. Todos los actores tienen que contemplar y actuar ante el panorama, que será la agenda de los próximos años.

Las transformaciones dentro de las sociedades en cada país serán fundamentales para la integración de una política turística receptora nacional e internacionalmente, el cambio en las dinámicas poblacionales generarán nuevos segmentos y formas de viajar, así como la exigencia de adaptar nuevos productos a las diversas necesidades, por ende se espera por parte de los oferentes la adaptabilidad y flexibilización de los productos. Los principales mercados emisores muestran el comportamiento en edad y lo que van a necesitar como potenciales clientes, a lo cual el Estado de Veracruz puede responder con cierta adaptabilidad por su naturaleza intrínseca, la edad y el origen estará relacionada con el servicio que se intenta dar.

A manera de ejemplo, los viajeros norteamericanos en su juventud buscan la aventura y el sol y playa, conforme envejecen sus ciudadanos se vuelve observadores de mayor nivel cultural así como de mejores ingresos económicos, lo que los mueve a visitar un país además de los lugares

de veraneo clásicos es la visita a sitios con atractivos naturales, culturales y sociales, deportes extremos, buceo, salud, entre otros tantos que en Veracruz son satisfechos con facilidad. Por su parte los europeos, aunado a su poder adquisitivo de por sí fuerte y el poder económico que ha alcanzado el euro en los últimos años, esta situación vuelve al viejo continente en el principal emisor de viajeros en el mundo, el mercado que estos abarcan es el concerniente a las tradiciones culturales, el ecoturismo, aventura y litorales.

Algunos viajeros como los canadienses suelen salir de sus fronteras evadiendo el clima en muchas ocasiones tan extremo y frío, este país suele ser uno de los grandes emisores de turistas tan sólo superado por los norteamericanos, sus intereses consisten en realizar estadias ecoturísticas, sol y playa, cultura, salud y en general visitar lugares diferentes a los campos nevados. El turismo asiático empieza a despuntar en el escenario mundial, principalmente el mercado chino, este sector es considerado como de alto nivel cultural y de gran pujanza económica, su movilidad se basa en visitar lugares de veraneo para bañistas, culturales y sobre todo intentan acceder a localidades donde aun se preservan tradiciones de grupos étnicos del país, la práctica de deportes náuticos, golf, realizar compras de artesanías.

Como colofón a este apartado se recalca que en nuestro país y por ende en Veracruz esta variable influye, en el rumbo de la política turística, que la sociedad envejezca aunado a que en muchos países se cuenta con esquemas de seguridad social genera un escenario favorable para la expansión de la demanda turística, este incremento puede notarse tanto nacional e internacionalmente, sumándose factores como la rapidez de las telecomunicaciones, el tiempo disponible y la incorporación de segmentos con un menor poder adquisitivo a realizar viajes. En general la actividad turística apuntala a un gran escenario de crecimiento y plantea una constante revisión, modificación y evaluación de los productos turísticos, la Entidad puede responder a los cambios en las necesidades de los viajeros, pues su política actual plantea la heterogeneidad y abarcar diversos públicos con ofertas especializadas de acuerdo a la idiosincrasia, edad, aspiraciones y demandas de mercado. Los lineamientos generales del sector procuran abarcar la mayoría de la demanda de las personas interesadas en gastar su tiempo libre en el Estado, además de que los recursos naturales, las manifestaciones humanas, la infraestructura para negocios y estadias, es de carácter continuo y flexible a los diversos gustos de los emisores, y en lo subsiguiente se deben reforzar y renovar esfuerzos para atraer y consolidar nuevos clientes.

### 4.2.3 Aprovechar los principales mercados emisores del turismo.

Durante mucho tiempo, el continente asiático se ha contemplado como un lugar extravagante, de costumbres singulares y de gran fascinación cultural, durante muchos años ha sido motivo de excursiones (Marco Polo a China) conquistas (la instalación de factorías británicas en la India), y de interés político y comercial, en suma un gran continente, innovador y deslumbrante. Durante casi dos centurias Asia estuvo sometida por las grandes potencias europeas y Japón, subyugándolas a un encierro total, un aislamiento del mundo que terminó en el siglo XX. La apertura de estos países a los mercados internacionales ha generado nuevas dinámicas y relaciones político-comerciales que afectan muchos ramos de la vida a nivel mundial y el turismo tampoco ha escapado a este proceso.

En este marco, el continente asiático, encuentra en general un panorama de bonanza así como de pujanza económica, que puede traducirse en cierta prosperidad, y en un potencial trampolín para la industria de los viajes recreativos, dando como consecuencia gente que practique el turismo hacia diversos destinos del mundo. Las tendencias globales marcan a las cuestiones económico-sociales como favorables, presagiando un aumento en la cantidad de posibles viajeros ansiosos de salir de su lugar de origen, en busca de descanso, exploración, cultura y de interactuar con otras culturas. Aunque en países como China se dan una serie de manifestaciones en la que los salarios al igual que las condiciones sociales son de carácter rígido, las condiciones muestran cierta apertura a que sus ciudadanos vayan al exterior, fomentando el turismo en otros países.

El análisis deductivo genera grandes esperanzas en el gobierno local de Veracruz, con futuros visitantes que aun no ha logrado captar la Entidad en el ámbito internacional, la esperanza de ampliar el mercado se sitúa en el mercado emergente de China<sup>164</sup>, si bien es cierto que no cualquier destino puede ser visitado por los habitantes de aquel país, la situación de nuestro país es envidiable pues “en fechas reciente algunos países de Latinoamérica, entre los cuales se encuentra México han avanzado en la obtención del status de Destino Autorizado (al año 2006 sólo México y Chile tienen esta autorización por parte del gobierno de Beijín), hecho que los

---

<sup>164</sup> De acuerdo con cálculos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en el año 2020 serán 100 millones de ciudadanos chinos los que traspasarán sus fronteras para realizar viajes turísticos, ubicándose como el cuarto mercado emisores después de Alemania, Japón y los Estados Unidos. Secretaría de Turismo, “Turismo internacional y la emergencia de China como mercado emisor”, en Boletín Cuatrimestral de Turismo, México, SECTUR, Número 11; mayo-agosto de 2004, p. 16.

encamina a la posibilidad de instalarse como destinos a los cuales los ciudadanos chinos pueden dirigirse a pasar sus vacaciones”<sup>165</sup>.

Atraer el mercado potencial chino, no sólo genera grandes expectativas de crecimiento en la industria de la transformación o en otro tipo de actividades productivas también se pueden crear en el turismo, “a largo plazo, la tasa de crecimiento más alta, de llegadas internacionales a los países de la región, corresponderá a los flujos originados en Asia Oriental Pacífico (6.4%), seguida de Europa (5.8%)”<sup>166</sup>, el Estado de Veracruz consiente de esta situación global debe aprovechar los flujos y los tratados para atraer viajeros parte de los retos es contar con servicios óptimos de telecomunicaciones y de infraestructura. Dentro de las perspectivas es importante considerar esta variable como motor de decisiones y aprovechamiento de oportunidades, así como de sinergias en pro de la población, de preservación de las maravillas naturales, capaz de ofrecer una oferta diversificada de recreación y esparcimiento para una brutal demanda tal y como lo indican los organismos internacionales

Las proyecciones para un futuro estiman que el mercado asiático será determinante en la búsqueda de ofertas turísticas, y creación de productos que sean de interés de estos, tal es el caso de su alimentación diferente a la nuestra conformada básicamente de cereales y verduras al vapor, de tal suerte que la orientación de los gobiernos locales debe basarse en estos rubros y debe guiarse para la inminente convivencia de este mercado. Se debe en la medida de lo posible, dejar la dependencia de los productos, que en la entidad se puedan originar, esto para satisfacer la demanda interna, y la demanda turística. El estado tiene un gran potencial para producir una gran cantidad de productos agrícolas, ganaderos, y capacidad laboral en la industria de la transformación, de tal suerte que las acciones productivas deban enfocarse a cuidar las empresas internas para satisfacer los requerimientos de los visitantes chinos.

El mercado asiático será uno de los grandes detonadores del crecimiento turístico en México y en el mundo, el Estado de Veracruz debe prepararse para esta eventualidad que en el mediano plazo es inminente, pero también como ya se recalcó debe ser una prioridad aumentar la cuota de turistas extranjeros, los flujos estadounidenses son por demás importantes, pero hay países que son líderes en viajar tal es el caso de los europeos y la atención debe centrarse en “...Alemania,

---

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> Secretaría de Turismo, Los desafíos del turismo en México.

país que generará 163.5 millones de llegadas en todo el mundo, seguido de Japón, con 141.5 millones de llegadas, Estados Unidos con 123.3 millones, China con 100 millones y el Reino Unido, con 96.1 millones de llegadas”<sup>167</sup>.

Los países de primer mundo son uno de los principales sujetos de atracción turística, también deben aprovecharse los grandes acuerdos internacionales y la apertura comercial nuestra actualidad se encuentra regida por la creación de bloques comerciales, políticos, judiciales y la integración de la economía mundial estos apoyarán la expansión del turismo, sobre todo si son acompañados de la eliminación de barreras y de regulación del transporte. “Aunque el turismo intrarregional seguirá siendo importante, habrá un crecimiento significativo en las llegadas de larga distancia que pasarán del 18% de todas las llegadas en 1995, al 24% en el 2020, destacando que en el caso de la región americana estas pasarán del 23% que representaron en 1995 al 38% para el año 2020”<sup>168</sup>.

La prospectiva marca una total interdependencia de los flujos internacionales, tal es el caso de países como Alemania que no solo los motiva a viajar el atractivo, sino también la seguridad de determinado país, se deben aprovechar las grandes firmas de convenios mundiales, cabe recordar que gracias a la firma del TLCAN, Estados Unidos se vuelve y es el principal socio comercial, dicho sea de paso es el principal emisor de turismo extranjero junto con Canadá que aprovechan la cercanía y la facilidad de costos para pasar sus ciudadanos las vacaciones.

En términos comerciales la firma de tratados permite en materia turística, generar mayor certeza jurídica a los diversos inversionistas y prestadores de servicios, además de que se promueven a nivel federal y local la inversión, la generación de empleos, la mayor competencia entre proveedores nacionales y extranjeros, genera las reglas de competencia, garantiza el acceso a las diversas redes de telecomunicaciones y por si fuera poco permite las facilidades y restricciones para la movilización de los turistas.

En general las directrices turísticas que debe aprovechar el Estado de Veracruz es captar los mercados internacionales para crecer como destino y oferta turística, creando las cimientos en el mercado local, pero con una perspectiva internacional basada en el envejecimiento de la

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*

<sup>168</sup> Secretaría de Turismo, Planeación y gestión del desarrollo turístico municipal.

población de los países europeos y en el gran impacto mediático que tendrá China en los próximos años, en las perspectivas se incluye aprovechar la firma de los diversos tratados y convenios que tiene México con el mundo y que los gobiernos locales deben aprovechar.

Un reto importante en la captación de nuevos mercados es aprovechar los Acuerdos Comerciales, para conquistar y consolidar los principales mercados emisores como lo son Estados Unidos y Canadá a través del TLCAN, países altamente desarrollados y con calidad social como los integrantes del Acuerdo con la Unión Europea y los países escandinavos o recientemente con china al declararse México como sitio autorizado para realizar viajes, en estos arreglos mundiales se vislumbra la apertura de caminos para el impulso de los productos turísticos de Veracruz, así como su posicionamiento entre los diversos destinos culturales, ecoturísticos, de sol y playa, de salud, esotéricos, de negocios, cruceros, estudios, entre otros explotados por la Entidad. La promoción de éstos genera nuevas oportunidades para la atracción y retención de turistas, inversiones y flujo de las ideas por medio del intercambio cultural, a su vez se generan grandes expectativas y retos para detonar un crecimiento constante y estable realizando adecuaciones en pro de la inversión, pública, privada y social, aprovechando sinergias y buscando el beneficio planteado por las expectativas de crecimiento en el mediano plazo.

En suma la política turística de Veracruz se ha planteado los retos inmediatos que debe atender, busca generar productos para captar más turistas y a nivel nacional ha mostrado un repunte, se ha apostado a una actividad con grandes perspectivas de crecimiento tal y como lo hacen notar los estudios a futuro, la gente propensa a realizar viajes crecerá notablemente y será necesario incrementar, modificar y adecuar los diversos productos y su calidad. En el ámbito internacional es donde debe buscar la Entidad superarse y captar esos nuevos y potenciales clientes, así como garantizar a los inversionistas las reglas de operación y los esquemas de movilidad hacia dentro del territorio. Los principales emisores deben promoverse, mantenerse y cuidarse para la factibilidad como destino y goce del tiempo libre del territorio objeto de estudio.

## **Conclusión.**

Las conclusiones que se pueden desprender en torno a la injerencia gubernamental en pro del turismo arrojan una serie de elementos cognoscitivos de gran valía en el desarrollo regional y en la diversificación de las actividades productivas del Estado, no es casualidad que se busque una heterogeneidad en estas y dentro de cada una se intente variar y rotar los productos a ofrecer, el turismo no escapa a esta lógica y supera el planteamiento tradicional de ofrecer destinos, por productos y adaptarlos a las necesidades y gustos de sectores demandantes. De tal suerte que al implementar este tipo de políticas lúdicas modifique la percepción de la población en su dinámica laboral, basado en la comprensión de todo el fenómeno en forma global y será analizado en estas últimas líneas.

El turismo es un amplio espectro de carácter histórico y cognoscitivo, pues aunque etimológicamente implique dar una vuelta y regresar a un punto de partida, en los hechos y en el estudio puede presentar diversas aristas para abordarse en diversos campos de estudio, en las ciencias sociales es donde más encuentra tela de análisis. Un elemento fundamental que distingue este ramo es su diferenciación con respecto al tiempo libre, este suele ser de carácter más general, mientras que las acciones lúdicas son realizadas dentro del espacio del ocio.

La importancia del turismo en el Estado de Veracruz ha sido determinante en el desarrollo y diversificación de la actividad económica en su conjunto, se debe a los grandes esfuerzos emprendidos por el gobierno local, los inversionistas y la propia iniciativa popular, regulada en todo momento por programas estatales y federales de fomento y desarrollo. Los ejemplos se pueden encontrar en cualquiera de los tres sectores productivos, pero abocándose al turismo, es realmente interesante el gran despunte como actividad y modelo heterogéneo de las inversiones y sus rentas, pues se ha colocado entre los gustos de los viajeros nacionales y en la agenda de gobierno de la Entidad y de los propios municipios.

La actividad turística en Veracruz es innegable, ya sea por la explotación de los escenarios naturales, históricos, culturales, artísticos, gastronómicos, educativos y de oferta hotelera de gran clase para el cierre de negocios, se puede añadir la situación climática, geográfica, la existencia de vías de comunicación aceptables capaces de conectar a sus principales ciudades. La implementación del turismo como política obedece también a las reglas del mercado (oferta y

demanda): en cuanto a la demanda se ubican aspectos de ocio, diversión y utilización del tiempo libre, de tal suerte que se busquen destinos y/o productos para este propósito; y la oferta se rige por cuestiones tales como un marco de atractivos naturales o influenciados por la mano del hombre, con el factor añadido de buscar el desarrollo de la sociedad como alternativa al fracaso o escaso desarrollo de políticas en los sectores primario y secundario o tan solo buscando una mejor redistribución de la riqueza.

En naciones europeas como Francia, España, Italia, Alemania, etcétera o del caribe en América Latina se han implementado este tipo de políticas buscando equilibrar la distribución de la riqueza y como válvula de escape a las presiones del conglomerado social y a la necesidad inherente del ocio y descanso de todos y cada uno de los individuos. La política turística como se analizó en el grueso del trabajo no tiene un alcance limitado, pues su objeto de estudio y de alcance es el hombre y la sociedad así como sus relaciones (económicas, políticas, jurídicas, sociológicas, urbanas, sectoriales, entre otras) y sus implicaciones tanto positivas como negativas (se debe recordar a las escuelas turísticas, como aquella donde se resaltan las virtudes y bondades y la escuela marxista donde se subrayan los efectos negativos de esta actividad lúdica).

Tanto estados como entidades y municipios se plantea la posibilidad de implementar algún tipo de política lúdico-productiva, de acuerdo a su potencial, oferta, cercanía con algún centro turístico, en cualquier caso se tratan de aprovechar dichas ventajas para generar riqueza dentro de la localidad y para su distribución interna, aprovechando oportunidades-bondades y midiendo posibles efectos negativos. Con base en valoraciones y sus propias aspiraciones se determinara el alcance de una política, así como el estudio de su oferta y demanda. Se debe hacer hincapié que no todas las localidades pueden ser consideradas como turísticas, deben cumplir una serie de requisitos para la satisfacción del viajero, estas condiciones mínimas se pueden ubicar en cuanto a las vías de comunicación aceptables, hospedaje, una oferta factible, la existencia también de una demanda, población local dispuesta a coexistir con extraños, coordinación entre ordenes de gobierno, marcos regulatorios, bienes y servicios, entre otros tanto factores de tipo social.

Al ser una actividad de tipo social, se debe manejar por medio de acuerdos institucionales, de tiempos, oportunidad, de inclusión en la agenda institucional, y sobre todo de prioridades que deben atender los gobiernos, la actividad turística es un campo que ha adquirido un rol protagónico en los discursos políticos y en los programas de desarrollo tanto nacionales como

Estatales, y no es de sorprender este prestigio pues los indicadores de desempeño que rodean a esta actividad son mas que alentadores, siendo el mas atractivo el de la derrama económica y la promesa de inversiones de la iniciativa privada y de aportaciones gubernamentales.

El mercado lúdico-recreativo a nivel mundial muestra un gran crecimiento, esto se debe a las condiciones de mayor bienestar de países emisores, el alcance de derechos sociales, cambios demográficos, las ventajas de la globalización manifestadas por el mejoramiento de las vías de comunicación y las telecomunicaciones y el desarrollo de productos enfocados a sectores muy delimitados, en suma el turismo es una actividad en expansión con una revitalizada atención político-institucional.

El análisis remite a establecer que el turismo es un fenómeno económico-social, donde es concebido como una actividad lúdico recreativa con efectos favorables en la economía y las finanzas, y con ciertas dudas en lo social, su principal actor y motor de desarrollo es el hombre, pues es quien genera los desplazamientos por motivaciones ajenas a la de participar en actividades remuneradas propias de la localidad, aunque puede darse fenómenos de turismo de negocios, este es solo en una faceta de reuniones de ejecutivos y quedará vinculado al consumo realizado en la localidad. Esta actividad es de carácter interdependiente pues se ve influida por cuestiones políticas, geográficas, jurídicas, sociológicas, económicas, financieras, académicas, diversas idiosincrásicas, culturales, de administración pública, soberanía, intergubernamentales, intragubernamentales, de infraestructura, ecológicas, conductistas, estratégicas, urbanísticas, entre otras.

La política turística es uno de los tantos medios que utilizan los gobiernos para enfrentar la complejidad de la vida social con su espectro de problemas y soluciones que corresponden a los tomadores de decisiones, de los estados, entidades, municipios, localidades. En este caso se entiende como las directrices de carácter general para el fomento y difusión de actividades lúdico-recreativas con impactos económicos y sociales, buscando en todo momento el desarrollo de un determinado sitio y de sus pobladores.

También se puede considerar como la puesta en marcha de estrategias previamente problematizadas y abordadas institucionalmente en la agenda para el fortalecimiento o la creación de cimientos para atraer viajeros garantizando el goce del tiempo libre del que disponen. En todo

caso, la participación de los gobiernos en el turismo es decisiva, la actitud que sea tomada frente a este fenómeno podrá determinar su fomento o su restricción.

De acuerdo a lo analizado en esta investigación, se considera que el uso de las políticas enfocadas al turismo ayuda al establecimiento de criterios sociales, políticos, públicos y de oportunidad de cómo puede ser encausado el tiempo libre basado en criterios de oferta y demanda, el fenómeno lúdico-productivo ofrece una serie de opciones, ramificaciones y productos para que este sea aprovechado por los turistas en lugares ajenos al de origen, para estos servicios se pueden encontrar oferentes de tipo privado en la mayoría de los casos, pero también pueden ser otorgados por el sector público que participa directamente en el establecimiento de lugares recreativos o de reducciones tarifarias para que un mayor número de personas accedan a estos beneficios, pero sin lugar a dudas la mayor aportación al goce del descanso por parte de los gobiernos es el establecimiento de leyes y reglamentos para el buen desarrollo de prestadores de servicios y demandantes, criterios de política social, conquistas colectivas de los trabajadores, vacaciones pagadas, o la propia meritocracia donde el descanso es visto como una recompensa a las arduas labores.

La utilidad de las políticas turísticas es relativo a su vinculación como una actividad productiva, siendo quizás los factores de carácter económico y social los que mayor peso y valor para la atención institucional de los gobiernos, así como de reacomodo de la población, reorientación de la economía, obtención de divisas, diferente distribución del ingreso, etcétera en todo momento las directrices gubernamentales buscarán tener un equilibrio para generar el desarrollo. Las ventajas que trae consigo el turismo, deben someterse al escrutinio de los implementadores y de la sociedad receptora, de tal suerte que se plantee que la estrategia sea real, factible, basada en los recursos disponibles y propios de explotarse, con objetivos claros a los que se quiere llegar, establecer lineamientos objetivos, así como elaborar productos por medio de la segmentación del mercado al que se quiere llegar y satisfacer.

Las perspectivas del turismo a nivel mundial vislumbran un crecimiento sustentable, donde gran parte de la población se encuentra beneficiada directa o indirectamente, en el Estado de Veracruz se potencia esta actividad para el desarrollo general de todos los habitantes del territorio, esto en cuanto a principios de redistribución de la riqueza en el plano local y nacional, efectos de aceleración y multiplicador por las inversiones realizadas en infraestructura para el

desenvolvimiento del turismo, de tal suerte que los gobiernos se apoyen en este sector para buscar el desarrollo, siendo el estado de Veracruz un gran impulsor de esto en estos últimos 8 años.

El auge mediático del turismo se enfoca en la gestión de Miguel Alemán donde se generan las bases para un mayor desarrollo de esta actividad, con miras en lograr objetivos de diversificación de la economía, aprovechamiento del material lúdico, artístico, cultural y natural, de desarrollo sustentable y de oportunidad de expansión, ejemplo se visualiza en los indicadores de diagnóstico elaborados por el gobierno estatal a finales de los años noventa, donde la cuota de mercado que se abarcaba era de casi un 4%, con instalaciones hoteleras incipientes y un gran déficit en cuartos y difusión mediática de la entidad, de tal suerte que esta actividad le fuera encomendada a la Secretaría de Desarrollo Económico.

Este órgano estableció los cimientos institucionales para alcanzar objetivos y dar cumplimiento a las metas trazadas por el Plan Veracruzano de desarrollo de aquel entonces, en términos generales se dio un notable repunte de esta actividad, los trabajos fueron arduos y de muchas relaciones públicas, trabajo intergubernamental estrechando lazos para obtener recursos y promoción por parte del gobierno federal, así como la constante difusión, elaboración de productos para atacar diversos gustos y mercados, venta de paquetes promocionales, mejoramiento urbano y de hotelería, entre otras actividades que dieron realce al también denominado propagandísticamente como Estado que lo tiene todo.

Este despunte se logró por medio de los trabajos realizados en materia de difusión y diversificación económica global y sectorial, superando las expectativas que se tenían de la entidad en torno a ser considerado como paradero de sol y playa o arqueológico por tendencias mas elaboradas enfocadas a atender públicos y gustos determinados o sea la creación de productos, este paso es determinante en el desarrollo global de la política en ese ramo, pues los resultados muestran un crecimiento en el flujo de visitantes hacia el Estado siendo la mayoría, (un 95%) de carácter nacional, incrementándose el gasto *pér capita* en los primeros años de gestión del sexenio de Miguel Alemán, pero a fechas recientes (hasta 2006) se ha reducido sensiblemente esta derrama a pesar de que el numero de viajeros se incrementa cada año notablemente.

Una de las características que ha mostrado el sector turístico en un primer tramo que fue comprendido de los años 1999 a 2004 consistió en las cuestiones propias del plan local de desarrollo, pues a pesar de los grandes avances cuantitativos, no se logró pernear a la sociedad veracruzana con las bondades del turismo, pues muchos recursos e ingresos se canalizaron en los lugares emisores tradicionales y la heterogeneidad de productos quedó implementada en forma incipiente, subrayando que esto no fue un fracaso pues la expansión de nombre, productos e imagen fueron uno de sus principales logros, también se avanzó en materia de política de gran visión, pues las bases fueron retomadas por el ejecutivo en curso.

Sobresale en todo este análisis la afirmación sobre este ramo en cuanto a establecer que la política estatal, es considerada como de continuidad y mejoramiento, pues se tienen puestas las esperanzas en el potencial que representa el turismo y se han labrado cimientos para su desarrollo, diversificación e inversión. El actual gobernador Fidel Herrera Beltrán le ha dado seguimiento al considerarlo desde el documento rector de desarrollo como prioridad estratégica inclusive con antelación cuando se desarrolló su campaña electoral.

El carácter de primordial, relevancia, impacto y como detonador del desarrollo ha sido una inquietud gubernamental pues se ha generado un interés por fortalecer a este sector, modernizarlo y dotarlo de mayor dinamismo e identidad propia, por medio de atraer inversión, relaciones públicas, intergubernamentales, generar marcos jurídicos para el libre desenvolvimiento de esta actividad, diversificación, atención a mercados y grupos, publicidad, impacto en producciones cinematográficas y televisivas, culturales, deportivas, entre un sin fin de acciones encaminadas al fomento lúdico-recreativo en suma, se ha logrado y ha penetrado en el desarrollo de muchas poblaciones, pero los productos de sol y playa o arqueológicos aun siguen marcando una clara tendencia.

La tarea del Estado por diversificar su oferta ha sido una gran apuesta, esto por medio de las campañas de ecoturismo, cultura y el mercado de desarrollo sustentable de sus comunidades esto con el fin de buscar un desarrollo más equilibrado de sus municipios, los fundamentos teóricos y prácticos muestran que con la implementación de políticas lúdicas se puede lograr cabe recordar que a lo largo del documento se ha establecido que el turismo busca abatir los rezagos de la sociedad o se implementa para que los pobladores tengan una nueva perspectiva laboral, cuestión

utilizada para aminorar el lastre dejada por la crisis en el campo o la migración de la producción industrial.

El Estado de Veracruz no se encuentra exento de esto, al examinar retrospectivamente el devenir de la actividad turística, obedece a la realidad en la cual las actividades económicas tradicionales tuvieron momentos de auge en el pasado y a partir de los años noventa con la firma del TLCAN, se ha perdido mercado, y es a partir de la gestión de Miguel Alemán donde se ha recuperado gradualmente la vitalidad, importancia y potencial de la zona para el goce del tiempo libre, o sea, ha sido una respuesta económica y cultural para la coyuntura vivida en la entidad y en el país. Al considerarse como un polo de desarrollo, por la cantidad de empleos generados, preservante de la cultura, el crecimiento económico, además de ser sustentable para el ambiente entre otros factores y bondades es y seguirá siendo un elemento de especial atención por parte del gobierno estatal.

La visión estatal en estos 8 años ha sido intentar mejorar y perfeccionar los productos turísticos que puede ofrecer la entidad, generar múltiples centros de vacaciones y acarrear el bienestar hacia la mayoría de los municipios con atractivos lúdicos. En cierta forma es de comprender y es razonable reconocer que la zona mayormente beneficiada sea el Puerto y Boca del Río, por su infraestructura, contactos y las inversiones que se han atraído históricamente, esto implicó dejar de manera insipiente la puesta en marcha de los otros proyectos como en su momento lo fue la ruta del café.

Los avances en este período son considerables en materia institucional sí se comparan los mecanismos legales y administrativos que se tenían, para empezar en el 2006 se abrogó una nueva ley del ramo y la integración de la Secretaria de Turismo y Cultura para el beneficio de este sector. A lo largo de estos 8 años se plantearon una serie de estrategias que conformaron una política ambiciosa para fortalecer y dinamizar este sector, si bien es cierto que ha habido avances, continuidad, mejoramiento en la implementación y constante revisión de los renglones económicos y de los productos que se elaboran para atacar ciertos mercados, hay cuestiones que aun se deben mejorar para una perspectiva de crecimiento del sector, cambios demográficos y atraer y consolidar nuevos mercados.

Los desafíos de la política turística de Veracruz implican mejorar condiciones laborales y de redistribución del ingreso, se implementa para atenuar cuestiones económicas, fomentar empleo,

capturar divisas y difundir las bellezas y valores de una localidad, pero también implica atender cuestiones como la mejora y evaluación constante de los productos ofrecidos y demandados, desarrollar mejores sistemas de información, de infraestructura, y de transporte básicamente.

# **ANEXO.**

## Municipios de Veracruz y su Relación con el Turismo<sup>169</sup>

No.	Municipio	Región	Índice de Marginación	Turístico		Posibles atractivos	Necesidades turísticas
				Si	No		
001	Acajete	La Capital	Alto		x	Cercanía con la capital	Difusión e Infraestructura
002	Acatlán	La Capital	Medio	x		Cercanía con la capital	Difusión
003	Acayucan	Olmeca	Medio	x		Zona de ribera y ganadera	Difusión
004	Actopan	La Capital	Medio	x		Comercio intermedio, zona ribereña	Creación de ferias y difusión
005	Acula	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Infraestructura
006	Acultzingo	Las Montañas	Alta		x	Ciclismo y alpinismo	Infraestructura y difusión
204	Agua Dulce	Olmeca	Baja	x		Cultural y zona ribereña	Difusión, manejar contaminación por petróleo
008	Alpatláhuac	Las Montañas	Muy alta		x	Ciclismo, alpinismo y ruta del café	Infraestructura
009	Alto Lucero de Gutiérrez Barrios	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura
010	Altotonga	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura
011	Alvarado	Papaloapan	Medio	x		Playas, ríos, comunicaciones, productos agrícolas de la región	Mejoramiento de hoteles
012	Amatitlán	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Infraestructura
014	Amatitlán de los Reyes	Las Montañas	Alta		x	Ciclismo y alpinismo, deportes extremos	Infraestructura y difusión
015	Angel R. Cabada	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Infraestructura y difusión
017	Apazapan	La Capital	Alta	x		Cercanía con la capital, cultural	Difusión
018	Aquila	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos	Difusión e infraestructura
019	Astacinga	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos	Infraestructura
020	Atlahuilco	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos	Infraestructura
021	Atoyac	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, ruta	Difusión, mejoramiento

<sup>169</sup>Elaboración propia con base en las siguientes páginas: [www.veracruz.gob.mx/turismo](http://www.veracruz.gob.mx/turismo); [www.veracruz.gob.mx/economía](http://www.veracruz.gob.mx/economía); [www.veracruz.gob.mx/historia](http://www.veracruz.gob.mx/historia); [www.legisver.gob.mx](http://www.legisver.gob.mx); en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx); y en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx).

						del café, cultura	de hoteles
022	Atzacan	Las Montañas	Alto	x		Deportes extremos, ferias temáticas	Infraestructura
023	Atzalan	Nautla	Muy alta		x	Alpinismo	Infraestructura
025	Ayahualulco	La Capital	Muy alta		x	Cercanía con la capital	Difusión e Infraestructura
026	Banderilla	La Capital	Baja	x		Cercanía con la capital, ferias temáticas, cultura, deportes extremos	Difusión
027	Benito Juárez	Huasteca baja	Muy alta		x	Deportes extremos	Infraestructura
028	Boca del Río	Sotavento	Muy baja	x		Playas, negocios, cultura, vida nocturna, convenciones, descanso, complementa oferta turística con el municipio de Veracruz, etc.	Ninguna
029	Calchualco	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos	Infraestructura
007	Camarón de Tejeda	Las Montañas	Alta		x	Cercanía con el Puerto de Veracruz	Infraestructura
030	Camerino Z. Mendoza	Las Montañas	Baja	x		Zona industrial, ferias temáticas y zona de descanso	Difusión.
208	Carlos A. Carrillo	Papaloapan	Baja	x		Zona ribereña	Difusión
031	Carrillo Puerto	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos	Infraestructura
157	Castillo de Teayo	Huasteca baja	Alta	x		Deportes extremos, cultura, ferias temáticas	Difusión
032	Catemaco	Tuxtla	Alta	x		Descanso, salud, religioso, ferias temáticas	Mejoramiento en los hoteles y comunicaciones
033	Cazones	Totonaca	Alta		x	Ferías temáticas, cultural	Difusión e Infraestructura
034	Cerro Azul	Huasteca baja	Baja	x		Cultural, comercio intermedio	Difusión
054	Chacaltianguis	Papaloapan	Alta	x		Zona ribereña y de descanso	Infraestructura y difusión
055	Chalma	Huasteca alta	Alta		x	Deportes extremos, ferias temáticas	Difusión, problemas de contaminación por industria

							petrolera
056	Chiconamel	Huasteca alta	Muy alta		x	Cultural, deportes extremos	Infraestructura y difusión
057	Chiconquiaco	La Capital	Muy alta		x	Cercanía con la capital, ferias temáticas, descanso	Infraestructura y difusión
058	Chicontepec	Huasteca baja	Alta		x	Cultural, deportes extremos	Infraestructura y difusión
059	Chinameca	Olmeca	Medio	x		Ferias temáticas, cultura, descanso	Difusión
060	Chinampa de Gorostiza	Huasteca alta	Alta		x	Descanso, Cultural, ferias temáticas	Difusión, contaminación por actividades petroleras
062	Chocamán	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, ferias temáticas, cultura, ruta de la caña y del café	Infraestructura y difusión
063	Chontla	Huasteca baja	Alta		x	Descanso, deportes extremos, cultura, ferias temáticas	Infraestructura difusión, problemas ambientales por industria petrolera, desarrollo de productos lúdicos
064	Chumatlán	Totonaca	Muy alta		x	Cultura, descanso	Difusión
035	Citlaltépetl	Huasteca baja	Alta	x		Ferias temáticas, descanso	Difusión, problemas ambientales por la industria petrolera existente
036	Coacoatzintla	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura y difusión
037	Coahuatlán	Totonaca	Muy alta		x	Cultura y descanso	Infraestructura y difusión
038	Coatepec	La Capital	Baja	x		Cultural, Pueblo Mágico, descanso, Ruta del café, industria artesanal, etc.	Ninguna
039	Coatzacoalcos	Olmeca	Muy baja	x		Zona ribereña, ferias temáticas, punto estratégico del sureste	Mejora ambiental por contaminación de petróleo
040	Coatzintla	Totonaca	Medio	x		Industria	Difusión

						artesanal, cultura, descanso y ferias temáticas	
041	Coetzala	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos	Infraestructura y difusión
042	Colipa	Nautla	Alta		x	Descanso	Infraestructura y difusión
043	Comapa	Las Montañas	Muy alta		x	Ciclismo y alpinismo	Infraestructura y difusión
044	Córdoba	Las Montañas	Baja	x		Punto estratégico para el comercio, deportes extremos, cultura, ruta del café, deportes profesionales, vida nocturna, descanso, etc.	Ninguna
045	Cosamaloapan de Carpio	Papaloapan	Baja	x		Ferias temáticas, cultura, zona ribereña	Difusión
046	Cosautlán de Carvajal	La Capital	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
047	Coscomatepec	Las Montañas	Alta	x		Cultura y deportes extremos	Difusión y mejora en los hoteles
048	Cosoleacaque	Olmeca	Medio	x		Descanso, zona selvática, salud, cultura, ríos y lagunas, comercio	Problemas de contaminación
049	Cotaxtla	Sotavento	Alta	x		Cultura, cercanía con el Puerto de Veracruz ferias temáticas, descanso,	Difusión
050	Coxquihui	Totonaca	Muy alta		x	Zona ribereña, cultura	Infraestructura y difusión
051	Coyutla	Totonaca	Muy alta		x	Cultura, descanso	Infraestructura y difusión
052	Cuichapa	Las Montañas	Alta		x	Alpinismo y deportes extremos, ferias temáticas	Infraestructura, difusión
053	Cuitláhuac	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, cultura, descanso, ferias temáticas	Difusión
205	El Higo	Huasteca alta	Medio		x	Ferias temáticas	Difusión
065	Emiliano Zapata	La Capital	Medio		x	Ferias temáticas, cercanía con la capital	Elaboración de una campaña publicitaria y de difusión

066	Espinal	Totonaca	Alta		x	Cultura, descanso, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
067	Filomeno Mata	Totonaca	Muy alta		x	Cultura, descanso, ferias temáticas	Difusión
068	Fortín	Las Montañas	Baja	x		Cultura, descanso, ferias temáticas deportes extremos, comercio intermedio, conectado con otras ciudades intermedias	Ninguna
069	Gutiérrez Zamora	Totonaca	Medio	x		Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
070	Hidalgotitlán	Olmeca	Alta		x	Cultura, descanso	Difusión
071	Huatusco	Las Montañas	Alta	x		Cultura, descanso, ferias temáticas, deportes extremos, ruta del café	Señalización y mejora en los caminos
072	Huayacocotla	Huasteca baja	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
073	Hueyapan de Ocampo	Tuxtlas	Alta		x	Ferias temáticas, descanso	Infraestructura y difusión
074	Huiloapan	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, ruta del café y de la caña de azúcar, descanso, salud	Productos publicitarios de mayor impacto
075	Ignacio de la Llave	Papaloapan	Alta	x		Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
076	Ilamatlán	Huasteca baja	Muy alta		x	Cultura y ferias temáticas	Infraestructura y difusión
077	Isla	Papaloapan	Medio	x		Ferias temáticas, descanso	Productos publicitarios de difusión
078	Ixcatepec	Huasteca baja	Muy alta		x	Ferias temáticas, cultura	Infraestructura y difusión
079	Ixhuacán de los Reyes	La Capital	Alta			Cercanía con la capital, descanso	Infraestructura y difusión
083	Ixhuatlán de Madero	Huasteca baja	Muy alta		x	Cultura, descanso	Servicios en general
080	Ixhuatlán del Café	Las Montañas	Alta	x		Deportes extremos, ruta del café, descanso	Caminos y señalización
082	Ixhuatlán del Sureste	Olmeca	Medio		x	Cultura	Señalización

081	Ixhuatlancillo	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, ruta del café	Infraestructura y difusión
084	Ixmatlahuacan	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Difusión
085	Ixtaczoquitlán	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, descanso, ruta de café	Señalización
086	Jalacingo	La Capital	Alta		x	Ferias temáticas, cercanía con la capital	Infraestructura y difusión
088	Jalcomulco	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura y difusión
089	Jáltipan	Olmeca	Medio	x		Cultura, descanso, ferias temáticas	Publicidad local
090	Jamapa	Sotavento	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
091	Jesús Carranza	Olmeca	Alta		x	Cultura, descanso, ferias temáticas	Difusión
093	Jilotepec	La Capital	Medio	x		Cercanía con la capital, descanso, cultura	Difusión
169	José Azueta	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Infraestructura y difusión
094	Juan Rodríguez Clara	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
095	Juchique de Ferrer	Nautla	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
016	La Antigua	Sotavento	Baja	x		Ferias temáticas, descanso, cercanía con el Puerto de Veracruz, cultura, zona ribereña	Mejora en los hoteles
127	La Perla	Las Montañas	Muy alta		x	Ferias temáticas, deportes extremos, descanso, ruta de la caña de azúcar y del café, cultura	Infraestructura y difusión
096	Landero y Coss	La Capital	Medio	x		Cercanía con la capital, cultura, descanso, deportes extremos	Difusión
061	Las Choapas	Olmeca	Alta		x	Centro petrolero, ferias temáticas, cultura,	Difusión

						descanso	
107	Las Minas	La Capital	Muy alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura y difusión
132	Las Vigas de Ramírez	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura y difusión
097	Lerdo de Tejada	Papaloapan	Baja	x		Zona ribereña, ferias temáticas	Difusión
137	Los Reyes	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar	Infraestructura y difusión
098	Magdalena	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar	Infraestructura y difusión
099	Maltrata	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar	Infraestructura y difusión, mejora de caminos y del hospedaje
100	Manlio Fabio Altamirano	Sotavento	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
101	Mariano Escobedo	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
102	Martínez de la Torre	Nautla	Medio	x		Pequeño comercio y ferias temáticas	Difusión
103	Mecatlán	Totonaca	Muy alta		x	Cultura, descanso	Infraestructura y difusión
104	Mecayapan	Olmeca	Muy alta		x	Cultura y ferias temáticas	Infraestructura y difusión
105	Medellín	Sotavento	Medio	x		Ferias temáticas, industria artesanal, cercanía con el Puerto de Veracruz	Difusión
106	Miahuatlán	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital	Infraestructura y difusión
108	Minatitlán	Olmeca	Baja	x		Cultura, centro comercial, ferias temáticas, descanso	Problemas de contaminación por industria petrolera
109	Misantla	Nautla	Alta		x	Zona ribereña, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
110	Mixtla de Altamirano	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión

111	Moloacán	Olmeca	Alta		x	Ferias temáticas, cultura, descanso, alpinismo	Infraestructura y difusión
206	Nanchital de Lázaro Cárdenas del R	Olmeca	Muy baja	x		Cultura, descanso, ferias temáticas, polo de desarrollo regional	Mejora en su difusión y hoteles
112	Naolinco	La Capital	Medio		x	Cercanía con la capital, ferias temáticas, descanso	Difusión
113	Naranjal	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura, difusión mejora en los hoteles
013	Naranjos Amatlán	Huasteca alta	Baja	x		Cultura, descanso, deportes extremos	Difusión
114	Nautla	Nautla	Alta	x		Centro de descanso	Mejora en hospedaje
115	Nogales	Las Montañas	Baja	x		Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Difusión.
116	Oluta	Olmeca	Medio	x		Cultura, descanso y ferias temáticas	Manejo de imagen
117	Omealca	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura, caminos, señalización, imagen
118	Orizaba	Las Montañas	Muy baja	x		Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Imagen, algunos problemas de contaminación por industrias
119	Otatitlán	Papaloapan	Medio	x		Zona ribereña, descanso	Infraestructura y difusión
120	Oteapan	Olmeca	Alta		x	Descanso, zona petrolera, cultura	Infraestructura y difusión
121	Ozuluama de Mascareñas	Huasteca alta	Alta		x	Cultura, descanso, ferias temáticas	Infraestructura y difusión, problemas de contaminación por actividad petrolera

122	Pajapan	Olmeca	Muy alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
123	Pánuco	Huasteca alta	Medio	x		Zona ribereña, descanso	Mejora en el hospedaje
124	Papantla	Totonaca	Alta	x		Descanso, cultura, deportes extremos	Mejora de caminos
126	Paso de Ovejas	Sotavento	Medio	x		Ferias temáticas	Difusión
125	Paso del Macho	Las Montañas	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
128	Perote	La Capital	Medio	x		Descanso, cultura, deportes extremos, ferias temáticas	Imagen
129	Platón Sánchez	Huasteca alta	Alta		x	Descanso, cultura	Infraestructura y difusión
130	Playa Vicente	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña, descanso	Infraestructura y difusión
131	Poza Rica de Hidalgo	Totonaca	Muy baja	x		Descanso, cultura, deportes extremos, comercio intermedio	Problemas de contaminación por industria petrolera
133	Pueblo Viejo	Huasteca alta	Baja	x		Cultura, descanso, deportes extremos, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
134	Puente Nacional	Sotavento	Medio	x		Ferias temáticas	Imagen
135	Rafael Delgado	Las Montañas	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
136	Rafael Lucio	La Capital	Medio	x		Descanso, cultura	Imagen
138	Río Blanco	Las Montañas	Muy baja	x		Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Imagen, algunos problemas de contaminación por industrias
139	Saltabarranca	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña, descanso	Infraestructura y señalización
140	San Andrés Tenejapan	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y señalización
141	San Andrés Tuxtla	Tuxtlas	Alta	x		Descanso, salud, cultura	Infraestructura en hospedaje y caminos
142	San Juan Evangelista	Olmeca	Alta		x	Descanso, cultura	Infraestructura, difusión y señalización
211	San Rafael	Nautla	Alta		x	Descanso, ferias temáticas	Infraestructura y señalización
212	Santiago Sochiapan	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Infraestructura y señalización

143	Santiago Tuxtla	Tuxtlas	Alta	x		Descanso, cultura, ferias temáticas	Infraestructura y señalización
144	Sayula de Alemán	Olmeca	Alta	x		Cultura, descanso, ferias temáticas	Mejora en los hoteles
146	Sochiapa	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y señalización
145	Soconusco	Olmeca	Alta		x	Cultura, descanso, ferias temáticas, deportes extremos	Señalización, imagen, mejora en los hoteles
147	Soledad Atzompa	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
148	Soledad de Doblado	Sotavento	Alta	x		Cercanía con el puerto de Veracruz, deportes extremos, cultura, ferias temáticas	Difusión
149	Soteapan	Olmeca	Muy alta		x	Cultura, descanso	Infraestructura y difusión
150	Tamalín	Huasteca alta	Alta		x	Descanso, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
151	Tamiahua	Huasteca alta	Alta	x		Descanso, salud, cultura, deportes extremos	Imagen
152	Tampico Alto	Huasteca alta	Alta		x	Ferias temáticas, zona de litoral	Infraestructura y difusión
153	Tancoco	Huasteca baja	Alta		x	Deportes extremos, descanso	Infraestructura difusión, desarrollo de publicidad turística
154	Tantita	Huasteca alta	Alta		x	Descanso, deportes extremos	Infraestructura y difusión
155	Tantoyuca	Huasteca alta	Muy alta		x	Descanso, deportes extremos, comercio intermedio	Infraestructura y difusión
209	Tatahuicapan de Juárez	Olmeca	Muy alta		x	Cultura, descanso	Infraestructura y difusión
156	Tatatila	La Capital	Muy alta		x	Descanso, cercanía con la capital	Infraestructura y difusión

158	Tecolutla	Totonaca	Alta	x		Playas, descanso, salud, ferias temáticas	Mejora en hoteles
159	Tehuipango	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos	Infraestructura y difusión
160	Temapache	Huasteca baja	Alta		x	Deportes extremos, descanso	Infraestructura y difusión
161	Tempoal	Huasteca alta	Alta		x	Descanso, cultura, deportes extremos	Infraestructura y difusión
162	Tenampa	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
163	Tenochtitlán	Nautla	Alta		x	Descanso	Infraestructura y difusión
164	Teocelo	La Capital	Medio	x		Deportes extremos, cultura, descanso	Imagen
165	Tepatlxco	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
166	Tepetlán	La Capital	Alta		x	Cercanía con la capital, descanso	Señalización
167	Tepetzintla	Huasteca baja	Alta		x	Cultura, descanso, deportes extremos	Difusión
168	Tequila	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Señalización
170	Texcatepec	Huasteca baja	Muy alta		x	Descanso, cultura, deportes extremos	Señalización
171	Texhuacán	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
172	Texistepec	Olmeca	Alta		x	Comercio intermedio, cultura	Señalización
173	Tezonapa	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la	Imagen, infraestructura

						caña de azúcar, ferias temáticas	
174	Tierra Blanca	Papaloapan	Medio	x		Centro de desarrollo urbano intermedio, ferias temáticas	Imagen
175	Tihuatlán	Totonaca	Alta		x	Ferias temáticas, cultura, descanso	Infraestructura
180	Tlachichilco	Huasteca baja	Muy alta		x	Descanso, deportes extremos	Infraestructura y difusión
176	Tlacojalpan	Papaloapan	Alta		x	Descanso, zona ribereña	Infraestructura y difusión
177	Tlacolulan	La Capital	Muy alta		x	Descanso, zona cercana a la capital	Infraestructura y difusión
178	Tlacotalpan	Papaloapan	Medio	x		Pueblo mágico, descanso, cultura, zona ribereña, salud, deportes	Ninguna
179	Tlacotepec de Mejía	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
181	Tlalixcoyan	Sotavento	Alta		x	Cercanía relativa con el Puerto de Veracruz, descanso	Difusión
182	Tlalnelhuayocan	La Capital	Alta		x	Cercanía relativa con la capital	Infraestructura y difusión
024	Tlaltetela	Las Montañas	Alta		x	descanso, ruta del café y de la caña de azúcar	Infraestructura y difusión
183	Tlapacoyan	Nautla	Medio	x		Ferias temáticas	Infraestructura y difusión
184	Tlaquilpa	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	imagen
185	Tlilapan	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
186	Tomatlán	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, descanso, ruta	Difusión, mejora en hoteles

						del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	
187	Tonayán	La Capital	Alta		x	Cercanía relativa con la capital	Infraestructura y difusión
188	Totutla	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
207	Tres Valles	Papaloapan	Medio	x		Zona ribereña, descanso	Mejoras en el alojamiento
189	Túxpam	Huasteca baja	Baja	x		Descanso, playas, cultura, ferias temáticas	Diversificar productos turísticos
190	Tuxtilla	Papaloapan	Alta		x	Zona ribereña	Infraestructura y difusión
191	Ursulo Galván	Sotavento	Baja	x		Descanso con bahías	Hospedaje
210	Uxpanapa	Olmeca	Alta		x	Cultura, descanso	Señalización, Infraestructura y difusión
192	Vega de Alatorre	Nautla	Medio	x		Descanso con litoral	Señalización, mejora de hoteles
193	Veracruz	Sotavento	Muy baja	x		Descanso, negocios, playas, cultura, complementa su oferta turística con el municipio de boca del río	Limpieza de playas
194	Villa Aldama	La Capital	Alta		x	Descanso, deportes extremos	Infraestructura y difusión
087	Xalapa	La Capital	Muy baja	x		Cultura, descanso, capital del Estado	Mejora transporte urbano
092	Xico	La Capital	Medio	x		Deportes extremos, descanso, cultura	Imagen
195	Xoxocotla	Las Montañas	Muy alta		x	Descanso, ruta del café y de la caña de azúcar	Infraestructura y difusión
196	Yanga	Las Montañas	Medio	x		Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Señalización, elaboración de productos
197	Yecuatla	Nautla	Alta		x	Ferias temáticas	Infraestructura

198	Zacualpan	Huasteca baja	Muy alta		x	Descanso,	Infraestructura y difusión
199	Zaragoza	Olmeca	Alta		x	Descanso, cultura	Infraestructura y difusión
200	Zentla	Las Montañas	Alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
201	Zongolica	Las Montañas	Muy alta		x	Deportes extremos, descanso, ruta del café y de la caña de azúcar, ferias temáticas	Infraestructura y difusión
202	Zontecomatlán de López y Fuentes	Huasteca baja	Muy alta		x	Descanso, deportes extremos	Infraestructura y difusión
203	Zococolco de Hidalgo	Totonaca	Muy alta		x	Ferías temáticas, cultura, descanso	Infraestructura y difusión

## Bibliografía.

Acerenza, Miguel Ángel, Administración del turismo, conceptualización y organización, México, Editorial Trillas, 1997.

Aguilar Villanueva, Luís, “Estudio Introductorio”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Amescua Cardiel, Héctor, Veracruz, sociedad, economía, política y cultura, Colección Biblioteca de las Entidades Federativas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1990.

Blázquez, Domínguez, Carmen, Veracruz: textos de su historia, Gobierno del Estado de Veracruz, Instituto Veracruzano de la Cultura, 1999.

Boletín cuatrimestral de turismo, México, Secretaria de Turismo, 2005.

Boletín hechos y tendencias del turismo, México, Secretaria de Turismo, 2006.

Bote Gómez, Venancio, Planificación económica del turismo, de una estrategia masiva a una artesanal, México, Editorial Trillas, 1997.

Bringas Rábago, Nora L. y Lina Ojeda Reva, El ecoturismo: ¿una nueva modalidad del turismo de masas? Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2004.

Cabrero Mendoza, Enrique, “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno, ¿hacia una gestión de proximidad?”, en Ciudadanía, democracia y políticas públicas, Juan Carlos León y Ramírez, Salvador Mora (coordinadores), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

Cárdenas Tabares, Fabio, Comercialización del turismo. Determinación y análisis de mercados, México, Editorial Trillas, 1997.

*Deutsche Welle* (DW-TV), El futuro del turismo internacional, Informativo alemán en español, Tema del día, 15-noviembre-2005.

Fernández Fuster, Luis, Teoría y técnica del turismo, Tomo II, Madrid España, Editora Nacional, 1971.

Gispert Carlos, (*et al*), Enciclopedia de práctica profesional de turismo, hoteles y restaurantes, Barcelona España, Editorial Océano/Centrum, 2003.

González Ortiz, Beauregard, La administración pública norteamericana, Santurce Puerto Rico, Ediciones de Política y Administración, 1984.

Gordon, Sara, “Formulación de políticas”, en Políticas públicas y gobierno local, ensayos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fundación Ford, 1998.

Lahera Parada, Eugenio, Introducción a las políticas públicas, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Lasswell Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Lasswell, Harold, “La orientación hacia las políticas”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor). México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, 2004.

Lindblom, Charles, “La ciencia de salir del paso”, en La hechura de las políticas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Mejía Lira, José, “Concepto y significado de la evaluación”, en La evaluación de la gestión y las políticas públicas, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Meny Ives, Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona España, Editorial Ariel Ciencia Política, 1992.

Millán Núñez, Víctor Manuel, El turismo pasaporte al desarrollo sustentable en México, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2002.

Negrete Benavides, Raúl, El turismo en su aspecto económico, y en su relación con el pago de la deuda, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1985.

North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Posse Fregoso, Juan Luis, Administración de proyectos, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.

Ramírez Blanco, Manuel, Teoría general de turismo, México, Editorial Diana, 1983.

Torre Padilla, Óscar de la, El turismo como fenómeno social, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

“Turismo internacional y la emergencia de China como mercado emisor”, en Boletín cuatrimestral de turismo, México, Secretaría de Turismo, número 11, mayo-agosto de 2004.

Uvalle Berrones, Ricardo, “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en Ciudadanía, democracia y políticas públicas, Juan Carlos León y Ramírez, Salvador Mora (coordinadores), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, Apuntes de políticas públicas I, 2004.

Uvalle, Berrones Ricardo, Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

Uvalle, Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

### **Disposiciones Legales y Administrativas.**

Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos que Celebra la Secretaría de Turismo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 2006.

Gobierno de Estado de Veracruz, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave, última reforma publicada en la gaceta oficial, 13 de enero de 2006.

Gobierno del Estado de Veracruz, Ley número 523 de Turismo para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Veracruz 2006.

Gobierno del Estado de Veracruz, Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, Veracruz 1999.

Gobierno del Estado de Veracruz, Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, Veracruz 2005.

Ley número 58, Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave, 2006.

Ley número 78, para el Fomento del Turismo del Estado de Veracruz, 1991.

Ley número 9, Orgánica del Municipio Libre Veracruz-Llave, 2006.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo y Cultura, Veracruz, 2006,

Secretaría de Turismo, Convenio de Coordinación en Materia de Promoción y Desarrollo Turístico que Celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo, y el Estado de Veracruz, México, Diario Oficial de la Federación, 10-03-2000.

## **Informes de Gobierno.**

Gobierno del Estado de Veracruz, I Informe de Gobierno, Veracruz, 1999.

Gobierno del Estado de Veracruz, II y III Informe de Gobierno, Veracruz, 2001.

Gobierno del Estado de Veracruz, IV Informe de Gobierno, Veracruz, 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz, V Informe de Gobierno, Veracruz, 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz, VI Informe de Gobierno, Veracruz, 2004.

Gobierno del Estado de Veracruz, I Informe de Gobierno, Veracruz, 2005.

Gobierno del Estado de Veracruz, II Informe de Gobierno, Veracruz, 2006.

## **Internet:**

[http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos\\_linea/Efrain\\_Villanueva/Otono2001/ElCasoMexico.htm](http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Efrain_Villanueva/Otono2001/ElCasoMexico.htm), 22/agosto/2006.

<http://www.hospitalitas.com.mx/noticias2.asp?IDNoticia=13970&Miembro=1>, 14/febrero/2006.

[http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_769\\_capitulo\\_3](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_769_capitulo_3), 16/agosto/2006.

<http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect>, 25/noviembre/2007.

[http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect\\_Programa\\_Ruta\\_de\\_los\\_Dioses](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect_Programa_Ruta_de_los_Dioses), 12/febrero/2008.

<http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev7/e03.html> *Apud.* Organización Mundial de Turismo (1999) Mercados emisores de turismo, visión general y análisis de las características por países. OMT. Madrid. 16/marzo/2008.

<http://www.venezuelatuya.com/articulos/turismo0010.html>, 12/marzo/2007.

<http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=historia@bienestar>, 24/octubre/2007.

<http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=historia@economia>, 15/octubre/2007.

<http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=historia@entorno>, 25/octubre/2007.

Plan Nacional de Turismo 2001-2006, México, Secretaria de Turismo. [www.sectur.gob.mx/planes\\_proyectos/](http://www.sectur.gob.mx/planes_proyectos/), 25/julio/2005.

Secretaría de Turismo de Baja California, Turismo doméstico: motor del desarrollo sectorial, en [www.descubrebajacalifornia.com/PROIDET/](http://www.descubrebajacalifornia.com/PROIDET/), 20/julio/2007.

Secretaría de Turismo, Los desafíos del turismo en México, México, Secretaría de Turismo, 2003. [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx), 16/agosto/2006.

Secretaría de Turismo, Planeación y gestión del desarrollo turístico municipal, en [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx), 9/marzo/2006.

V Informe de gobierno, Septiembre de 2005, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), 2/septiembre/2005.

**Veracruz apuesta al turismo como política bien definida para atraer inversiones:** FHB, en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/OL\\_NOTASPAG.DETALLE\\_NOTA?p\\_id\\_notas=3653](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/OL_NOTASPAG.DETALLE_NOTA?p_id_notas=3653) Boca del Río, Veracruz 10-diciembre -2005.

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), 18/noviembre/2007.

[www.legisver.gob.mx](http://www.legisver.gob.mx), 19/agosto/2006.

[www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/federal/turismo/6o-informe-labores-2006.pdf](http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/federal/turismo/6o-informe-labores-2006.pdf), 24/agosto/2007.

[www.veracruz.gob/turismo\\_en\\_veracruz/](http://www.veracruz.gob/turismo_en_veracruz/), 15/noviembre/2007.