

Desarrollo local y turismo: relaciones, desavenencias y enfoques.

Andrés Solari Vicente¹
Mario Pérez Morales

Resumen

Se trata de mostrar cómo las deficiencias de enfoque de las actuales concepciones sobre la vinculación del turismo con el desarrollo local, tal y como se han aplicado en diversas experiencias, no permiten construir una relación adecuada entre ambas que impulse procesos de desarrollo conjunto. Para este efecto, se subraya el papel del capital social en el desarrollo local y se opta por rastrear las causas a nivel de las concepciones implícitas. Se analiza la evolución de las relaciones entre el turismo y la economía, para luego estudiar estas deficiencias y los aspectos que permitirían explicarlas. Se señala como principal deficiencia a los enfoques productivistas y de encadenamientos empresariales del desarrollo local, que privilegian factores unidimensionales de la relación con la actividad turística. Se observan como aspectos destacados, el peso de las visiones burocráticas en el diseño y manejo de las políticas públicas y los métodos de intervención fragmentados institucionalmente. En segunda instancia, se sugieren también como causa los enfoques de desarrollo local que tienden a sustituir el papel del Estado en los ámbitos locales.

El trabajo está basado en observaciones y experiencias referenciadas principalmente en el Estado de Michoacán, en los últimos diez años, y se inclina a presentar las ideas guías y los resultados antes que abundar en la demostración exhaustiva de las mismas.

¹ Los autores son profesores-investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. El presente trabajo es parte de una investigación más amplia destinada al análisis de las dinámicas locales de desarrollo en Michoacán, patrocinado por la Coordinación de la Investigación Científica de la misma Universidad. Fue presentado preliminarmente como ponencia en la III Conferencia Internacional de Gestión Pública, Gobiernos y Desarrollo Local; organizado por la Universidad de Pinar del Río, Cuba, mayo 2005.

Facultad de Economía
"Vasco de Quiroga",
UMSNH.
asolari@zeus.umich.mx

Introducción: evolución de los enfoques

Históricamente, las distintas visiones acerca del desarrollo económico basado en la actividad turística, han sido construidas en consecuencia con los distintos modelos de crecimiento y desarrollo que de época en época, se han puesto de moda, pensados fundamentalmente en los procesos de industrialización. Así en consecuencia con los paradigmas economicistas, la actividad turística ha aparecido como actividad estrictamente productora de ingresos, relacionada a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, con el desarrollo simultáneo de varios procesos, tales como: los factores de localización, los medios masivos de transportes, la reducción de la jornada de trabajo, la producción en serie, la ampliación de las redes de transportes y comunicaciones, y la aparición del tiempo libre en amplios sectores. Más tiempo, más recursos y vías más amplias, fueron determinantes para acercar distancias y promover un flujo considerable de turistas. En este sentido, para el caso de países como México, la actividad turística, ha sido considerada como una actividad de afianzamiento del resto de actividades que le ha dado sustento al propio desarrollo económico (Brunet 1963).

El turismo aparece, entonces, como una actividad agregada a las demás, como un subproducto del desarrollo del capitalismo contemporáneo. Las sociedades y economías avanzadas, cultivaron el turismo como parte del tiempo libre y de la demostración de que eran sociedades avanzadas. Así, la expansión masiva del turismo implicó por un lado, una aplicación práctica de las tareas de más simples de planeación derivadas de la vertiente económica neoclásica y por otro mas el uso del tiempo libre de los sectores sociales medios y de los trabajadores como parte de los mecanismos destinados a reponer el desgaste de la fuerza de trabajo, en una actividad que al mismo tiempo relanzaba las ganancias, facilitando la reproducción del capital.

Para la segunda mitad del siglo XX, el tránsito masivo de personas en actividades turísticas, permitió que los ingresos que se originaban fueran suficientemente altos como para considerarla parte importante del aparato económico. Pasando a ser de un apéndice del desarrollo a una pieza interna fundamental del mismo, con un efecto multiplicador sobre el ingreso era bastante alto: industria de la construcción, transportes y comunicaciones, hotelería, restaurantes, industrias, artesanías, etc. (De la Torre 2004).

No obstante, convertida en “industria sin chimeneas” se mantuvo como actividad relativamente separada del resto, incluso con vida y autosuficiencia propias, proveyendo ingresos mayores a las inversiones que la habían sostenido basadas en elementales teorías del desarrollo y modelos espaciales que se derivaron de la vertiente económica neoclásica y cuyo carácter ha sido denominado estructuralista (Dosi:1978:221-238). El efecto de arrastre con el resto de la economía era demostración de su relativa separación, en tanto se manifestaba como efecto momentáneo, circunstancial y circunscrito a su origen sectorial (turístico).

En otras palabras, arrastraba sin generar transformaciones económicas (sociales y políticas) perdurables y de mayor alcance, impacto y continuidad. Era su ventaja y, a la vez, su limitación. El turismo reactivaba economías pero no construía nuevas alternativas de desarrollo de largo plazo. De allí que grandes emporios turísticos podían ser reversibles en desempeño y supervivencia, y asimismo, existir en medio de amplias zonas de pobreza, expresando su aislamiento y la polaridad de ingresos en donde se generaban, sin transformarlas ni incorporarlas dentro de sus propias perspectivas de desarrollo. Pero además, considerando el espacio como un contenedor de las estructuras físicas productivas (ciudades, recursos naturales), quedando la variable tiempo ausente de los análisis como un factor determinante.

Los primeros intentos de enlazar estrechamente el turismo con otras variables aparecen pasados los años setenta del siglo XX, especialmente desde el lado de las necesidades de ciertas localidades donde el peso de la actividad turística ponía en riesgo la conservación del medio ambiente (Varios 2002). Así, la masificación del turismo requirió de la aplicación de nuevas prácticas destinadas a proteger los lugares, y luego, combinado con el concepto de explotación racional y sustentable de los recursos, generándose la concepción del turismo sostenible y otras variantes similares. Esta evolución fue simultánea con el desarrollo de nuevos tipos de turismo, forjados desde el lado de la diversificación de la oferta más allá del turismo sol-playa, como fueron el turismo cultural (asociado a los patrimonios locales históricos y naturales) (Rodríguez Achútegui 2001), el turismo de capacitación, el eco-turismo, etc., generándose nuevos ejes para entender y planear la organización de la actividad turística en las distintas regiones.

Turismo y desarrollo local

Lo importante de esta evolución ha es que al turismo, desde hace algo más de una década y media, se le empezó a abordar en estrecha vinculación con los ámbitos locales. Desde esos años, y de manera simultánea con el despliegue de los enfoques sobre el desarrollo local (especialmente en el caso de las concepciones sistémicas), el turismo ha comenzado a entenderse como un aspecto interno y propio de los procesos de desarrollo local. Sin embargo, esta nueva y más adecuada manera de enfrentar la relación (que no constituye un pensamiento unívoco ni de experiencias uniformes), debe ser analizada desde distintos ángulos en función del camino recorrido, para detectar deficiencias y fórmulas que han sido perjudiciales.

Entenderemos por desarrollo local al conjunto de resultantes que se manifiestan en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes de una localidad a raíz de generar crecimientos sustentables a diversos niveles, que se engranan, concatenan, implican y complementan entre si de manera estratégica, capaces de crear sinergias locales de mejoramiento que implican el cambio de las condiciones sistémicas y estructurales de la localidad, profundizándose a largo plazo en la medida en que se forma y fortalece un núcleo endógeno básico. El desarrollo local se cimienta y asegura en una participación social que es capaz de construir, decantar y acumular capital social y simbólico, identidad territorial, ciudadanía; y transformar/fortalecer la institucionalidad local, generar nuevos arreglos institucionales adecuados al crecimiento equitativo y a provocar/operar con formas sanas de hacer política, coadyuvando en la constitución de mejoras tendenciales en la competitividad local que adopta, así, un basamento firme y articulado (Solari 2003).

Nuestra definición destaca el proceso concatenado de una multivariedad de factores que se retroalimentan de modo sinérgico para generar un proceso virtuoso y equitativo de desarrollo del sistema local. Recusa, por tanto, la idea de un crecimiento basado en aspectos aislados, sectorializados o parciales, aunque estos puedan ser exitosos. Como mostramos más adelante, crecimientos de este tipo suelen convertirse incluso en factores contrarrestantes del desarrollo local.

En lo que sigue, explicamos dos de los enfoques que han enfrentado —en las últimas décadas y hasta nuestros días— la problemática del turismo (y del

desarrollo local) desde ópticas limitadas y contraproducentes, y que se han venido reflejando en el contexto michoacano.²

ENFOQUE PRODUCTIVISTA

El productivismo hace girar en todo momento el proceso económico alrededor de la localización estratégica y del aumento y eficiencia de factores tales como el trabajo y el capital principalmente, asociándolo a la incorporación de tecnologías más avanzadas, al aumento del capital humano y a formas organizativo-administrativas mejoradas.

El productivismo somete todos los aspectos, niveles y fases de la evolución de una economía al objetivo de la productividad, y por tanto, a fundamentos comprobables sólo en el corto plazo y exclusivamente a nivel económico. Se presenta no exclusivamente a nivel empresarial sino también en el diseño y manejo de las políticas públicas. Considerando como supuesto que las acciones de los individuos corresponden a una racionalidad absoluta para maximizar sus ganancias y buscar la utilidad individual. Doctrina que sirve de inspiración a una amplia variedad de enfoques sobre el desarrollo económico. Es, por ejemplo, una de las bases de las políticas económicas neoliberales, pero obviamente no se reduce a éstas ni es en sí misma una política. En la actualidad, es el enfoque dominante y del cual se desprenden varias formas de entender los procesos de desarrollo local.

Los enfoques productivistas hacen reposar los logros del crecimiento en variables exclusivamente económicas, sectorializada de corto/mediano plazo. Así, mientras que un enfoque sistémico del desarrollo local obliga a evaluaciones

² Existen diversos enfoques que no son analizados aquí porque no tocan directamente el tema, o bien, no han tenido incidencia en los procesos que se verifican en Michoacán. Por ejemplo, el enfoque de la competitividad territorial (que queda integrado críticamente dentro de la definición de partida y la visión del presente trabajo) no es asumido ni teórica ni prácticamente por ninguna de las políticas económicas y sociales. Las versiones más frecuentes de este enfoque rara vez se han basado efectivamente en el papel central del capital social, sirviendo más bien para orientar a la inversión transnacional que para dirigir la mira de los gastos sociales y la inversión pública a las localidades más débiles. Una muestra de lo que decimos puede verse en el exhaustivo trabajo de Sobrino (2005). Por otro lado, el más reciente enfoque sobre la gobernanza sistémica (Von Haldenwang 2005) propone una nueva forma general de enfocar la elaboración de las políticas pero no aborda la problemática del presente artículo. También quedan fuera del presente análisis, los no tan recientes enfoques sobre la economía solidaria y la economía social, porque no están presentes ni en las políticas generales aplicadas ni en aquellas relacionadas con el turismo y el desarrollo local.

en función de los avances del sistema local como tal, es decir, a consideraciones multidimensionales donde lo que más importancia puede tener es el sentido dinámico de los procesos y sus condicionantes progresivos. Así, lo que para una visión productivista puede ser el fracaso de un proyecto local, para una visión sistémica puede significar un avance parcial y un impulso de otros factores en la dirección del desarrollo. En este sentido, el nivel de complejidad de los procesos de desarrollo local, entendidos de manera integral, en todas sus dimensiones (económica, cultural, política, sociológica, geográfica y ecológica) y factores, es un elemento esencial para señalar el unilateralismo analítico de las visiones productivistas (Mendez 2002).³

En el caso del turismo en Michoacán, podemos destacar algunas características críticas de la forma como se afronta su desarrollo:

- (a) Es asumido como estrategia coyuntural, dependiente de intereses políticos de auto-legitimación.
- (b) Se establece como parte de una política de planeación indicativa, tomando como factor principal a considerar la localización y las características del espacio físico por encima de las necesidades sociales locales, que asumen una dimensión pasiva.
- (c) Es encarado como una política sectorial aislada, que no depende de la forma en que se abordan otros problemas locales con similares o complementarias implicancias.
- (d) Es entendido como el resultado mecánico de mejoras de la infraestructura y de los servicios locales de acuerdo a una visión hiper-politizada, aunque no se llegue a generar ningún tipo de desarrollo local, e incluso, sin que éstas impliquen necesariamente desarrollo del turismo. Las acciones de mejoramiento de la infraestructura local no entrañan de manera inevitable desarrollo turístico ni desarrollo local, pudiendo incluso considerarse que en muchos casos comportan

³ Estas visiones recaen en bases metodológicas atomistas y visiones reduccionistas. Para una visión más amplia de la forma en que abordamos este punto nos remitimos a Von Bertalanffy (2004:VIII). Es preciso investigar las condiciones dinámico-sistémicas que permiten que una acción local pueda desplegarse como acción colaborativa con sentido estratégico. Para este último punto pueden verse algunas explicaciones tentativas en Axerold (2004).

recursos dispendiados o estratégicamente mal aplicados. (Las acciones que se listan en el Anexo 1, al final del texto, extractado de un plan municipal típico de desarrollo turístico en Michoacán, van agregando mejoras de infraestructura desde la idea -equivocada- de que la acumulación de éstas equivale y/o impulsa el desarrollo turístico. Esta manera de entender el desarrollo es, en el mejor de los casos, un promisor del mismo, pero que puede convertirse en antitético en la medida de su lejanía respecto al concepto definido como dinámica de naturaleza sistémica, equitativo, sustentable y estratégico.⁴ O en el peor de los casos, fincar el desarrollo turístico en el fenómeno de la pobreza, como si fuera un escaparate digno de lastima. En última instancia, es como si con la mentalidad de una oficina de obras públicas tratáramos de construir planes estratégicos de desarrollo local. Esto ha conducido a la realización de un sinnúmero de obras, loables en muchos casos, sin que ellas consigan generar siquiera un mediano crecimiento sostenido de las localidades, no digamos conseguir el desarrollo.⁵

- (e) Es también el caso de la elaboración y aplicación de planes de desarrollo local asumidos como una enumeración de necesidades sin ninguna concatenación estratégica.

Esta misma situación se percibe en la elaboración y aplicación de planes y programas nacionales que no estimulan las iniciativas locales y que se hallan anclados en lo sectorial. Por ejemplo, la Ley Federal de Turismo (1992, últimas reformas en 2000) establece que "La Secretaría elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector" (Artículo

⁴ Por ejemplo, puede verse la forma en que la prensa dio a conocer el plan para el desarrollo turístico de la Meseta Purépecha: "La Secretaría de Turismo desarrollará en la región un modelo central que promueva el patrimonio cultural, manifestaciones artísticas y la conservación natural, lo anterior representa el desarrollo turístico para el estado, que significa el incremento en fuentes de empleo y nuevas oportunidades para conservar el patrimonio histórico cultural, además de proteger la naturaleza. (...) En este año, la Meseta Purépecha se suma al corredor turístico con la restauración de capillas y murales, lo anterior con base al programa Circuito Cultural Uruapan, ello con la intención de posicionar la región y el municipio. (...) Con la instalación del tianguis artesanal en esta ciudad se intenta promocionar (...) Para mejorar la calidad en atención a los visitantes, la Secretaría de Turismo invitó a los hoteleros y prestadores de servicios para ofrecer mayores atenciones a quienes visitan el estado (...)." (La Voz, 11 marzo 2005).

⁵ Esta forma de actuación de las políticas públicas es parte de lo que hemos denominado, para el caso de Michoacán y realidades similares, sistemas locales de permanencia.

8). Como se ve, la ley está dirigida principalmente a normar el aprovechamiento de los recursos turísticos nacionales y a “la creación de empresas turísticas que realicen inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario”, sus objetivos no son impulsar el desarrollo turístico como parte del desarrollo local, forma en que podríamos entender actualmente una relación dinamizadora entre ambas y para las comunidades/ localidades implicadas.⁶ Este tipo de inversiones regularmente se han convertido en enclaves turísticos con pocas implicaciones locales, más allá de cierto nivel de empleo y de mayores ingresos para quienes trabajan en esta actividad.

En el caso de las comunidades rurales, esta concepción productivista ha alentado diversas acciones y proyectos turísticos con resultados —en su mayor parte— poco positivos para el desarrollo local. Muchas de estas localidades, con amplias capacidades para construir procesos de desarrollo local a partir del turismo, son comunidades indígenas.⁷ En ellas, el valor básico de inicio no es la eficiencia productivista sino el disfrute conjunto de los bienes comunales. En tal medida, las formas de manejo del excedente coherentes con su cultura son aquellas que acrecientan las posibilidades de compartirlo estimulando confianzas y capital social. Allí la discrepancia con los enfoques productivistas. La alternativa consistiría en un proceso de acumulación local que genera innovaciones a todo nivel y estimula los mecanismos de fortalecimiento estratégico del capital social local. Esta visión implicaría, lógicamente, un relativo sometimiento de las otras prácticas y objetivos.⁸ No obstante, de parte de los organismos de gobierno se procede actualmente otorgando apoyos a proyectos particulares no comunales, que favorecen sólo a algunas familias.⁹

En ámbitos urbanos estos postulados pueden ser igualmente útiles para el desarrollo local, si asumimos que la acumulación de riqueza material no

⁶ Una información más exhaustiva de las normas legales en turismo, especialmente en cuanto a planeación y de su evolución, puede verse, en Varios (2002).

⁷ Debe tenerse en cuenta que el 50% de las familias indígenas en México se encuentran actualmente en situación de pobreza extrema.

⁸ En las comunidades indígenas, se apoyan proyectos turísticos (eco-turísticos frecuentemente) para que sean manejados por la organización comunal (el comisariato de bienes comunales) mientras que se mantiene al municipio al margen de estas operaciones, contribuyendo a una disociación organizacional que tiende a fracturar el capital social de la localidad. Puede mencionarse, como ejemplo, el caso de Sevina. Fuera de Michoacán, existen otros casos de proyectos eco-turísticos campesinos con alcances restringidos y en situación crítica, por las expectativas, los magros ingresos y la carencia de proyectos integrales en simultáneo. Es, por ejemplo, el caso del renombrado proyecto en Los Tuxtlas, Veracruz (Paré 2003:275).

⁹ Esta ha sido, y sigue siendo, la política aplicada en la distribución del Programa Fondos Regionales para el desarrollo de las regiones indígenas.

garantiza por sí misma el desarrollo salvo que vaya acompañada y/o presidida por el fortalecimiento del capital social y de la participación comunitaria.

Con lo anterior discutimos también la propuesta teórica que señala al turismo por sí mismo, bajo cualquier circunstancia y contexto, como una actividad motora del desarrollo local y regional. Bajo este signo se puede agrupar a una larga lista de autores. Mencionemos el trabajo de Kanter y Ruesch (2002).¹⁰

ENFOQUE DE ENCADENAMIENTOS EMPRESARIALES

A partir de Porter y de otros autores, hubo una fase, que todavía persiste, en la identificación reduccionista del desarrollo local con la formación de redes y cadenas empresariales. Si bien los encadenamientos agregan valor, aprovechan las flexibilidades organizacionales, permiten economías de aglomeración y alcance, reducen costos de transacción y estimulan ventajas colaborativas; no obstante, el desarrollo local requiere, para plasmarse como tal, varias otras condiciones que aseguren un proceso multidimensional crecientemente equitativo, sustentable y estimulante de la participación y de la formación de capitales simbólicos y sociales. Al parecer, las posibilidades de que las cadenas productivas puedan permanecer y crecer como tales están también en función directa a las de generar desarrollos locales.

La concepción que comentamos identifica la existencia de una cadena empresarial con un cierto impacto local que, a su vez, debe significar automáticamente un efecto favorable sobre el desarrollo local. Así, las concepciones que implícita o explícitamente han reducido el desarrollo local a la formación de cadenas empresariales podrían ver cumplidos sus objetivos en la existencia de cadenas que pueden tener un desempeño exitoso en términos de rentabilidad, aunque se hallen dentro de contextos atrasados y pobres, cual "islotos de modernidad" (Coraggio). De esta forma, se ha terminado no sólo empobreciendo el concepto de desarrollo local, sino, especialmente, se ha generado una diferenciación social y un decaimiento notable del capital social. Asimismo, se han ido minando las posibilidades de construir procesos locales de desarrollo, consistentes y equitativos a largo plazo.

¹⁰ Algunas críticas al concepto del turismo rural sostenible como generador automático de desarrollo local, pero especialmente desde el lado de los daños potenciales al medio ambiente, puede encontrarse en el trabajo de Latiesa y Puertas (2000). Otro trabajo que rastrea las posibilidades del turismo como factor de desarrollo local, poniendo como condición la existencia de nítidas identidades locales, es el de Pellegrini y Holzmann (2002).

Esto ha sido muy claro en el turismo. La formación de redes hoteleras, con restaurantes y agencias turísticas, ha conducido a un incremento de las utilidades de éstas, sin que se haya reflejado en desarrollo de las localidades ni en incrementos significativos del empleo. Antes bien, estas redes han ampliado la polarización y debilitado, por esta vía, el capital social local.

Esta concepción, no obstante, podría intentarse fundamentar con mayor coherencia si es que hubiese un proceso de reinversión ampliada de utilidades que diera lugar a un crecimiento mayor. Pero, normalmente lo que sucede es que los mayores ingresos (y los excedentes) de los propietarios de la cadena empresarial son sacados de la localidad, ya sea a inversiones de otro tipo (diversificación) o bien fugados como capitales hacia otros circuitos externos. Complementariamente, la cadena exige la participación de las autoridades locales en la ampliación de obras de infraestructura que tengan impactos significativos para las empresas de la cadena, no tanto para la localidad. Desafortunadamente, abundan ejemplos, en casi toda América Latina, en los que estas obras son realizadas con esta función, sea porque los grupos locales de la cadena presionan en esta dirección o porque tienen el control de los municipios. De tal modo que los arreglos institucionales de naturaleza excluyente en los que se basan (y fortalecen) no permiten que se construya capital social como base. El origen de estos auto-bloqueos de largo plazo estriba, entre otras causas, en asumir la concepción de las cadenas empresariales como sinónimo de desarrollo local.

Finalmente, ambas concepciones privilegian factores unidimensionales tanto en el desarrollo local como en las relaciones que se establecen con la actividad turística. Como vimos, el turismo no puede entenderse aislado del resto del desarrollo de las actividades locales. Se debe a ellas y es preciso que regrese a ellas fortaleciéndolas y vigorizándose, en una interrelación de mutua complementariedad, aunque esto tampoco sea suficiente para garantizar procesos sostenidos, equitativos y sinérgicos de desarrollo local, con resultados los cuales generalmente se traducen en un rápido deterioro de los recursos naturales de las localidades en donde se establecen estas cadenas, tal es el caso por poner un ejemplo, de los corredores turísticos de Oaxaca y Guerrero entre otros.

Aspectos explicativos de estas deficiencias

Podríamos establecer una larga lista de las condiciones que promueven las políticas de desarrollo local desde concepciones productivistas y de encadenamientos. Sin embargo, creemos que existen dos visiones que facilitan e impulsan la elaboración y la adopción de éstas: las burocráticas y las que tienden a la sustitución del papel del Estado. A nuestro entender, y como trataremos de fundamentar, ambas juegan el papel de condiciones basales.

VISIONES BUROCRÁTICAS

Nos referimos a su preeminencia en el diseño y en los métodos de intervención fragmentados institucionalmente. A pesar de que en algunos aspectos el discurso señale vías diferentes para el diseño de las políticas de desarrollo local, la práctica muestra que continúan predominando el centralismo, el sentido de superioridad, la discrecionalidad de los organismos estatales y el excesivo interés de los proyectos emprendidos, frente a las realidades locales. Si bien es cierto que cuando las localidades están organizadas y son fuertes, las políticas asumen un comportamiento adaptativo, cuando esto no sucede adoptan un comportamiento impositivo, haciendo caso omiso de las particularidades de los dinamisismos locales.

Sobre esta base, la fijación de objetivos, metas y plazos desde una concepción productivista, conlleva la generación de procedimientos de estimulación, disuasión y control burocráticos, es decir, basados en la jerarquía preestablecida de la organización del Estado. Se evalúan las virtudes profesionales de los funcionarios públicos a través de programas-resultados-plazos, lo que conduce a manejos unidimensionales del desarrollo local, que se engranan apropiadamente con el productivismo. Estos enfoques, visiones y prácticas son la antípoda de los enfoques de desarrollo local sistémico y sustentable.

Por otro lado, la disputa entre las distintas dependencias públicas y su preponderante descoordinación, agrega el componente de fragmentación de las políticas públicas. Se generan políticas y acciones con incidencia local desde todos los aspectos y sectores: agrícolas, industriales, educacionales, culturales, turísticos, de salud, tecnológicos, etc., en su amplia mayoría, sin que exista una coordinación efectiva, y menos un engranamiento eficaz y sistémico. Siendo el desarrollo local un conjunto de procesos multidimensionales, que exigen una

comprensión de esta naturaleza, que posibilite el diseño de políticas integrales y multicriteriales de desarrollo. La fragmentación de las políticas de desarrollo proporciona un contexto fértil para el crecimiento del productivismo y de las visiones unidimensionales, que como hemos repetido, son adversas al desarrollo local.

VISIONES EN FAVOR DE LA SUSTITUCIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Nos referimos aquí al papel de las visiones que tienden a sustituir el papel del Estado en los ámbitos locales. A nuestro criterio y según la información que hemos ido procesando, existen dos factores que contribuyen a la proliferación de este tipo de visiones. Por un lado, la ausencia o debilidad propia del Estado en ciertas localidades y, por otro, la debilidad del capital social y de la participación. Ambas pueden verificarse de manera separada o en conjunto, según las condiciones de cada localidad.

A pesar de que normalmente las intervenciones gubernamentales son fragmentarias, el Estado posee mejores condiciones en ámbitos locales, ya sea de manera directa o a través de sus articulaciones municipales, para hacerse de visiones sistémicas de conjunto que permitan articular procesos crecientes de desarrollo local. Sin embargo, no siempre ejerce esta mejor capacidad con estos objetivos. Por el contrario, las visiones que sostienen la necesidad de apartar al Estado de los procesos locales de desarrollo juegan en la misma dirección para fragmentar las imágenes del desarrollo local. La retracción del Estado en contextos locales permite con mayor facilidad (y alienta) la generación de políticas y acciones fragmentadas desfavorables al desarrollo local.

Un caso que ejemplifica lo antes expuesto, es el corredor turístico en la llamada localidad de "Los Azufres" y en el "Santuario de la mariposa monarca", en los municipios de Hidalgo y Maravatío, en Michoacán. Estas experiencias han transitado desde el esquema predominantemente burocrático hasta la propia sustitución del estado en las localidades, generándose como consecuencia un crítico y contradictorio desarrollo basado en la sobreexplotación de los recursos naturales, con un escaso desarrollo social.

El capital social formado normalmente a nivel local a través de procedimientos participativos proporcionaría unas garantías básicas para que estos procesos no sean orientados por visiones productivistas o de

encadenamientos. La participación brinda mejores condiciones para que las acciones que se deciden en una perspectiva de desarrollo local no se restrinjan ni giren principalmente alrededor de la maximización inmediata de las utilidades ni hacia la formación de cadenas productivas con objetivos particulares y sin implicancias positivas para la comunidad local. Viceversa, la debilidad de la participación y del capital social impulsan el despliegue de las visiones sustitutivas del estado, proclives al diseño de políticas fragmentadas.

Finalmente, el problema de la relación que hacen el desarrollo local y el turismo debe afrontarse de también de manera sistémica, en la medida en que intervienen un conjunto de factores que operan interactuando entre sí. No tomar en cuenta esta perspectiva puede enfrentar el crecimiento del turismo al desarrollo local. En este mismo sentido, el cúmulo de factores establecidos y actuantes a nivel local, que impiden la dinamización articulada entre ambos componentes, debe entenderse también como una característica asociada a los arreglos institucionales locales que señalan los marcos de actuación a los actores propios de estos ámbitos.

Conclusiones

1. Las relaciones entre desarrollo turístico y desarrollo local no son necesariamente armoniosas, automáticamente complementarias o mutuamente implicantes. Frecuentemente, los desarrollos en turismo pueden ser estratégicamente adversos al desarrollo local. Por otro lado, en los actuales planes turísticos, el desarrollo local es incorporado como un resultado probable que no es garantizado sino parcialmente en función de la efectividad de los aspectos sectoriales.
2. El impulso hacia procesos sistémicos y sustentables de desarrollo local y turismo debe encararse en el plano más amplio del debate con las visiones y prácticas burocráticas y sustitucionistas del Estado, así como frente a las concepciones de tipo productivistas, cuantitativistas y de sobrevaloración de encadenamientos productivos.
3. Las bases locales que pueden sostener procesos sistémicos y equitativos de desarrollo local y turismo deben buscarse en el capital social y en los niveles de participación, tanto como en los nuevos arreglos institucionales locales que es preciso construir.

4. En consecuencia, el problema básico de la relación entre el desarrollo local y el turismo se ubica en gran parte al margen del campo de la discusión sobre la planificación local del desarrollo, lejos de la reflexión sobre la eficiencia de los planes y programas, o de la conceptualización de proyectos turísticos sectoriales.

Bibliografía

- Axerold, Robert (2004): *La complejidad de la cooperación*. FCE, México.
- Brunet, Louis (1963): *Villégiature et tourisme*. Hachette, Paris.
- De la Torre Padilla, Óscar (2004): *El turismo. Fenómeno social*. FCE, México.
- Dosi, G. (1987) "The nature of Innovation", en Nelson R. ed. *National System of Innovation*, N.Y. Oxford University Press, 221-228
- Kanter, Aldo; y Adriana Ruesch (2002): La Actividad Turística como Motor del Desarrollo Local y Regional. Ponencia IV Coloquio Internacional de Transformaciones Territoriales: "Sociedad, territorio y sustentabilidad: perspectivas desde el desarrollo regional y local". Asociación de Universidades de Brasil, Argentina y Uruguay (Grupo Montevideo). 21-23 Agosto 2002, Montevideo, Uruguay.
- Latiesa, Margarita y Inmaculada Puertas (2000): *Transformaciones territoriales y culturales positivas y negativas: el turismo rural sostenible*. Universidad de Granada. España.
- Ley Federal de Turismo* (1992). México, Ed. Porrúa.
- Méndez, Ricardo (2002). "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". En: *EURE* (Santiago), Vol. 28, N° 84, pp. 63-83.
- Paré, Luisa; y Elena Lazos (2003): *Escuela rural y organización comunitaria: instituciones locales para el desarrollo y el manejo ambiental*. Ed. Plaza y Valdés; y UNAM, México.
- Pellegrini, Ana Carolina y Tiago Holzmann (2002): Parque do Gaúcho: Identidade, memória e significado na construção de turismo cultural e desenvolvimento sustentável. Ponencia IV Coloquio Internacional de Transformaciones Territoriales: "Sociedad, territorio y sustentabilidad: perspectivas desde el desarrollo regional y local". Asociación de Universidades de Brasil, Argentina y Uruguay (Grupo Montevideo). 21-23 Agosto 2002, Montevideo, Uruguay.
- Rodríguez Achútegui, Maribel (2001): "El turista cultural y las ciudades históricas". En: *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. N° 36. Sevilla, septiembre.

- Shulte, Silke.(2003): *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turístico*. ILPES-CEPAL. Naciones Unidas. Serie Manuales No. 25. Santiago de Chile
- Smith, Valene; y William Eadington (editor) (1992): *Tourism Alternatives: Potentials and Problems in the Development of Tourism*. International Academy of the Study for Tourism. Hong Kong.
- Sobрино, Jaime (2005): "Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis". En: *Economía, sociedad y territorio*. Dossier especial, pp: 123-124. El Colegio Mexiquense A.C., Zinacantepec, México.
- Solari Vicente, Andrés (2003): "Siete teoremas sobre el desarrollo local". En: *Revista Realidad Económica*, Abril. Facultad de Economía de la UMSNH. Número 14, Morelia, México, pp. 19-30.
- Varios (2002): *Antología de la planeación en México* (tomo 13). "Turismo, comunicaciones y transportes (1984-1988)". FCE, México.
- Von Bertalanffy, Ludwig (2004): *Teoría general de los sistemas*, FCE, México.
- Von Haldenwang, Christian (2005): "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina". *Revista de la Cepal*, N° 88, abril, pp: 35-52. Stgo. de Chile.

Anexo 1

Acciones municipales típicas de los planes de desarrollo turístico en Michoacán. (Extractado y sintetizado a partir del análisis de tres planes municipales).

- RESTAURACIÓN, EMBELLECIMIENTO Y CONSERVACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO
- ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO DEL CENTRO HISTÓRICO
- REGULARIZACIÓN ARQUITECTÓNICA DEL CENTRO HISTÓRICO
- CONSTRUCCIÓN DE VIALIDADES CON PAVIMENTOS TÍPICOS EN EL CENTRO
- DESARROLLO DE UNA CONCIENCIA TURÍSTICA LOCAL
- FORMACIÓN DE UNA POLICÍA TURÍSTICA.
- CREACIÓN DE ESPACIOS PARA EL TURISMO ECOLÓGICO.
- CONSTRUCCIÓN DE MÓDULOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA
- MEJORAMIENTO DE LA RECOLECCIÓN DE BASURA EN EL CENTRO HISTÓRICO
- ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE VIALIDAD.
- CONSTRUCCIÓN DE UN CORREDOR ARTESANAL
- CONSTRUCCIÓN DE ESPECTACULARES DE INFORMACIÓN TURÍSTICA
- CONSTRUIR, REORDENAR Y DIGNIFICAR LOS MERCADOS MUNICIPALES
- TERMINACIÓN DE OBRAS BÁSICAS DE LA VIALIDAD LOCAL.
- RESTAURACIÓN Y CONSERVACIÓN DE MONUMENTOS HISTORICOS.
- FORMACIÓN GUÍAS DE TURISMO BILINGÜE Y TRILINGÜES
- IMPUSOL DE LA GASTRONOMÍA EN FUNCIÓN DEL TURISMO
- CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS AL TURISMO
- APOYO A MICROEMPRESAS DE SERVICIOS PARA EL CENTRO HISTÓRICO
- CONSTRUCCIÓN DE SANITARIOS EN EL CENTRO HISTÓRICO Y EN DESTINOS TURÍSTICOS
- AMPLIACION DE LOS ESPACIOS PARA ESTACIONAMIENTOS
- DIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE RECREO
- ASEGURAMIENTO DE AGUA POTABLE A LA CIUDAD.
- CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS DE ARTES Y OFICIOS PARA LA LOCALIDAD
- CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA DE LA CULTURA
- CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA DE LAS ARTESANÍAS
- AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE INFRAESRUCTURA PARA ACTIVIDADES CULTURALES
- CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA ACTIVIDADES DE DISTRACCIÓN DE CALIDAD