



ISSN: 1390-6305  
ISSN -e: 2588-0861

## **Las políticas públicas del turismo como herramienta de cohesión social y modelo de turismo solidario en la 4T: situación y retos**

### **Public tourism policy as a tool for social cohesion and a solidarity tourism model in 4Q: situation and challenges<sup>1</sup>**

**Giovanni Benjamin Castañeda Muñoz<sup>2</sup>**  
[ggiomo78@gmail.com](mailto:ggiomo78@gmail.com)

**Marcelino Castillo Nechar<sup>3</sup>**  
[marcanec62@hotmail.com](mailto:marcanec62@hotmail.com)

**Graciela Cruz Jiménez<sup>4</sup>**  
[gracicj@hotmail.com](mailto:gracicj@hotmail.com)

Universidad Autónoma del Estado de México (Edo. Mex. México)

---

<sup>1</sup> Manuscrito recibido el 02 de septiembre del 2020, y aceptado tras revisión editorial y de pares doble ciego el 05 de diciembre del 2020. Turismo, desarrollo y buen vivir. Revista de Investigación de la Ciencia Turística -RICIT. Nro. 14. Publicación Anual. (diciembre -2020) ISSN: 1390-6305 ISSN-e: 2588-0861.

<sup>2</sup> Licenciado en Turismo, egresado de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la UAEMex.

<sup>3</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Sociales; profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Turismo y Gastronomía en el Centro de Investigación y Estudios Turísticos (CIETUR) de la UAEMex.

<sup>4</sup> Doctora en Ciencias Sociales; profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad de Turismo y Gastronomía en el Centro de Investigación y Estudios Turísticos (CIETUR) de la UAEMex.

## Resumen

El objetivo central del trabajo es mostrar el reto que representa asumir al turismo como una herramienta de cohesión social, que permita delinear un modelo de turismo solidario en la actual administración pública federal de México (2018-2024). Se efectúa un análisis de las condiciones que dan sentido a la cohesión social y al turismo solidario en el marco de las políticas públicas de turismo, que orienten un cambio no solo conceptual, sino de modelo. El problema toma en cuenta la polémica entre el modelo de turismo solidario, propuesto por la llamada Cuarta transformación (4T), frente al modelo neoliberal de desarrollo turístico que destaca la noción solidaria en sus proyectos. Se contrastan los modelos respectivos que permitan visualizar diferencias o semejanzas en las intencionalidades, ideologías y grupos de poder que han promovido al turismo con un sentido solidario. Los resultados de la investigación muestran la persistencia de un discurso de corte populista -en ambas perspectivas- que ha diluido la viabilidad del turismo como una auténtica herramienta de cambio y cohesión social, con políticas públicas convergentes, transversales e interdisciplinarias.

**Palabras Clave:** Políticas públicas, 4T, Cohesión social, Turismo solidario.

## Abstract

The main objective of this paper is to show the tourism as a tool of social cohesion, which allows the articulation of a model of solidarity tourism in the current federal public administration of Mexico (2018-2024). An analysis of the conditions that provide meaning to social cohesion and solidarity tourism is carried out within the framework of public policies on tourism, promoting change not only conceptual, but also model. The problem explains the controversy between the solidarity tourism model, proposed by the so-called Fourth Transformation (Q4), versus the neoliberal model of tourism development that highlights the notion of solidarity in its projects. The models that visualize differences or similarities in the intentions, ideologies of power groups that have promoted tourism with a sense of solidarity are contrasted. The results of the research show the persistence of a populist discourse -in both models- that have diluted the viability of tourism as an authentic tool for change and social cohesion, with convergent, transversal, and interdisciplinary public policies.

**Key Words:** Public Policies, 4T, Social Cohesion, Solidarity Tourism.

## Introducción

El turismo se concibe en la actualidad como una actividad económica, social, cultural y medioambiental sumamente importante para diversos países, en este contexto México no es la excepción. Sin embargo, el constante crecimiento y dinamismo del turismo exige un nuevo enfoque de las políticas públicas que permita crear condiciones para alentar la integración

solidaria de actores en el sector y, sobre todo, que potencie beneficios económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, para gestar un nuevo modelo de turismo: el turismo solidario o, de lo que se pretende hacer de él en la presente administración federal: una herramienta de cohesión social.

Si se parte de la definición más clásica de política pública, es un conjunto de "... disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, (...) con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos" (Lasswell, 1951, p.35). Aguilar (2003, p.25) la conceptualiza como "... el curso de acción que siguen los actores implicados, conformada por la decisión y la elección de alternativas al tratar un problema o asunto de interés común"; mientras que, para Franco Corzo (2013, p.88):

"Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones".

Tales definiciones categorizan una política pública exitosa con dos características: la primera, ser el resultado de un proceso que asegure la solución de un determinado problema y, la segunda, buscar el beneficio público. También sobresale que, además de tener un tratamiento científico, este tipo de políticas tiene una base interdisciplinaria orientada a establecer alternativas para intervenir en un problema o asunto de interés público. Al ser interdisciplinaria, su base de análisis de este tipo de problemas, igualmente debería considerar la relevancia convergente y transversal en sus propuestas de intervención y solución a tales problemas, así como en su diseño y toma de decisiones.

La relevancia de las políticas públicas en México, encaminadas a convertir al turismo en un elemento detonador del desarrollo económico, social y cultural, comenzó desde 1928 con la creación de Comisión Mixta Pro-Turismo (SECTUR, 2014). El gobierno creó esa comisión, dependiente de la Secretaría de Gobernación, para que su función principal fuera realizar estudios y proyectos que fomentaran el incremento de corrientes de visitantes extranjeros al país.

Los lineamientos de aquel entonces, son coincidentemente muy parecidos a los actuales, lo cual denota un discurso convencional de la política turística. Aquellos fueron:

- El carácter prioritario del turismo, al que se le concibe como de la más alta importancia para la nación, promoviendo y fomentando por todos los medios posibles la atracción de visitantes a nuestro territorio.
- El reconocimiento del turismo como una actividad conjunta, que requería la concurrencia de los sectores público y privado.
- La necesidad de una actuación concurrente entre diversas dependencias, debido a la naturaleza transversal del turismo.

- La importancia de la oferta turística de México, destacando las bondades de sus atractivos, recursos y servicios.
- El papel del aparato público como promotor, organizador y facilitador (DOF, 1929, p.2-3).

Aquella Comisión Mixta Pro-Turismo, al estar adscrita a la Secretaría de Gobernación, fungió más como una comisión intersecretarial que como un órgano autónomo con capacidades de ejecución, razón por la cual en 1930 se transformó en la Comisión Nacional de Turismo.

Hoy en día, la actual Secretaría de Turismo (SECTUR), busca generar políticas que continúen fortaleciendo esa finalidad, y al mismo tiempo, desarrollar el potencial de las regiones y beneficiar a los habitantes locales. Empero, desde aquel histórico evento -la creación de la referida comisión- han surgido y desaparecido diversas dependencias, organismos y oficinas como el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (INFRATUR), el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo (FOGATUR), el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas (IMIT), el Centro de Estudios Superiores de Turismo (CESTUR), el Instituto de Competitividad Turística (ICTUR), el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), hasta el actual Consejo de Diplomacia Turística, por mencionar algunos. Esta creación y desaparición de dependencias oficiales -vinculadas al turismo en México- deja ver el papel que ha asumido el turismo en materia de política pública en las diversas fases de gobierno por las que ha transitado el Estado, desde su rol como ente benefactor, hasta el neoliberal o el actual denominado 4T.

Respecto al término Cuarta Transformación (4T), no solo el gobierno en turno, sino también periodistas, académicos e investigadores han generado diversas acepciones. En cuanto al gobierno, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), electo en 2018, denominó así al actual período, pues refirió que la historia del país ha vivido tres transformaciones: la Independencia, la Reforma y la Revolución mexicana, por lo que esta administración (la 4T), llevaría a cabo la cuarta transformación de la vida pública de México (Fuentes, 2018). Según López Obrador la 4T busca un cambio pacífico, sin lucha armada, eliminando el régimen corrupto que provocó pobreza e inseguridad, por lo que su gobierno será uno del pueblo y para el pueblo (Capital Digital, 2018).

Por otro lado, diversos periodistas e investigadores señalan que la 4T no corresponde a lo señalado por el presidente de México. De acuerdo con el historiador y periodista Héctor Aguilar Camín (2018), sería la sexta transformación en orden de aparición, siendo las anteriores: el proceso de colonización y evangelización de los siglos XVI y XVII; las reformas borbónicas de mediados del siglo XVIII; las guerras y rebeliones en medio de una sociedad tradicional católica blanca, indígena y campesina, que corresponde a la Reforma liberal del siglo XIX; los procesos de modernización de la época porfiriana; la Revolución mexicana, la quiebra de las finanzas públicas de 1982; y, las reformas liberales de los años 80, junto con la transición democrática culminada en 2000, con la rotación de partidos políticos en el mando federal.

## Marco teórico

De manera tradicional las políticas públicas del turismo se han definido como un conjunto de regulaciones, reglas, objetivos y estrategias de desarrollo y promoción, las cuales proporcionan un esquema dentro del cual se toman decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el desarrollo turístico a largo plazo y las actividades diarias dentro de un destino (Romero, 1977), las cuales buscan colocar en vigencia un marco legal que aporte la adecuada “seguridad jurídica” y que aliente la inversión turística, para su máximo aprovechamiento (Bermejo, 1984).

El análisis de las políticas permite observar los alcances y deficiencias, así como las visiones de las acciones públicas llevadas a cabo en materia de turismo; de acuerdo con Cruz (2014), la complejidad de la actividad requiere contar con una base especializada que permita dar seguimiento constante a los programas y proyectos turísticos, por lo que se hace necesario profesionalizar las estructuras de gobierno en materia turística. Roca (2009), define tres elementos que son cruciales para distinguir su grado de efectividad:

- El ámbito de la protección
- El sistema institucional que hace cumplir las leyes y resuelve los conflictos
- Su extensión a lo largo y ancho del país.

Dentro de esa visión tradicional, se ha planteado que el turismo es un fenómeno sometido a regulación jurídica, que produce situaciones y consecuencias entre las partes y de estas con el poder público (Pérez, 1978). Tales nociones no están equivocadas, pero sí limitadas, como muchas definiciones, a la cuestión normativa y regulatoria para el sector. Otros identifican que el derecho público es la materia por excelencia que debe normar la política pública del turismo, ya que, indican, atiende la organización administrativa del turismo y la acción administrativa de su fomento, junto con la ordenación administrativa de las empresas turísticas y el régimen disciplinario de esta actividad (Aurióles, 2005).

Otra visión es la que concibe a la política turística como una derivación de la política económica general, que busca “actuar o incidir en un ámbito concreto de la esfera productiva de una economía” (Monfort, 2000, p.12). Aún más, hay quienes reconocen a la política como una estrategia orientada a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar y administrar ciertos objetivos, manifestándose como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados producidos dentro de una sociedad (Martín, 2005). Incluso, se llega a concebir a la política turística como un cauce de acción intencionadamente coherente, diseñado para el apoyo, previsión y regulación para su adecuada ejecución (Velasco, 2011).

Lo menos estudiado son los efectos desiguales de las diversas políticas, ya que son irregulares, insuficientes y poco claras para que el Estado, juntamente con la comunidad y prestadores de servicios locales, dejen de ser incompatibles (García y Pedrero, 1993). La actividad turística

necesita concretar su planificación estratégica con la aplicación de acciones asertivas, rara vez en sintonía, ya que el nivel político se impone y no armoniza adecuadamente los planes de acción con la comunidad local.

Acerenza (2012) explica la importancia de conjuntar la planificación estratégica con la política, así como reconocer la relevancia de la adecuada formulación de opiniones, acuerdos y compromisos en el que participen los diferentes actores inmersos en el desarrollo de la actividad turística, para compatibilizar sus diversos intereses, lo cual resultaría beneficioso para todos los participantes en materia de política turística, añadiendo el compromiso que genera a quienes intervienen en su formulación, y brindándole legitimidad a dicha política.

Hall y Jenkins (1995) advierten que un estudio a profundidad se limita y complica por la falta de atención prestada al proceso de elaboración de las políticas turísticas, a los que se suma a la falta de datos comparados, tanto cuantitativos como cualitativos, y escasos estudios de casos, así como la ausencia de marcos teóricos y analíticos, bien definidos del fenómeno.

Respecto a ello, Velazco (2004) expone que la falta de interés de los analistas en políticas públicas, y en materia de turismo, puede explicarse por tres factores:

- La propia evolución de la disciplina en el análisis de las políticas públicas: al no estar actualizados en tendencias, no generan investigaciones y conservan técnicas, criterios y métodos de valoración arcaicas, limitan sus planes de acción, así como su funcionalidad.
- El concepto hegemónico que prevalece en la mayoría de los enfoques teóricos: siendo una actividad tradicionalmente enfocada a un bien de consumo, producido por un sector económico, al verse al turismo como un bien, se reduce la política a un hecho económico más, dejando de lado su importancia social, ambiental y cultural.
- La escasa reflexión de lo que conlleva la complejidad de la actividad turística: no solo debe verse como un sector económicamente productivo, ya que la definición más utilizada no va más allá de definir la actividad del turista y su derrama económica, una definición característicamente más estadística.

Aunque cada día se incorporan nuevos estudios en torno a la política pública del turismo, sobre aspectos como desarrollo turístico, acciones promocionales de pueblos típicos, fomento a la inversión e innovación, competitividad y calidad, hasta políticas sobre conectividad (Herrera, Fernández, Vázquez y Rodríguez, 2018; Velasco, 2004; y Guerrero, 2015), lo cierto es que tales estudios carecen de enfoques críticos sobre cuestiones relacionadas con el poder, con los procesos de elaboración y diseño de políticas turísticas convergentes y transversales; o con los mecanismos de participación y toma de decisiones que vayan más allá de la visión convencional, para fundamentar una perspectiva renovada de su vertiente social, humana, ética y solidaria, en aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos del turismo.

Son escasas las publicaciones que abordan la perspectiva de la política pública del turismo como herramienta de cohesión social, como un modelo de turismo solidario y, más aún, con un sentido de convergencia, transversalidad e interdisciplina, como se puede observar en la tabla no. 1:

**Tabla 1.** Turismo, cohesión social y política pública

Categoría	Referencias	Relevancia en el artículo
Turismo como herramienta de cohesión social	Maldonado, C. (2007).	Muestra cómo en la medida que se apliquen con firmeza las políticas públicas en el turismo no solo se puede lograr la cohesión social, sino la preservación cultural, los ecosistemas y la biodiversidad.
	González H. M. y Montero, G. (2009).	Presentan este concepto -junto con las políticas públicas- como un factor que favorece a la cohesión social y el aseguramiento del bienestar social.
	Orgaz Agüera, F., y Moral Cuadra, S. (2016).	Se expone al turismo como actividad que opera como una fuente de oportunidades socioeconómicas y culturales, siendo un factor que determina la cohesión social.
	Báez, M. D. C. S., Paredes, A. P., Flores, A. T., y Perea, P. J. R. (2017).	Presentan al turismo y la cohesión social con un simple y repetitivo discurso, que por más de 70 años no ha logrado cambios.
Turismo solidario	Sancho, A. (2005).	Muestra la necesidad actual de “hacer algo por los demás” motivada por los cambios sociales con una orientación hacia la sustentabilidad, solidaridad y justicia en la cooperación y ejecución de las diversas actividades.
	Pingel C. (2007).	Manifiesta al turismo solidario como una voluntad de contribuir con los sectores menos favorecidos de la sociedad, buscando un mundo más justo, equitativo e igualitario, basado en el respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, que contribuya con la erradicación de la pobreza y las disminuciones de la marginación y la exclusión social.
	Fuentes-Moraleda, L., Muñoz-Mazón, A., y Rodríguez-Izquierdo, S. (2016).	Se muestra al turismo solidario como una actividad en que los turistas tienen como motivación principal la práctica de la solidaridad de una manera altruista.
	López-Guzmán Guzmán, Tomás J., Millán Vázquez de la Torre, Genoveva, Melián Navarro, Amparo (2007).	Se refieren al turismo solidario como aquella actividad económica en el que los procesos de desarrollo se realizan esencialmente en beneficio de las poblaciones directamente afectadas y ubicadas en países emergentes.
Política pública del turismo convergente, transversal e interdisciplinaria	Ruelas. B.E. & Gay-Molina, J. G. (2008).	Señalan la urgencia de la participación no sólo de las instancias gubernamentales y organizaciones, sino también de la participación de la sociedad civil, para lograr una política convergente y sinérgica.
	Roth Deubel A.N. (2009).	Presenta a la política pública como un conjunto conformado por varios objetivos colectivos, que son tratados por instituciones u organizaciones gubernamentales de manera conjunta, para lograr resolver una problemática.

	Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., y Zapata, J.S. (2017).	Mencionan que para que una política pública pueda trascender es necesario concretar planes convergentes y transversales; además, que tenga la capacidad de ser integradora, interdisciplinaria y polifacética.
	Hernández Díaz, D., Castillo Nechar, M., Vargas Martínez, E. E., y Cruz Jiménez, G. (2017).	Muestran cómo los objetivos y líneas de acción de las políticas públicas de turismo únicamente privilegian la competitividad y la productividad empresarial, quebrantando lo que pretendidamente se busca en materia integral y trasversal de las políticas turísticas.

Fuente: Elaboración propia con base en los autores referidos

El análisis, más allá de los enfoques neoliberales o solidarios de política pública para el turismo, debería incorporar una conceptualización renovada en el tema, al igual que en el diseño, instrumentación y evaluación de su política pública, aunque estos aspectos no se hacen patentes en su pragmatidad.

En cuanto a la importancia que ha cobrado el turismo como elemento de cohesión social, -el cual trata de incorporar el gobierno de la 4T-, tiene diversos enfoques y tendencias de política pública que retan a conciliar el bienestar con desigualdades y polarización en la sociedad. Estas han sido prioridades en el fomento y desarrollo turístico para diversas organizaciones, y no solo implica una estabilidad social, sino un análisis más a fondo de los desafíos sociales a los que se enfrenta la política turística, entre ellos la desigualdad entre grupos, la inseguridad, la exclusión, el desinterés político, el aislamiento, la ilegitimidad de instituciones, el desvío de recursos, y la precariedad del sector salud, entre otras más.

De esta manera, se entiende que el turismo puede ser una herramienta para la cohesión social, favoreciendo el turismo solidario, si se toma a la cohesión social como un concepto que rebase la noción de dádiva, asistencia y cooperativismo internacional, ya que inicialmente, el concepto se asumió en la Unión Europea a inicios de los noventa del siglo pasado, como una plataforma para reducir las brechas en materia de desarrollo económico y social entre los miembros de esa comunidad, y se empleó con ese sentido al mundo en vías de desarrollo. Desde esa década, el tema de la cohesión social ha estado ligado al fomento del desarrollo y al campo de las políticas públicas (CONEVAL, 2015).

Dentro de este contexto, el turismo vinculado a la cohesión social, el cual ha dado lugar al llamado turismo solidario, ha sido entendido como: “aquel tipo de actividad económica en que los procesos de desarrollo se realizan esencialmente en beneficio de las poblaciones directamente afectadas y ubicadas en países en vías de desarrollo” (López, Millán y Melián, 2007, p.88). Así, se esperaría que el turismo, como herramienta de cohesión social, impacte fundamentalmente en el desarrollo local, pero, la idea de crecimiento y cambio estructural no se puede asociar al territorio “... como un vínculo al sistema de relaciones económicas, sino como un agente de transformación social en función a su especificidad territorial e identidad económica, social, política y cultura” (Friedman, 1983, p.144), sin pasar por alto su medio ambiente natural.

Vázquez (2000), señala que el desarrollo endógeno es una interpretación para la acción desde la sociedad civil ante los retos de la competencia de los mercados, mediante políticas de desarrollo local, formas de alternativas de gobernación y configuración de redes públicas, entre otras, para optimizar sus ventajas competitivas y favorecer su desarrollo. Alén, Rodríguez y Vázquez (2002), comparten las anteriores ideas al considerar al desarrollo endógeno como un agente de transformación y no como un mero soporte de los recursos y las actividades económicas.

Cualquier acción, proyecto u obra que se pretenda realizar bajo el tamiz de hacer del turismo una herramienta de cohesión social, demanda que tenga un alto beneficio en el desarrollo endógeno. La relación turismo, cohesión social y desarrollo endógeno exige una acción política coordinada, concurrente, convergente e interdisciplinaria que efectivamente resuelva problemas del crecimiento, y mejor aún, del desarrollo comunitario. Prever este tipo de perfil en la política pública del turismo conllevará a reforzar no solo los procesos identitarios, sino la vinculación efectiva entre los actores del turismo, al igual que de los diferentes sectores y dependencias interesadas en él. En ese sentido, se requieren no solo recursos, sino medios y voluntades políticas capaces de integrar una agenda del turismo solidario para una comunidad, región o país que permita dos aspectos básicos: diseñar y poner en práctica políticas afines, y avanzar en la consolidación de acuerdos para hacer del turismo una herramienta de cohesión social.

### **La política pública en México: contexto, situación y actores**

En México, a mediados de la década de los ochenta, se empieza a conformar una élite que le imprime una nueva visión a la economía y política del país: los tecnócratas (Fisher, 1990). Las crisis tan severas en todos los órdenes; y el desprestigio de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982), fueron determinantes para que una nueva generación dentro del grupo selecto llegara al poder. Los integrantes de esa élite, encabezada por Miguel de la Madrid y sus colaboradores, como Jesús Silva Herzog, Manuel Barlett Díaz, Gustavo Petricioli, Jesús Reyes Heróles, Carlos Salinas de Gortari, Antonio Enríquez Savignac, entre otros, eran expertos financieros ubicados en prácticamente todas las áreas gubernamentales, incluido el turismo; la intención era imponer no sólo un programa de rectificación económica -basado en una estricta disciplina- sino en el desplazamiento del viejo grupo priísta, caracterizado por su “amplia experiencia política”, pero responsable directo de la crisis (Rodríguez, 2014).

Esa tecnocracia que manejó la economía nacional, tanto de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como del Partido Acción Nacional (PAN), mostró una falta de comunicación entre la élite y la sociedad, provocando que la ciudadanía no aprobara las medidas políticas y las decisiones económicas tomadas por aquellos, siendo estas medidas objeto de una politización extrema. Con el perfil tecnócrata de Miguel De la Madrid, iniciaba una rectificación de la política económica y de la misma administración pública que tenía que continuarse “exitosamente” con líderes políticos que afianzaran el modelo político y económico neoliberal, para lo cual los miembros de su equipo lo sucederían en los siguientes cargos presidenciales: Carlos Salinas de Gortari y, posteriormente, Ernesto Zedillo Ponce de León.

La década de los ochenta fue denominada la etapa de la transición política, también conocida como la década perdida (Sgard, 2012). Previa a la nombrada gran crisis mexicana de 1982, este periodo de tiempo dio cuenta del fracaso de la primera experiencia de apertura de los mercados de capital hacia México, lo que abrió el camino para que el Fondo Monetario Internacional (FMI) se involucrara en las negociaciones de un programa macroeconómico y un préstamo multilateral para el país, que sería completado por créditos públicos bilaterales por el gobierno mexicano.

El panorama de la modernización hacia la globalización, con la promesa de un cambio democrático y superación de las crisis, no podía ser más contrastante: una férrea disciplina económica frente a conflictos políticos severos (magnicidios, guerrilla, fracturas de partidos políticos, violencia, narcotráfico, desempleo, pobreza, etc.). Más allá del color de las banderas partidistas, los tecnócratas dominaron el panorama; prueba de ello fueron los sexenios panistas (2000-2012) en que, tanto la Secretaría de Hacienda, como el Banco de México, fueron dirigidos por destacados tecnócratas (Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens y José Antonio Meade), personeros formados durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, cuando De la Madrid, Salinas y Zedillo gobernaron el país.

En el segundo gobierno del PAN, llamado de alternancia, dirigido por Felipe Calderón Hinojosa, la Secretaría de Comunicación y la Secretaría de Energía fueron ocupadas por otros tecnócratas: Luis Téllez y Georgina Kessel, ambos -economistas- formados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desde los años ochenta, durante los gobiernos de Salinas y Zedillo. En el caso del retorno del PRI al poder, con Enrique Peña Nieto, la tendencia tecnócrata persistió: Luis Videgaray y Agustín Carstens se desempeñaron respectivamente en la Secretaría de Hacienda y en el Banco de México, que posteriormente sufrirían reacomodos por los intereses de la élite en el poder.

Un breve balance de este período neoliberal y tecnócrata, en el marco de la globalización, arroja hechos como las desmesuradas privatizaciones iniciadas en el gobierno de Carlos Salinas (1988 a 1994), las más importantes fueron las de Teléfonos de México y de la Banca. Con la intención de integrarse a la economía global, la fastuosa firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), además de la modificación del Artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, supuestamente para darle certeza jurídica a los agricultores (Ramírez, 2007).

La administración de Ernesto Zedillo (1994 a 2000), con una economía estructuralmente dañada, y en el marco de la primera gran crisis de la globalización, implementó reformas económicas que redundaron en nuevas crisis como déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el constante deterioro de las reservas internacionales del país y la sobrevaluación del tipo de cambio real del peso. El sistema económico permitió una estabilidad relativa y una recuperación del empleo considerable, pero momentáneo. El asesinato del entonces candidato del PRI a la presidencia Luis Donald Colosio, el quiebre de compañías, el desempleo, el incremento del crimen organizado, una nueva deuda generada por el Fondo Bancario de

Protección al Ahorro (FOBAPROA) y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fueron los resultados de ese sexenio.

Desde la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) (2000-2012), México tuvo un bajo crecimiento económico, desempleo e incremento de la pobreza, mientras que en el caso del sexenio de Peña Nieto (2012-2018), los datos no fueron menos alarmantes. Con base en el programa “Pacto por México”, durante el sexenio peñista, se lograron las llamadas reformas estructurales, en las cuales empresas privadas tomaron la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Aunque se logró atraer mayor inversión al país, conveniente para la élite política, nunca logró despuntar el crecimiento económico y social esperado. El precio de la canasta básica aumento 7.6%, contrastado con el 3.9% del incremento salarial; el “gasolinazo” se hizo presente y el crimen organizado elevó su actividad, superando con 14,205 homicidios al gobierno precedente. La corrupción resaltó con conflictos de interés como la “Casa Blanca” y la “Estafa Maestra”, caracterizadas por presuntos desvíos de recursos federales mediante secretarías y gobiernos estatales, algo nada nuevo para el país, pero sí bastante descarado ante la sociedad. Amnistía Internacional y diversas organizaciones de derechos humanos consideraron a México en “crisis humanitaria” en este periodo.

En 2019, y al amparo de la 4T, la situación en México no mejoró, al contrario: ocupó la primera posición en los índices delictivos compuestos por 10 actividades ilícitas, entre las que destacó el tráfico de armas, el cannabis y la heroína, así como delitos asociados a los recursos no renovables, como la flora y la fauna (Infobae, 2019).

El actual sexenio de López Obrador y su 4T, no ha tomado ninguna medida alternativa respecto a los problemas enunciados, al que se suma la pandemia de coronavirus (Covid-19) con medidas sumamente limitadas para combatirla (24 Horas Diario sin Límites, 2020). Para algunos, el nuevo partido político denominado Movimiento de Regeneración Nacional MORENA, es la misma vieja clase política, con una cara social nueva; que domina gobernaturas, Cámaras, Congreso de la Unión, entre otras, donde se han promovido “leyes regresivas” (Aleman, 2019); y aprobado una gran cantidad de reformas a la Constitución y al marco jurídico, en la línea neoliberal. Expertos nacionales e internacionales -de instancias como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM) o el mismo Banco de México (Banxico)-, han subrayado que la economía mexicana está en desaceleración, no solo por los efectos globales, sino por decisiones internas que no han sido las más acertadas, donde “coexisten varias cosas, el idealismo con la ineptitud, la buena fe con la mala información y las buenas intenciones con las malas propuestas” (vid. entrevista a Alejandro Moreno, por Loret de Mola, 2019).

En cuanto a los proyectos de asistencia del actual gobierno, para lograr la cohesión social, no han pasado de ser una propuesta de redistribución de la pobreza, que sustituyen los derechos sociales alcanzados mediante el esfuerzo y el trabajo, limitando la edificación de la ciudadanía democrática que tanto se busca y aumentado la precariedad laboral, generando tintes populistas, donde “hay polarización y enfrentamiento con el sector empresarial, y los programas sociales

son asistencialistas, no se genera valor agregado” (Campos, 2019). Si a ello se le suma otra de las grandes incongruencias manifiestas con las “consultas populares”, el actuar demagógico se patentiza en los mítines donde, a modo de aplausos y ovaciones, se aprueban las decisiones del presidente, y se dejan de lado las consultas legales.

Para López Obrador, los problemas neurálgicos de la actualidad no solo limitan el crecimiento en su actual administración, sino arrastra los rezagos de gobiernos anteriores. Por ello aboga por una planeación democrática, incluyente, tolerante, justa, ética y que vele por los más necesitados, es decir, “primero los pobres” (La Jornada, 2018).

En 2020 a dos años del gobierno de la 4T, aún existen pendientes sociales que prometieron abatirse: disminución de la inseguridad, la cual se ha incrementado al grado de tener un país inmerso en una crisis de seguridad y violación de derechos humanos; mensajes y acciones cuestionadas y ambiguas en contra el narcotráfico; desigualdades e intolerancia social; reducción del gasto federalizado para enfrentar problemas en materia de seguridad y sanidad. El crecimiento económico se ha estancado y, aunque se argumenta una mejor distribución de la riqueza, la realidad muestra que aún hay sectores que viven en la pobreza. A ello se suman caída de la inversión por la desconfianza e incertidumbre de inversionistas; presupuesto de egresos que prioriza proyectos con tintes clientelares; baja inversión pública en materia educativa y recortes en programas de investigación científica, humanística y tecnológica. Asimismo, programas de infraestructura regional que no han probado su viabilidad económica ni ambiental y, para rematar, cambios en los llamados puentes vacacionales largos -por exaltar el civismo y nacionalismo- que están afectando la economía turística (Animal Político, 2020; La Verdad, 2020; De la Rosa, 2020; El Economista, 2020).

En lo que respecta al cambio de régimen prometido, es claro que hay un discurso neo populista que permea muchas acciones con características sociales, pero que se subordina a los intereses del capital y de los grupos hegemónicos; esto se ve claramente en los problemas binacionales y su tratamiento, que, aunque se habla de cooperación y respeto entre México y EEUU, se observa otra situación. Aunado a ello, figuran los nombramientos de funcionarios cuyos historiales políticos son cuestionables (como Manuel Bartlett, secretario de la Función Pública o Carlos Rello, director general de la empresa paraestatal Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México -Birmex-); si de salud se trata, la notoria crisis en los institutos de salud y hospitales de alta especialidad por falta de recursos, así como el desabastecimiento de medicamentos, inestabilidad del personal médico, remodelaciones; y más aún, la falta de nuevos hospitales adecuadamente equipados para garantizar el cuidado a la salud de los mexicanos. Hoy el problema del Covid-19 muestra las grandes limitaciones en materia de capacitación, prevención y hasta conciencia por parte del gobierno con las medidas tan generalizadas que ha tomado, cuando otras naciones han asumido restricciones extremas (Semple, 2020). Este problema está afectando no solo a la economía, a la salud o a la seguridad, por mencionar algunas áreas, sino al turismo mismo.

El gran reto de la 4T es el diseño de políticas públicas integrales, convergentes y transversales, para no caer en políticas parciales y aisladas, cuando los problemas son multidimensionales.

### **Los proyectos de vanguardia en el modelo neoliberal y en la 4T**

La concepción de política pública enfocada al turismo, así como el modelo de política turística en la 4T, se entiende como un modelo de economía de bienestar social que se apoya en principios como la honradez, honestidad, ética, libertad, democracia, igualdad y justicia (PND, 2019-2024). En cuanto a la Estrategia Nacional de Turismo (ENT, 2019-2024), Miguel Torruco, señalaba en Chetumal, estado de Quintana Roo (Noticieros Televisa, 2019), que el turismo tendría un sentido democrático para que este sector fuera un pilar para el desarrollo justo y equilibrado entre comunidades y regiones, al convertirse en una herramienta de reconciliación social, lo cual se lograría mediante cinco estrategias específicas:

- Consolidar la integración y el desarrollo regional del sureste mexicano a partir de proyectos de infraestructura de alto impacto,
- Regionalizar destinos con vocación turística en macrorregiones que generen un mayor equilibrio,
- Aumentar el gasto para ser mejores, más que los primeros,
- Conciliar el crecimiento económico con el social, es decir, el turismo como herramienta de integración y reconciliación social para generar condiciones de bienestar de los mexicanos que viven en los destinos y que por muchos años han sido ignorados y
- Diversificar los mercados para comercializar y posicionar nuestros destinos y productos turísticos, y cinco proyectos detonadores de esta actividad.

Y cinco proyectos detonadores de la actividad turística:

- El Tren maya: el proyecto de alto impacto de mayor relevancia turística enmarcaría el cinturón de integración y de desarrollo regional más importante de la historia y la más grande inversión en los últimos años.
- Fortalecer destinos: el proyecto está relacionado con la política de regionalización que se hará extensiva a todo el país, para que la actividad turística sea más equilibrada, a través de ocho macrorregiones: a) Mar de Cortés, b) Norte centro, c) Noroeste, d) Centro norte y occidente, e) Golfo, f) Centro, g) Pacífico sur y h) Península de Yucatán.
- Fortalecer el mercado interno: con ello, se incrementará el potencial turístico doméstico, para disminuir la estacionalidad en temporadas bajas y medias a través de dos programas: *Disfruta México*: mediante el cual se establecerán acuerdos con tour-operadores y socios estratégicos nacionales para ofrecer paquetes turísticos de bajo costo y el programa *Sonrisas por México*, con el que se instrumentará en una primera etapa el proyecto piloto de Turismo social, para fomentar que los mexicanos de escasos recursos y grupos vulnerables viajen de manera gratuita por el país, como parte de su derecho universal al descanso y a la recreación. El turismo será un derecho de todos.
- Diversificación de Mercados, impulso a Negocios efectivos y desarrollo de esquemas de comercialización: es un proyecto que responde a la necesidad de hacer más rentable nuestra oferta, diversificar, segmentar y explorar mercados emergentes, consolidados,

potenciales y exploratorios. Para ello, se plantean dos programas específicos: *Operación Toca Puertas* y *Reencuentro con mis Raíces*.

- Vinculación multisectorial e interinstitucional: se considera este enfoque de bienestar y desarrollo integral como elemento de vinculación con las dependencias, entidades, gobiernos estatales y municipales, para asegurar la debida complementariedad de acciones y recursos (Secretaría de Turismo, 2019).

Tales proyectos se están trabajando en su diseño en una primera instancia, con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), buscando el mejoramiento y rescate de zonas turísticas urbanas y rurales, que atiendan necesidades de vivienda, agua potable, drenaje y electricidad, entre otros elementos de infraestructura básica.

Los modelos desarrollistas por los que ha transitado la política pública en materia de turismo en México, desde el Estado benefactor, pasando por el modernizador o el neoliberal, hasta la 4T, con sus discursos sociales, populistas o neopopulistas, no han resaltado el valor de aquel como herramienta de cohesión social que dé lugar a un modelo de turismo solidario que sea factible y plausible, con el análisis y diseño de políticas públicas concurrentes y transversales, pero, sobre todo, críticas de la situación que se vive.

La cuestión de relevancia la constituye no solo la manera de concebir la política pública del turismo, sino su diseño e instrumentación. A continuación, se muestran en la tabla 2 los proyectos representativos y considerados trascendentales de estas tendencias políticas y económicas orientadas al turismo (neoliberal y 4T), ubicados en la misma región de México, a fin de compararse, reconocer y valorar sus objetivos, intencionalidades, actores, alcances y resultados, y con ello visualizar semejanzas o diferencias entre aquellos.

**Tabla 2.** Proyectos representativos del gobierno neoliberal y la 4T

Elementos	Mundo maya	Tren maya
Año de creación	1992	2018
Objetivos y características	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el fortalecimiento de la región Mundo Maya a través de estrategias y acciones orientadas al desarrollo de nuevos productos y a la consolidación de la oferta existente, en el marco del desarrollo turístico sustentable, con la participación de los sectores público y privado e incorporando a las comunidades locales.</li> <li>• La región Mundo maya ofrece tanto al turismo nacional como internacional los siguientes segmentos: sol y playa, cultura, ecoturismo y aventura, buceo,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un proyecto orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán.</li> <li>• La mayor parte de la ruta pasará por derechos de vía ya existentes, como vías férreas, carreteras y tendidos eléctricos.</li> <li>• De 15 a 18 estaciones a través de 1525 km, de las que destacan Palenque, Calakmul, Mérida, Tulum y Bacalar.</li> <li>• Ofrecerá tres servicios de transporte: pasajeros locales, pasajeros turistas y carga.</li> </ul>

	<p>cruceros, negocios y convenciones.</p>	
<p><b>Instrumentación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos base: a) Planificación y diseño de circuitos de proyectos de inversión b) Desarrollo de programas de participación, consulta y capacitación c) Posicionamiento internacional de la OMM y promoción de sus proyectos ante inversionistas d) Facilitación de migración intrarregional del turista.</li> <li>• Estudios de factibilidad financiados por el BID (US\$1.8 millones) -Programa BID-Mundo maya-.</li> <li>• Financiamiento público y privado</li> <li>• Convenio con 22 artículos</li> <li>• Ejecución de programas de turismo sustentable</li> <li>• Investigación de los efectos sociales, económicos, culturales y ecológicos.</li> <li>• Preservar el patrimonio natural y cultural.</li> <li>• Coordinación y análisis de asuntos de interés común, entre los sectores turísticos, públicos y privados de la región.</li> <li>• Establecer mecanismos de cooperación con el sector privado que faciliten el cumplimiento de los objetivos.</li> <li>• La creación de: a) Comisión regional b) Consejo directivo c) Dirección ejecutiva d) Comisión consultiva y e) Secretarías técnicas permanentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 9 de agosto Fonatur dio a conocer el fallo de la licitación de la ingeniería básica del Tren Maya. La empresa ganadora de la licitación se encargará de realizar estudios técnicos, ambientales y sociales. También se encargará de preparar el proyecto ejecutivo.</li> <li>• 2019: rehabilitación de vías del tren obsoletas que van de Palenque a Valladolid, tramo que representa la mitad de la ruta.</li> <li>• 2020: inicio a la construcción de los tramos de Selva y Caribe II.</li> <li>• El resto de los kilómetros de vía se pretenden construir en cuatro años e iniciar su operación en 2024</li> <li>• La mayoría de las estaciones y desarrollos colaterales se llevarán a cabo a partir de contratos de inversión mixta, es decir, empresas privadas diseñarán, financiarán, construirán y mantendrán las vías férreas, el material rodante y los sistemas de comunicación.</li> <li>• Con apego a la ley y al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, se emprenderá un proceso de consulta libre, previa e informada con todas las comunidades que estarán involucradas en el proyecto.</li> <li>• Gestionará los derechos de vía que aún no se tengan mediante acuerdos con los propietarios de los terrenos respectivos; se buscarán acuerdos benéficos en los casos en los que las vías de propiedad federal se encuentren invadidas y se pedirá la aprobación de las comunidades y pueblos originarios mediante consultas.</li> </ul>
<p><b>Metas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar a la cultura maya como una de las grandes civilizaciones de la humanidad</li> <li>• Integrar a la región como un multidestino sustentable</li> <li>• El alza en el nivel de vida de los habitantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear empleos</li> <li>• Impulsar el desarrollo sostenible</li> <li>• Proteger el medio ambiente de la zona –desalentando actividades como la tala ilegal y el tráfico de especies–.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitivo y con visión a largo plazo</li> <li>• Diversificar y definir la oferta: con productos turísticos de calidad, a través de tres grandes principios: encuentro con el tiempo, la naturaleza, la cultura y tradiciones, vinculando esos elementos por medio de una gran ruta regional.</li> <li>• El proyecto consideraba hasta 16 enlaces aéreos que conectarían a las ciudades capitales de los principales mercados emisores de viajeros.</li> <li>• Consideraba 25 sitios con accesibilidad marítima, con la finalidad de crear la primera ruta náutica de la región Mundo maya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar el ordenamiento territorial de la región</li> <li>• Disminución de contaminantes por camiones de carga</li> <li>• Evitar la sobrecarga vehicular</li> <li>• Propiciar la interconectividad</li> <li>• Detonar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes</li> <li>• Generar un turismo incluyente</li> <li>• Distribución de riqueza en la región</li> <li>• Promover y resguardar las culturas locales</li> <li>• Proteger y rehabilitar las áreas naturales protegidas de la región</li> </ul>
<p><b>Programas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un programa de Fondo Mixto (contribuciones federales, estatales y privadas) para la promoción y la integración regional</li> <li>• El sector empresarial mexicano creó la Comisión Empresarial Mundo Maya de México, para preservar el legado natural y cultural del área.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sembrando vida</li> <li>• Programa nacional de reconstrucción</li> <li>• Mejoramiento urbano</li> <li>• Jóvenes construyendo el futuro</li> </ul>
<p><b>Actores</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y los cinco estados mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.</li> <li>• Organizaciones internacionales y la firma THR de Barcelona</li> <li>• Roberto Hernández Ramírez</li> <li>• Ministro de Turismo y Ambiente de Belice, Gleen Godfrey.</li> <li>• El presidente del Instituto Salvadoreño de Turismo, Carlos Hirlmann.</li> <li>• La directora del Instituto Guatemalteco de Turismo, Claudia Arenas Bianchi.</li> <li>• La directora del Instituto Hondureño de Turismo, María Antonieta de Boggran.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo</li> <li>• Manuel Chávez Moran grupo Vidanta</li> <li>• AMLO</li> <li>• Slim Grupo Carso</li> <li>• COPARMEX, Gustavo de Hoyos Walther</li> <li>• Donal Trump, EUA</li> <li>• CHINA Zhu qingqiaoç</li> <li>• SENERMEX Ingeniería y Sistemas,</li> <li>• Daniferrotools,</li> <li>• Geotecnia y Supervisión Técnica,</li> <li>• Key Capital</li> <li>• Bombardier.</li> <li>• DAFDF Arquitectura y Urbanismo (ANTE PROYECTO)</li> <li>• Banorte</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Secretario de Turismo de México, Pedro Joaquín Coldwell.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BBVA</li> <li>• Santander</li> </ul>
<b>Presupuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 millones de pesos</li> <li>• Bolsa de 120 millones para promoverlo como parte de la oferta cultural de México a nivel internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 150 millones de pesos</li> <li>• Inversión de fuentes públicas, privadas y sociales</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo comunitario</li> <li>• Creación de asociaciones y cooperativas locales</li> <li>• Aumento de la promoción turística</li> <li>• Creación de circuitos, recorridos, excursiones radiales, centros de distribución, subcentros de distribución, centros de tránsito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controversias</li> <li>• El Covid-19 limitó el inicio y continuidad de proyectos propuestos por la 4T y los resultados se encuentran pendientes, al no culminar ninguno.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos recabados de diversas páginas electrónicas.

Como puede apreciarse, los proyectos, más allá del discurso político diferenciador de derechas e izquierdas, persiguen el desarrollo de los territorios, su comercialización y posicionamiento, así como la finalidad de hacer partícipes a los habitantes locales; en este contexto, un problema central tiene que ver con los grupos de poder y sus intereses, los cuales dan a lugar a diversas apreciaciones que resignifican las nociones de turismo como herramienta de cohesión social y turismo solidario.

## Metodología

Diversos comentaristas (vid. entrevista a Casar y Ramírez, por Loret de Mola, 2019), sostienen que las propuestas generadas en esta 4T en los distintos sectores y ámbitos están abordando aspectos más retóricos y de decisiones presidenciales personales, que de una planeación sectorial con acciones, programas, estrategias y proyectos bien definidos que se vinculen con objetivos, recursos y mediciones en el tiempo. Igualmente, se reconocen argumentos del desarrollo socioeconómico deseado que están basados en eufemismos como los del desarrollo sustentable o el papel de la cohesión social en el turismo. Lo que no se puede obviar, es que el desarrollo del sector turístico se ha supeditado a diferentes formas de administración que ejerce el Estado en él, reconfigurando su estructura económica y social en la que es manifiesta "... la capacidad de intervención del Estado y la ideología imperante, entre otros aspectos" (Schenke y García, 2015, p.199). Analizar la importancia de la política pública en la materia, a través de programas o planes, se intenta reconocer la estructura y funcionamiento del turismo y su política bajo ciertas ideologías, intereses y grupos de poder en cuestión.

## Resultados

### **Hacia un modelo de turismo solidario con políticas públicas concurrentes y transversales**

La cohesión social (CS) implica emplear diversos enfoques y tendencias de política pública. Se puede concebir como:

“La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización. una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos” (Council of Europe, 2017, p.7).

Tal concepto no solo implica una estabilidad social, sino un análisis profundo de los desafíos a los que se enfrenta la sociedad y el cómo ajustarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre todo porque varios de ellos, abordan temas neurálgicos como el combate a la pobreza -en todas sus formas y en todo el mundo-, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición a través de la promoción de la agricultura sostenible, la promoción del bienestar para todos, hasta garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas (ONU, 2015), que reduzca la desigualdad, la inseguridad, la exclusión, la marginación, por un interés político que le dé legitimidad a sus acciones e instituciones, y sentido de pertinencia a las alternativas de desarrollo, no solo para el turismo, sino para las comunidades, acorde a una sociedad cohesionada “trabaja por el bienestar de todos sus miembros, combate la exclusión, crea un sentido de pertenencia, promueve confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de movilidad social ascendente” (CONEVAL cit. OCDE, 2011, p.17). La cohesión social se entiende como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modelo en que ellos operan” (Ottone y Sojo, 2007, p.19).

Tales nociones hacen de la cohesión social un tema medular para las políticas públicas que buscan garantizar el bienestar, facilitar el desarrollo económico y recobrar la credibilidad política institucional.

En el gobierno actual de la 4T, su reto, por la naturaleza de ciertos proyectos estratégicos, es implementar políticas que hagan de sus principios (justicia, equidad, integración, igualdad) los ejes convergentes, transversales e interdisciplinarios en su planeación para alcanzar los objetivos propuestos, de lo contrario el interés y participación de sus diversos actores no se consolidará ni potencializará el modelo propuesto.

Con relación al turismo, un sector estratégico en la concepción de desarrollo y herramienta para la cohesión social ha recalcado que “no se puede vivir en paraísos turísticos frente a infiernos de marginación” (SECTUR, 2019, p.16); esta expresión puede ser solo retórica, cambiarla

implica una reingeniería política para volver al turismo una auténtica herramienta de reconciliación social.

Una propuesta es el modelo de gestión integral de la política pública del turismo, como se aprecia en la figura no. 1 que destaca lo transversal, convergente e interdisciplinario para abordar los problemas multidimensionales a los cuales da lugar su práctica, actividad y fenómeno social. El modelo está estructurado con base en las ideas de autores vanguardistas de las políticas públicas de la década de los setenta, ya antes referidos, así como en la propuesta de Corzo (2016), que permiten esquematizar este modelo integral.

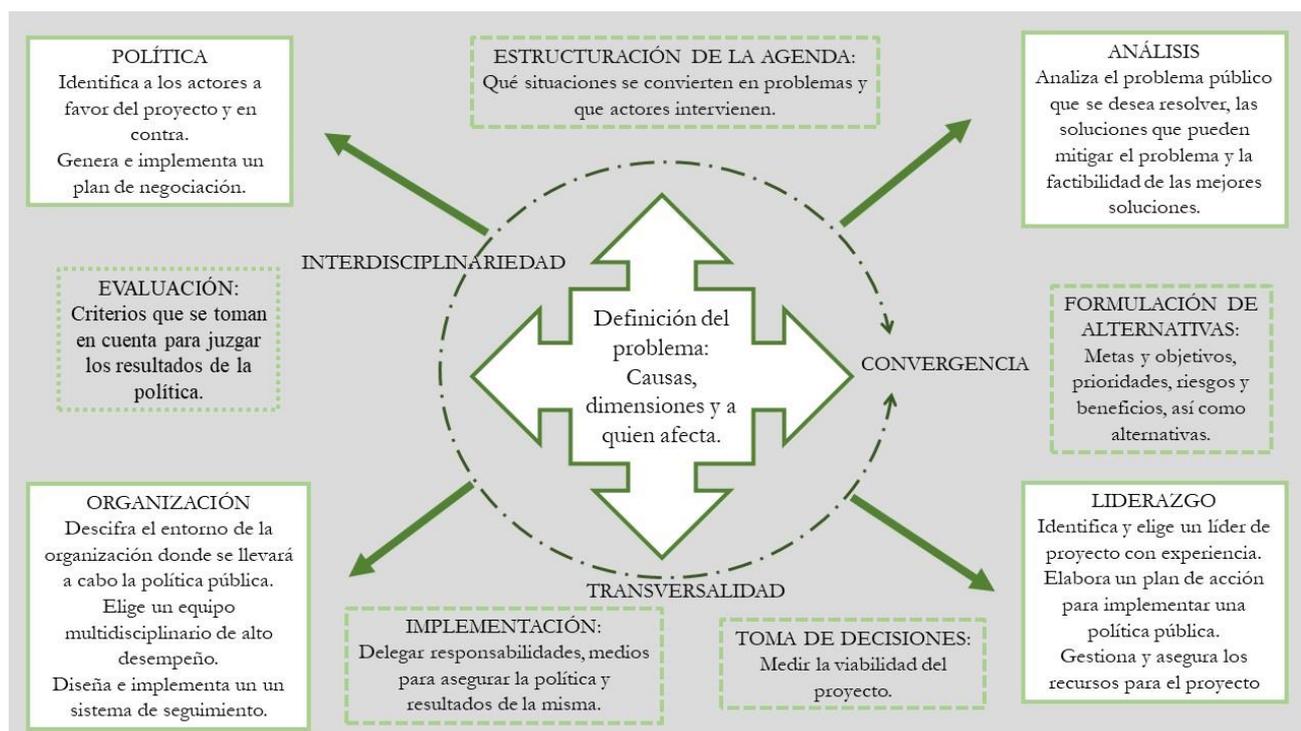


Figura 1. Modelo de Gestión Integral de la Política Pública del Turismo.  
 Elaboración propia con base en autores indicados.

Cualquier tipo de política pública en materia de turismo, y más aquella orientada a transformarlo en una herramienta de cohesión social que permita delinear un modelo de turismo solidario, demanda un proceso de planificación estratégica, y, además, la convergencia de los diversos actores y sus voluntades políticas, así como compromiso y corresponsabilidad para cumplir lo acordado de manera conjunta, consensuada y solidaria que permita implementar el cambio social aspirado. Para ello, la participación de los diversos sectores de la sociedad es vital mediante acciones transversales a los problemas identificados; es decir, un escenario de desarrollo turístico sustentable, por ejemplo, plantea la necesidad de implementar políticas que lo intervengan desde lo económico, social, cultural o tecnológico, con temas como empleo, seguridad, sanidad, marginación o gobernanza, por mencionar algunos, y no solo lo ambiental, lo cual además insta a trabajar a nivel de secretarías o ministerios nacionales (en el caso de México: Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de

Antropología e Historia (INAH), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Gobernación (SEGOB), entre otras), con los diversos actores y niveles intervinientes en tal propuesta.

Si a lo anterior se le suma que la resolución a un problema o la proyección de un cierto escenario deseado implican análisis y aplicación de conocimiento, es igualmente imprescindible contar con especialista (investigadores, científicos o académicos) vinculados a las áreas neurálgicas del proyecto, más allá de los asesores y políticos encargados de visualizar alternativas y tomar decisiones.

## **Conclusiones**

La política turística es un compendio de ideas que muestra el practicismo de una actividad que demanda nuevos escenarios de participación democrática real y auténtica, una reingeniería en el diseño de sus acciones y programas, y sobre todo, una nueva conceptualización que la ubique como prioridad nacional, más allá de los discursos oficialistas, eufemismos y frases hechas que aparentan interés en la actividad, pero se demuestra lo contrario con acciones desconectadas, para un proyecto que aspira ser solidario, combativo de la pobreza y desigualdades y responsable de sus acciones.

La planeación de la política pública del turismo (política turística), tiene un discurso con una carga social que aparenta orientarse al desarrollo sustentable de la actividad, así como beneficiar al núcleo de la actividad (micro y pequeños empresarios, empleo, etc.), lo que trae como consecuencia unas mejores condiciones de vida, tanto para los habitantes locales, como para los trabajadores, condiciones óptimas de seguridad para la práctica de la actividad, entre otras, sin embargo refleja lo contrario: son acciones que han beneficiado a grandes corporaciones, empresas transnacionales que, al amparo de políticas “nacionalistas” y del Estado capitalista, velan sus intenciones en programas bajo ideas de solidaridad, respeto y responsabilidad empresarial, social y ambiental.

La formulación de una respuesta contestataria a las políticas turísticas neoliberales por parte del gobierno de la 4T, se ha limitado a enarbolar un discurso cargado de valores sociales (cohesión, igualdad, democracia), pero en la práctica de los proyectos propuestos, como en el caso del llamado Tren maya, se evidencia la discrepancia de una parte de actores de las comunidades sobre su viabilidad y logros por alcanzar, sobre todo en las comunidades indígenas y la protección a sus recursos y ambientes.

Asumir el valor del turismo como una herramienta de cohesión social en la llamada 4T, es un reto que demanda el diseño de una política pública que no solo reconoce el concepto, sino que

instrumentalice una acción convergente, transversal e interdisciplinaria, debido a los problemas multidimensionales que plantea el llamado desarrollo turístico en México.

La aspiración de un modelo de turismo solidario, como lo evidencian los estudios en el tema, es mucho más que una buena intención; implica reflexión especializada que dé lugar a intervenciones, acciones planeaciones y diseños estratégicos integrales, que, sustentados en principios y valores, reorienten programas, estrategias, actores y políticas para hacer del turismo una auténtica prioridad nacional.

La política pública ya no solamente significa acciones de gobierno; hoy es de un interés ciudadano tan notorio que los problemas y soluciones atañen a todos, para lo cual es necesaria una nueva forma de hacer política con un carácter democrático auténtico, solidario, responsable y de planeación convergente, transversal e interdisciplinaria con la participación, necesidades y expectativas de todos los actores sociales que intervienen en ella.

## Referencias bibliográficas

- 24 horas Diario sin Límite. (2020). *Sistema de salud en México no está preparado para Covid-19: UAM*. (6 de abril de 2020). 24 horas Diario sin Límite. Recuperado de <https://www.24horas.mx/2020/04/06/sistema-de-salud-en-mexico-no-esta-preparado-para-covid-19-uam/>
- Acerenza, M. (2012). *Funcionamiento y organización institucional del turismo*. México: Trillas.
- Aguilar, C. H. (10 de septiembre de 2018). La 4ª Transformación de AMLO debería ser, en realidad, la 6ª. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/4-transformacion-amlo-deberia-realidad-6>
- Aguilar, V. L. F. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. (15-78).
- Alemán, R. (27 de agosto de 2019). ¡El fracaso de AMLO! ¿para eso quería ser presidente? *QUADRATIN*. Recuperado de: <https://mexico.quadratin.com.mx/itinerario-politico-ricardo-aleman-288/>
- Alén, G. E. (2002). Reflexiones sobre turismo termal. Alén G. E., Rodríguez, L. N. y Vázquez, A. J.(coord.). *Organización y gestión en el sector turístico*. Ourense, Universidad de Vigo, 170-174.
- Animal Político. (2020). Qué puentes quiere eliminar AMLO y cómo nacieron los fines de semana largos. (5 de febrero de 2020). *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2020/02/puentes-2020-amlo-fines-de-semana-largos-calendario/>
- Auriolos, W. R. (2005). *Globalización, Medio Ambiente y desarrollo Sostenible*. España: Porrúa S.A. de C.V.

- Báez, M. D. C. S., Paredes, A. P., Flores, A. T., & Perea, P. J. R. (2017). ¿Turismo para todos? Revisión crítica a la política turística mexicana: el caso de Ixtapa Zihuatanejo. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 3(2), 219-235.
- Bermejo Vera, J. (1984). Administración pública y turismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. (223),209-232.
- Campos, S. C. E. (27 de febrero de 2019). El crecimiento por sexenios. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/opinion/El-crecimiento-por-sexenios-20190227-0141.html>
- Capital Digital. (2020). Por qué es la cuarta transformación de México (según AMLO). (30 de noviembre de 2018). *Capital Digital*. Recuperado de <https://www.capitalmexico.com.mx/nacional/por-que-es-la-cuarta-transformacion-de-mexico-segun-amlo/>
- CONEVAL. (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico-metodológica*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Corzo, F. J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. (2ª Ed.). México: Editorial IEXE.
- Corzo, F. J. (2016). Análisis de política pública con el método ALOP. México: IEXE Universidad. Recuperado de <https://www.iexe.edu.mx/sin-categoria/analisis-de-politica-publica-con-el-metodo-alop.html>
- Council of Europe. (2017). *European Strategy for Social Cohesion*. European Committee for Social Cohesion (CDCS). Recuperado de <https://publicsearch.coe.int/#k=European%20Strategy%20for%20Social%20Cohesion#f=%5B%5D#s=101>
- Cruz, J. L. J. (2014). El Turismo como estrategia de desarrollo económico: El caso de las islas de San Andrés y Providencia. *Revista Cuadernos del Caribe*, 16(1), 37-56.
- De la Rosa, A. (6 de febrero de 2020). Desaparición de puentes vacacionales afectaría el turismo, responde IP a AMLO. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Desaparicion-de-puentes-vacacionales-afectaria-el-turismo-responde-IP-a-AMLO-20200206-0012.html>
- DOF. (1929). Acuerdo por el que se crea la Comisión Mixta Pro-Turismo. Diario Oficial de la Federación (DOF), *Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Poder Ejecutivo.
- Fisher, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Friedman, J. (1983). Espacio vital y espacio económico: contradicciones en el desarrollo regional. *Revista Interamericana de Planificación*, 17 (66), 144.

- Fuentes Y. (26 de noviembre de 2018). AMLO presidente: ¿qué es la "Cuarta Transformación" que propone Andrés Manuel López Obrador para México? *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>
- Fuentes-Moraleda, L., Muñoz-Mazón, A., & Rodríguez-Izquierdo, S. (2016). “El turismo solidario como instrumento de desarrollo: un estudio de caso para analizar las principales motivaciones de los turistas solidarios”, *Cuadernos de Turismo*, (37), 227-242.
- García, V. J. y Pedrero, J. (1993). *Introducción al derecho, edición especialmente dirigida al sector turístico*. Madrid, Editorial Síntesis.
- González H. M. & Montero, G. (2009). Impactos del turismo sobre los procesos de cohesión social: Caibarién”, Cuba. *Estudios y Perspectivas en Turismo*. (18).53-68.
- Guerrero, R. R. (2015). La construcción de una identidad cultural y el desarrollo del turismo en México. *Pasos*. 13(5),1019-1032.
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J.S. (2017) Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 8(2), 333-351.
- Hall, C.M. y Jenkins, J.M. (1995). *Tourism and Public Policy*. London: Routledge.
- Hernández Díaz, D., Castillo Nechar, M., Vargas Martínez, E. E., & Cruz Jiménez, G. (2017). La transversalidad en la política turística cultural del pueblo mágico de Metepec, México. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 5(13).
- Herrera, I. M. R., Fernández, J. I. P., Vázquez, A. V., & Rodríguez, R. M. A. S. (2018). Dinámica relacional en los pueblos mágicos de México. Estudio de las implicaciones de la política turística a partir del análisis de redes. *Anuario Turismo y Sociedad*, (22), 84-104.
- Infobae. (2019). Con la consolidación de los cárteles de droga, México se ubica a la cabeza en delincuencia organizada a nivel mundial. (28 de septiembre de 2019). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/28/con-la-consolidacion-de-los-carteles-de-droga-mexico-se-ubica-a-la-cabeza-en-delincuencia-organizada-a-nivel-mundial/>
- La verdad. Estos son los “puentes” que desaparecerían con la nueva iniciativa de AMLO. (5 de febrero de 2020). *La Verdad*. Recuperado de <https://laverdadnoticias.com/mexico/amlo-desaparece-puentes-dias-festivos-20200205-0259.html>
- Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas, en: L. F. Aguilar Villanueva. (1995). *El estudio de las políticas públicas*. CDMX: Porrúa. 35–103.
- López, G. T. J., de la Torre, G. Millán. V., & Navarro, A. Melián. (2007). “Turismo solidario. Una perspectiva desde la Unión Europea”. *Gestión Turística*, (8), 88-104.

- Loret de Mola, C. (12 de agosto de 2019). Entrevista completa al candidato para dirigir el PRI, Alejandro Moreno - Despierta con Loret. *Noticieros Televisa*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=W9BTFaZWOfI> no
- Loret de Mola, C. (13 de mayo de 2019). AMLO, su Gobierno y su equipo, análisis en #DespiertaConLoret, Gibrán Ramírez y María Amparo Casar analizan en la mesa de Despierta con Loret con Carlos Loret de Mola cómo gobierna AMLO. *Noticieros Televisa*. Recuperado de <https://www.facebook.com/NoticierosTelevisacom/videos/amlo-su-gobierno-y-su-equipo-an%C3%A1lisis-en-despiertaconloret/2155521077865925/>
- Loret de Mola, C. (19 de agosto de 2019). *Dirigentes de partidos políticos analizan la agenda política en Despierta*. #DespiertaConLoret. *Noticieros Televisa*. Recuperado de <https://www.facebook.com/watch/?v=482018922347613>
- Maldonado, C. (2007). Fortaleciendo redes de turismo comunitario. Revista local. glob. *Centro Internacional de Formación (CIF) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, Issue, (4), 1-84.
- Martín Castilla, J. I. (2005). La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Auditoría Pública*, (36), 47-60.
- Monfort, M. Vicente M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, (6), 17.
- Noticieros Televisa. (2019). Torruco presenta Estrategia Nacional de Turismo, en Chetumal. [24 de febrero de 2019]. *Noticieros Televisa*. Recuperado de <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/estrategia-nacional-turismo-torruco-amlo-chetumal/>
- OCDE (2011). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. París: OECD Publishing.
- ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [25 de septiembre de 2015]. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Orgaz, A. F., & Moral, C. S. (2016). El turismo como motor potencial para el desarrollo económico de zonas fronterizas en vías de desarrollo. Un estudio de caso. *El periplo sustentable*, (31).
- Ottone, E. y Sojo, A. N. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- Pérez, B. E. (1978). *Tratado elemental de derecho turístico*. España: Daimon.
- Pingel, C. (2007). *Turismo solidario en el marco del turismo responsable. Contextos, conceptos y aplicaciones* (Disertación doctoral). Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.

- Por el bien de todos, primero los pobres, reafirma AMLO. (2 de diciembre de 2018). *La Jornada*. Recuperado de <https://www.lajornadamaya.mx/2018-12-02/Por-el-bien-de-todos--primero-los-pobres--reafirma-AMLO>
- Ramírez, C. E. (2007). El proceso de privatización: Antecedentes, implicaciones y resultados. *Contaduría y Administración*, (222), 97-114.
- Roca, T. S. (2009) Concepción, institucionalización y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: un análisis comparado con México, Estados Unidos, Brasil y Suecia. *Serie Documentos de Trabajo n.º 25 Universidad ESAN*. Lima.
- Rodríguez, R. H. (2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad La importancia del consenso político en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 353-368.
- Romero, H. M. (1977). *Sociopsicología del Turismo*. México: Daimon.
- Roth Deubel A.N. (2009). La Política Pública. *En Políticas Públicas Formulación, Implementación y evaluación* (27). Bogotá. D.C.: Aurora.
- Ruelas-Barajas, E., & Gay-Molina, J. G. (2008). Políticas públicas, estructuras del Estado y defensa del derecho a la protección de la salud. *Salud pública de México*, (50), 343-347.
- Sancho, A. (2005). jornadas internacionales de turismo justo un reto para el desarrollo. 10/04/19, de Universidad de Valencia Sitio web: <https://www.uv.es/~sancho/Turismo%20y%20desarrollo.pdf>
- Schenkel, E., & Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 199.
- SECTUR. (2014). Manual de organización general de la Secretaría de Turismo. *Diario Oficial*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n284.pdf>
- SECTUR. (2019). Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024. Secretaria de Turismo. Gobierno de México. Recuperado de <http://amdetur.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Presentaci%C3%B3n-Estrategia-Nacional-de-Turismo-21.02.19-FINAL-comprimido.pdf>
- SEGOB. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 PND. *Secretaria de Gobernación. Diario oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Semple, K. (2020). El gobierno de México llama a la calma y adopta medidas mesuradas frente al virus. *The New York Times*. [16 de marzo de 2020]. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/03/16/espanol/deportes/mexico-coronavirus-amlo-futbol.html>

Sgard, Jérôme. (2012). México: la crisis de la deuda de los años' 80. *Amerique Latine Political Outlook*. 30-36. Recuperado de <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/LAPO%202012%20ESP%20Etudes.pdf>

Vázquez, B. A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. 26(79),47-65.

Velasco, G. M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27,953-969.

Velasco. G. M. (2004). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia: Tirant Lo Blanch.