



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“Evaluación en la implementación de las políticas públicas turísticas
en Pachuca de Soto, Hidalgo 2000-2015”**

Proyecto terminal para obtener el grado de:
MAESTRA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

Presenta:

Claudia Lizeth Gil Velázquez

Directores del Proyecto Terminal:

Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte

Dr. Robert González García

Dr. Bernabé Lugo Neria

Sexta Generación, 2016 - 2018

Pachuca de Soto, Hidalgo



MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E:

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **“Evaluación en la implementación de las políticas públicas turísticas en Pachuca de Soto, Hidalgo 2000-2015”**, que para optar al grado de Maestra en Gobierno y Gestión Local presenta la **C. CLAUDIA LIZETH GIL VELÁZQUEZ**, matriculada en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: **105943**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, la alumna mencionada, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
“AMOR, ORDEN Y PROGRESO”
Pachuca de Soto, Hgo., a 23 de Julio de 2018.

Dr. Alberto Severino Jaén Olivas
 Director del ICSHu
 Vo. Bo

Dr. Robert González García
 Profesor Investigador



Dr. Juan Antonio Taguena Belmonte
 Director de Tesis

Dr. Bernabé Lugo Neria
 Profesor Investigador



Dedicatoria

La culminación de esta etapa académica la quiero dedicar a tres personas especiales en mi vida; a Cristina mi madre, por ser un pilar importante en mis decisiones y por demostrarme siempre su cariño, valor ante la vida y apoyo incondicional sin importar nuestras diferencias de opiniones; a José Luis mi padre, quien a pesar de nuestra distancia física por su trabajo, siempre me procuró y ha estado presente mostrándome su complicidad y amor a través del tiempo; ambos con paciencia, no dejando de lado algunas reglas y libertades me motivaron para alcanzar mis anhelos y a Daniel mi hermano quien con sus consejos y pláticas motivó muchas veces en mí el espíritu de seguir adelante haciendo que viera la vida con una mayor simplicidad. A ellos quienes en cada paso son mis mejores amigos, consejeros y sobre todo ejemplos a seguir les dedico mis horas de trabajo, desvelos y alegrías que tuve durante mi preparación para obtener este grado. Familia este logro es gracias a su fortaleza, virtudes y valores inculcados en mí.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi máxima casa de estudios la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por generar oportunidades que permiten a los jóvenes poder seguir preparándose en el mundo académico, a los profesores que guiaron mi conocimiento durante la maestría, especialmente a quienes tuve el privilegio de conocer desde la licenciatura y que más que maestros los veo como personas importantes en mi desarrollo personal y profesional, porque con su entusiasmo siempre me motivaron para seguir su camino a través del estudio, los libros y la investigación, especialmente quiero hacer mención al Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte quien dedicó su tiempo para poder dirigir este trabajo, así como mi comité quienes siempre se mantuvieron al pendiente cuando en mi proceso de aprendizaje algo no marchaba bien, los doctores Bernabé Lugo Neria y Robert González García, sin dejar pasar por alto al Coordinador de la Maestría el Doctor Guillermo Eduardo Lizama Carrasco por su apertura y apoyo ante diversas circunstancias durante el desarrollo de este trabajo.

No hay mejor ejemplo que el que sigues cuando tus padres te han demostrado que el trabajo es el mejor legado que te pueden dar.

Índice

CAPÍTULO 1. POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO.....	1
1.1 ¿Qué son las políticas públicas?.....	1
1.2 Problema público y agenda pública.....	8
1.3 Gestión de los problemas públicos.....	12
1.4 La interacción social en la resolución de los problemas públicos	14
1.5 El liberalismo social desde el capital para bienes y servicios de esparcimiento	21
1.6 Enfoques de turismo como problema público.....	27
1.6.1 Enfoque social del turismo	28
1.6.2 Enfoque económico del turismo	30
1.6.3 Enfoque cultural del turismo	32
1.6.4 Enfoque Institucional del turismo.....	32
1.6.5 Productos generados por el turismo	35
1.7 Factores que determinan los logros en turismo.....	36
1.7.1 Crecimiento de la actividad económica por el turismo	38
1.7.2 Rentabilidad para el capital turístico.....	38
1.7.3 Rentabilidad social turística.....	39
1.7.4 La importancia del valor público en el turismo	45
CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DE LOS CONTEXTOS TURÍSTICOS QUE GENERAN EL FORTALECIMIENTO DEL TURISMO EN LA CIUDAD DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO PERIODO 2000-2016	47
2.1 Antecedentes del desarrollo de las prácticas turísticas	48
2.1.1 Contexto del crecimiento turístico internacional.....	52
2.1.2 Contexto del crecimiento turístico nacional	58
2.1.3 Contexto del crecimiento turístico local en Hidalgo.....	65
2.2 Planes y programas gubernamentales que fomentan el turismo en México ...	71
2.2.1 Instrumentos de Planeación Estratégica del Turismo en México	72

2.2.1.1. PND 2013-2018.....	78
2.2.1.2. Programa Sectorial de Turismo	80
2.2.1.3. Plan Estatal de Turismo de Hidalgo México	83
2.2.1.4 Plan Municipal de Pachuca Hidalgo	85
2.3 Ventajas y Desventajas de la Actividad Turística	92
2.3.1 Ventajas y desventajas económicas del turismo	93
2.3.2 Ventajas y desventajas políticas del turismo	94
2.3.3 Ventajas y desventajas sociales del turismo.....	95
2.3.4 Ventajas y desventajas culturales del turismo	96
 CAPITULO 3. EVALUACIÓN DE LA AGENDA MUNICIPAL DE TURISMO EN LA CIUDAD DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO	 99
3.1 Incorporación en la agenda de turismo	99
3.2 Antecedentes de la incorporación de la agenda de turismo en el municipio de Pachuca de Soto.....	105
3.3 Programas y planes gubernamentales en el turismo	107
3.4 Agenda municipal actual en el municipio de Pachuca de Soto	114
3.5 Estatus actual del turismo en el Municipio de Pachuca de Soto	117
 CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE PUEDA SER EVALUADA Y ATIENDA LAS DESVENTAJAS DE LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO TURÍSTICO EN LA CIUDAD DE PACHUCA DE SOTO	 129
4.1 Modelo referencial que sustentará la política	130
4.2 El análisis de las políticas como un proceso social	132
4.3 Selección de las opciones y evaluación de las alternativas.....	136
4.3.1 Análisis de los involucrados el fortalecimiento del desarrollo turístico municipal.....	139
4.3.2 Árbol de problemas	142
4.3.3 Árbol de objetivos.....	143
4.3.4 Árbol de estrategias	144
4.3.5 Matriz de Marco Lógico	145

4.4 Recomendaciones para la generación de una política pública para el fortalecimiento de la actividad turística en Pachuca de Soto y su evaluación.....	147
Bibliografía	150

Índice de gráficas

Gráfica 1. Crecimiento turístico a nivel continental (año 2015).....	54
Gráfica 2. Principales destinos turísticos en el mundo por la llegada de turistas, periodo 2014-2015.....	55
Gráfica 3. Principales destinos turísticos en el mundo por ingresos económicos (millones de dólares) periodo 2014-2015	56
Gráfica 4. Crecimiento de la actividad turística en México, periodo 2010-2015....	57
Gráfica 5. Crecimiento laboral del turismo en México durante el 2014	60
Gráfica 6. Distribución laboral turística por sexo en México	62
Gráfica 7. Crecimiento del PIB turístico nacional durante los años 2003, 2008 y 2011.....	63
Gráfica 8. Crecimiento de los subsectores económicos del turismo mexicano.....	65
Gráfica 9. Total de llegadas de turistas nacionales a Hidalgo	69
Gráfica 10. Total de llegadas de turistas internacionales a Hidalgo.....	70

Índice de tablas

Tabla 1. Congruencia entre los instrumentos a nivel federal, estatal y municipal para el fortalecimiento del turismo.....	88
Tabla 2. Planes y programas analizados para el fortalecimiento del turismo en los tres niveles de gobierno, periodo 2013-2018	110
Tabla 3 Análisis FODA de las líneas de acción implementadas por parte de la Dirección de Turismo Municipal	125
Tabla 4 Intereses de los sectores sobre la actividad turística.....	141
Tabla 5 Matriz de marco lógico del fortalecimiento municipal.....	145

Glosario

Siglas	Significado
BCST	Barómetro de la Cuenta Satélite de Turismo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CPTM	Consejo de Promoción Turística de México
CST	Cuenta Satélite de Turismo
DATATUR	Sistema Nacional de la Información Estadística del Sector Turismo de México
DOF	Diario Oficial de la Federación
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MIPyMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMT	Organización Mundial de Turismo
OST y PS	Observatorio de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social
PAN	Partido de Acción Nacional
PES	Plan Estatal de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PNT	Política Nacional Turística
PNT	Programa Nacional de Turismo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROSECTUR	Programa Sectorial de Turismo
SARE	Sistema Rápido de Apertura de Empresas
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
SNPP	Sistema Nacional de Planeación Participativa
STyPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
UDR	Unidades de Desarrollo Regional

CAPÍTULO 1. POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

El presente capítulo tiene como finalidad desarrollar el marco teórico del proyecto sobre la evaluación de los programas para el fortalecimiento del turismo en la ciudad de Pachuca de Soto, buscando situar el problema de investigación, dentro de un conjunto de conceptos que permitirán delimitar teóricamente el presente trabajo, de la misma manera en el siguiente apartado después de desarrollar algunos conceptos sobre las políticas públicas, se elige una línea de investigación que permitirá enfocar el desarrollo de los siguientes capítulos.

Asimismo, este apartado brindará la oportunidad de reconocer mediante una argumentación teórica las variables que se consideraron para la realización del problema de investigación, por lo que su desarrollo exige integrar el conjunto de conocimientos de manera organizada, jerárquica, lógica y sistemática, esto con la finalidad de que el lector pueda identificar los aspectos teóricos que se han considerado para este capítulo.

El marco teórico que fundamenta este trabajo proporciona al lector una idea más clara acerca de este tema, describiendo conceptos clásicos que se complementarán con percepciones actuales y específicas sobre la importancia del turismo dentro de las políticas públicas y las facetas que de estas se desprenden; las citas de estos aportes se encuentran en fuentes documentales consultadas anticipadamente.

Finalmente, este capítulo refleja las implicaciones teóricas sobre el estudio de las políticas públicas identificadas como acciones implementadas por parte del gobierno, así como la relación que tiene con otras áreas del conocimiento y el impacto que puede generar reconocer teóricamente la importancia del análisis de la respuesta de la administración pública.

1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

Para la elaboración del presente trabajo sobre la evaluación y diagnóstico de los programas para el fortalecimiento del turismo en la ciudad de Pachuca de Soto es necesario retomar conceptos modernos con elementos clásicos de la definición de

políticas públicas, por lo que es importante para el desarrollo del mismo partir de la definición de política pública y porque este término es relevante durante el análisis que se desarrolla durante este proyecto sobre los programas que ya son implementados por el gobierno municipal.

Dentro de la literatura de la ciencia política y en el deber ser a las políticas públicas se les reconoce como la acción gubernamental que busca dar respuesta a las necesidades y problemáticas que surgen de la sociedad, de esta manera se retoman para el presente trabajo diversos axiomas para las decisiones que se consideran a partir de acciones públicas, entre las cuales se van a destacar que la respuesta “tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y se construyen, así como el modo en que dichas definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero, también es el estudio del cómo, por qué y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción e inacción” (Parsons, 1995) de esta primer definición se puede retomar que incluso la no respuesta gubernamental también puede ser considerada como una acción política importante. Por otro lado, para algunos autores como Thoening (1992) establece que:

La política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental, por lo que la política pública no es otra cosa que es el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan para lograr qué resultados, a través de qué medios? (pág. 89).

En esta definición la legitimidad de la toma de decisiones por parte del gobierno ya se considera como un elemento sustancial para la aceptación de la acción gubernamental por parte de la sociedad, además de manera recíproca puede generar en los gobiernos posteriores la aceptación de la misma línea ideológica, promoviendo beneficios políticos a la administración y a la forma en que se manejan las alternativas de solución por medio de la implementación de las políticas públicas, generando a su vez que los proyecto no queden truncados por los periodos que corresponden a las administraciones gubernamentales del municipio.

No obstante, se genera una mayor certeza a la ciudadanía por la pronta e idónea respuesta a su problemática, de esta manera implícitamente también se empiezan a considerar cambios dentro de la toma de decisiones a partir de un ámbito gubernamental, ya que a partir de los años 90 comienza un gran auge para la toma de decisiones y eficiencia del gobierno para responder mediante programas y políticas focalizadas, así como de funcionarios especializados para dar respuesta a la sociedad.

Otra definición que se ha considerado retomar para definir que es la política pública es la de (Aguilar Villanueva, 2007) quien para referirse al estudio de las políticas públicas lo hace como “las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”, como en las definiciones anteriores, precisar una política pública ya no solo tiene que ver con funcionarios o entes políticos, sino con incorporar la opinión de la sociedad y especialistas delegando funciones y responsabilidad ante programas que les pueden ayudar a generar su propia dinámica de crecimiento, y de esta manera fomentar la participación que tienen ya que los beneficios que se observan son directos para los participantes.

Tomando en consideración que una de las premisas de los gobiernos municipales es la cercanía que tiene con los ciudadanos y la sensibilización hacia las problemáticas que se generan en puntos específicos de la sociedad, cuando el gobierno incorpora dinero de los privados genera que la sociedad preste mayor atención al manejo de los recursos, generando la necesidad de una rendición y transparencia de las cuentas de los asuntos públicos.

Cuando se identifica que en estas definiciones se resaltan algunos de los elementos más importantes de la acción por parte del gobierno, es relevante destacar que para el presente trabajo también se ha considerado que existen otros mecanismos formales e informales para la toma de decisiones que definen de una manera más próxima a la política pública con respecto a la sociedad del siglo XXI. Por ejemplo, cuando los flujos de información se relacionan a un objetivo público definido de forma democrática, en este sentido se estaría avocando al

fortalecimiento del turismo en la ciudad de Pachuca de Soto, que nace a partir del sector público, y que de manera frecuente puede contener participación de la comunidad y en mayor parte del sector privado (Lahera, 2002). A pesar de ello, en los programas de acción hasta el día de hoy implementados, el sector que participa en la creación e implementación de estos programas es únicamente el compuesto por los directivos y trabajadores operativos del área de la Dirección de Turismo perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Pachuca; lo cual no representa la intención de las definiciones antes mencionadas, ni los principios básicos del nuevo tipo de administración en los gobiernos modernos, generando un bajo crecimiento de la actividad, un desinterés por parte de los actores participantes, principalmente los privados y el flujo de capital económico bajo o direccionado hacia otros lugares y/o actividades.

Una de las formas de actuar por parte de la Presidencia Municipal de Pachuca, es por medio de la participación de algunos de sus trabajadores que de manera consensuada generan proyectos y programas que se intentan implementar de manera estratégica, por lo que el curso de acción de estas decisiones no denota características de las definiciones propuestas para una política pública, de esta manera retomando algunas particularidades que se proponen para la creación de políticas (Lahera, 2002) es que, para que una política pública sea de calidad debe incluir orientaciones o instrumentos y mecanismos institucionales para la previsión de resultados es decir, la evaluación de los programas a diferencia de la práctica por parte de los programas implementados que al no contar con una visión estratégica real institucional el reflejo de crecimiento económico, social y cultural no logra ser inherente a los planes que se proponen a nivel estatal o nacional en el sector turístico.

Retomando estas definiciones y las aportaciones que hacen los autores (Parsons, 1995) (Thoening, 1992), (Aguilar Villanueva, 2007) y (Lahera, 2002) con respecto a la respuesta de la acción gubernamental ante la sociedad, podemos considerar a sus unidades conceptuales más latentes para el presente proyecto, entre las que se destacan, a los actores, a los participantes, las causas y consecuencias de la respuesta del gobierno y como es que la construcción de la

política pública nace de una situación particular de la sociedad, es decir, que no todos los problemas llegan a ser considerados como relevantes por parte de los múltiples actores sociales, solo algunos de ellos llegan al interés del gobierno para dar una respuesta administrativa.

Sin embargo, cuando son acciones que se implementan sin un consenso con la sociedad o los actores privados hacen que la corresponsabilidad que puedan tener estos sectores con el gobierno se evite por la falta de entrega de información que limita la intervención privada y ciudadana, en este sentido como consecuencia la participación que se genera yace de otro grupo de actores, especialmente importantes para el sector turístico como los empresarios o el sector privado que se encarga de la oferta de servicios para los visitantes, pese a esto al igual que la sociedad promedio presentan poca participación en la implementación de estos programas, porque se acotan a márgenes políticos de acción y porque estas acciones institucionales no logran equilibrios macro y microeconómicos básicos que permitan una consolidación fiscal que otorgue certeza a quienes participan de manera directa en la rama de la prestación de servicios (Lahera, 2002).

Otro elemento importante de estas definiciones es que la acción o inacción del gobierno también puede generar legitimidad en la toma de decisiones y finalmente que para la aplicación de una política pública, también es necesaria la participación ciudadana, por lo que éstas del mismo modo consisten en un trabajo conjunto entre los ciudadanos, los empresarios y el gobierno que le significan a los sectores en donde estas se aplican el logro más fácil de los objetivos consensuados por los actores que intervienen.

Trabajar por medio de las políticas públicas le simboliza al gobierno legitimar sus acciones, ya que estas se consideran por medio de las autoridades y los ciudadanos, mediante instrumentos específicos, situaciones definidas y construidas como problemas públicos (Blanco, 2013). Si se consideran los elementos principales de estas definiciones con motivos académicos, podemos determinar cuáles son las acciones del gobierno que se implementan para la respuesta a la sociedad, primero deben ser llevadas a cabo por la autoridad,

surgen como respuesta a un problema definido e identificado, privilegian a la comunidad, generando un acuerdo entre la autoridad y la sociedad para su aplicación, de esta manera dentro de los elementos que se consideran para decir que los programas que implementa la presidencia municipal por medio de su Dirección de Turismo presentan condiciones deseables dentro de una política pública es, según (Lahera, 2002) la fundamentación general y no sólo específica, estimación de costos y propuestas de financiamiento; rudimentos de una evaluación de costos y beneficios sociales; consistencia agregada e interna de la propuesta, especificación de apoyos y críticas probables y oportunidad política, esta última vista como un factor de oportunidad para la legitimidad de la administración municipal frente a la sociedad con la toma de decisiones y los resultados.

Algunos de los problemas que se generan con base a los programas que surgen de manera interna para dar fortalecimiento al turismo, es que como ya se mencionaba en las primeras líneas de este apartado, estas nacen de la idea de algunos de los trabajadores del área, que sin demeritar la intención u originalidad de las ideas, estas propuestas corren el riesgo de limitar la distribución que existe entre el poder de los agentes políticos y la ciudadanía, sesgando de esta manera gran parte de la participación de los actores privados y de los mismos habitantes de la ciudad.

Un factor fundamental para hacer este análisis sobre la evaluación y el diagnóstico de los programas de turismo en Pachuca de Soto, es generar, en primer lugar la apertura hacia una nueva visión de respuesta por parte de la administración tradicional, convirtiéndola en un instrumento que genere metas, prácticas administrativas y partidas presupuestarias que se alimenten así mismas con los ingresos que se obtienen por parte del sector turístico, permitiendo desde el gobierno, generar análisis estratégicos que puedan evaluar a la gestión pública, aunque se debe de reconocer que las políticas públicas tienen beneficios, esto no significa que sean iguales para todos, sino aceptar que pueden traer algunos perjuicios para un segmento de la sociedad, sin embargo, cuando son planes estratégicos con una orientación clara, es posible reducir este margen

incorporando actores que se puedan beneficiar de prácticas que identifican a la cultura o las tradiciones de algún lugar.

Cuando se evalúa el actuar del Estado, lo que se pretende, no es simplemente dar una crítica ante las respuestas del gobierno, sino evaluar cuál es la acción del Estado o cuestionar su competencia, haciendo una recomendación en la cual se debe delegar parte de las decisiones hacia actores más experimentados en la prestación de servicios, que si trabajan de manera conjunta con el gobierno, la ganancia ya no resultaría para un solo sector, sino para la sociedad.

Para la generación de una política pública, la visión debe ser de manera imparcial a los valores e intereses que pueda tener un segmento específico de la sociedad y también del ámbito político, ya que la finalidad de responder ante una problemática tiene que ver con analizar cada uno de los elementos que la constituyen, considerando el interés general para que la respuesta se genere en un espacio público mayor.

La importancia de analizar los programas municipales de turismo de la ciudad Pachuca de Soto radica en que a menudo estos tienen que ver con asuntos políticos o administrativos que pueden implicar la reformulación de la problemática, que en la mayoría de los casos tenga distintas alternativas de solución, la aportación que pretende el presente trabajo, tomando como referencia a Lindblom quien:

... en un intento por reformular problemas, junto con una serie de alternativas posibles, que culmina con una recomendación al encargado de tomar decisiones respecto a lo que se debe de hacer o en cuales alternativas debe poner su consideración final...por lo tanto, las políticas públicas son la búsqueda imparcial del interés público, el empeño por diseñar políticas prácticas, el satisfacer necesidades de los funcionarios públicos, y en particular, ofrecer recomendaciones. (Lindblom, Gestión y Política Pública , 1994, pág. 258)

Además de incorporar a la toma de decisiones como un valor agregado al quehacer político, es decir, que una buena acción por parte del gobierno le puede representar un mayor número de ciudadanos satisfechos que para el siguiente periodo administrativo se puedan considerar simpatizantes y votantes hacia esa ideología política.

1.2 Problema público y agenda pública

Si las políticas públicas son las respuestas del gobierno ante las problemáticas o las necesidades de la sociedad, identificar al problema público requiere constituirlo primero como una acción que es identificada y aceptada por parte del gobierno, y que se entiende en palabras de (Bautista, 2009) como una expresión política que le permite al individuo liberarse dentro de una esfera pública en los límites del Estado, es decir, que el ciudadano permite que sean las autoridades quienes toman las decisiones en busca de un bien colectivo.

El propósito de establecer cuáles son las cosas públicas o los intereses del Estado es con la finalidad de maximizar sus rentas y beneficios, como consecuencia la concepción de lo público dentro de las políticas turísticas es que estas van a derivar del mercado y hacia la idea de lograr un interés general mediante la realización de los intereses individuales (Múnera, 2001).

La importancia de identificar el concepto de problema público, es que de acuerdo con la respuesta gubernamental ante acontecimientos que pueden afectar o beneficiar a la sociedad, es mediante esta toma de decisiones que se pueden fortalecer y aumentar los tejidos sociales en pro de la legitimidad del gobierno generando de esta manera un mayor vínculo de la sociedad civil (Hernández, Ochoa, & Novoa, 2001) construyendo reglas y normas eficaces y eficientes para incentivar el desarrollo de esta.

Con la premisa anteriormente expuesta y de acuerdo a la bibliografía existente sobre el crecimiento del turismo y su incorporación a la agenda sistémica para la generación de políticas gubernamentales, se considera a la actividad turística como un problema público que surgió como una forma en que los asuntos fueron definidos de acuerdo a las medidas que se consideraron para resolverlos (Parsons, 1995), en virtud de esto, a partir de un problema definido por parte del gobierno de manera vertical se buscaron las acciones necesarias para incorporar a esta actividad como un eje fundamental para el crecimiento y fortalecimiento de la economía, la cultura y la cohesión social por la identificación de valores que se fomentaban en base a la identidad y el arraigo cultural de los estados y de los municipios o comunidades.

La evolución del turismo tiene una fuerte relación con las respuestas gubernamentales y la adaptación de las políticas de acuerdo a las progresivas necesidades de los espacios gubernamentales y de la creciente participación social, sin embargo los contextos internacionales han jugado un papel relevante para la direccionalidad de las políticas de acuerdo a las tendencias y exigencias que se van marcando en torno a esta actividad recreativa, por lo que al surgir problemáticas en contextos diferentes le marcó al turismo una fuerte adhesión a la formulación y regulación de patrones para el desarrollo de la actividad turística.

Incentivar al turismo, las prácticas que conlleva su desarrollo y planificación obliga al gobierno a proyectar de manera estratégica los planes de acción para la proyección y consolidación de destinos turísticos existentes, además de prever la importancia de los factores que se ven inmersos dentro de las redes de actuación sociales, ideológicos y políticos para identificar puntos clave y posibles áreas de oportunidad que le permitan actuar de manera decisiva desde la conciencia ciudadana hasta la elaboración de las políticas públicas, en otras palabras esto representa insertar dentro de la toma de decisiones un conjunto de condiciones necesarias de una comunidad concreta con un sistema de valores y la reivindicación social para que la comunidad esté dispuesta a negociar la inclusión de las peticiones que ellos no han puesto como tema de prioridad, pero que les representan beneficios colectivos en aspectos económicos, culturales y sociales; de igual manera tomando en consideración que el gobierno se desenvuelve en entornos de política y muchas decisiones se consideran en base al cabildeo y la argumentación es importante incorporar también las demandas políticas, para que estas sean integradas en la agenda gubernamental (Lezama, 1996) generando e implementando de esta manera los programas necesarios para dar respuesta a la sociedad.

El interés por profundizar en el estudio y entendimiento del problema público para el análisis y evaluación de las políticas turísticas del presente trabajo, es que:

... sí la vida política es vista como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de in puts se convierten en el tipo de out puts que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas” (Easton, Esquema para el análisis político, 1969, pág. 221).

De este modo, encontramos que la persistencia del sistema político, en el sentido del fortalecimiento de las instituciones y respuestas de la administración pública hacia la actividad turística forma parte de un sistema abierto, que por su naturaleza social se encuentra expuesto a influencias procedentes de otros sistemas que condicionan el actuar de los miembros del régimen, desde este enfoque recae la importancia de la concepción del problema público ya que la finalidad del gobierno es generar respuestas ante nuevas problemáticas sociales, entender esta concepción puede ayudar a concebir una reflexión teórica sobre los resultados obtenidos de este análisis.

Sabiendo que las políticas turísticas tuvieron sus antecedentes a partir de una actividad que era meramente social y con fines de esparcimiento y recreativos, no fue hasta que comenzó a llamar la atención por parte del gobierno para que fuera incorporada a la agenda sistémica ya que la derrama económica que se estaba creando le representó a los líderes políticos definir a la actividad como una problemática que tenía que ser resuelta por medio de la planificación ya que, de igual manera estaba despertando el interés público por las creencias y valores que estaban apareciendo a partir de los turistas y sus receptores.

Es importante identificar que dentro de la definición del problema público al participar diversos actores entre los que destacan los gubernamentales, políticos, empresarios y sociedad civil hace que el problema este sujeto a diversas interpretaciones, lo cual podría representar que para que la generación de las políticas fuera en base a sus concepciones múltiples que permitan considerar la mayor cantidad de aspectos que se ven afectados o que podrían beneficiar, ya que una concepción única podría ser limitada corriendo el riesgo de que se tomen a consideración otros asuntos que poco tengan que ver con el desarrollo del turismo.

Otra de las ventajas que puede representar tener una concepción múltiple sobre la interpretación de un problema tiene que ver con la concepción subjetiva de cada uno de los actores que participa en su producción pero que también se ven afectados por esta. Cuando se genera una concepción para la intervención hacia una problemática por parte del gobierno, resulta importante tomar en

consideración a las instituciones formales que intervienen en la aplicación y regulación, en este sentido considerar la parte legal de las políticas de turismo es también un elemento importante para la legitimidad e impulsar por medio del marco legal las bases que fomenten y regulen a la actividad turística.

Cuando se identifica de manera correcta una problemática y se aprovechan de manera eficiente los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales, ya que la definición de un problema también depende de seleccionar de manera estratégica las posibles realidades y en base a ellas definir sus valoraciones, puede significar la eficiencia de la respuesta del Estado. La definición del problema logra ayudar de manera estratégica la apreciación de las inclinaciones culturales y sociales propias del contexto en el cual se está desarrollando la formación de políticas públicas (Cobb, 1993), dando apertura a la discusión de nuevas temáticas en torno al tema e innovaciones en políticas económicas que fomenten una mejor distribución de los recursos económicos en base al desarrollo de la actividad turística.

Aunque durante los últimos años se han incorporado una serie de actores clave para la definición de políticas públicas, no se debe de olvidar que cuando una problemática logra entrar como foco de atención en el gobierno y este lo incorpora a la agenda pública, la institución formal, permanece en manos de la autoridad que esta investida de legitimidad que logra por medio del cabildo y la acción política. Incorporar el turismo dentro de la agenda, significa no solo la obligación por parte de los políticos y los funcionarios a tomar decisiones, sino hacer partícipe a la población en el proceso de la toma de decisión para que esta pueda ser identificada como una política pública y no como una gubernamental.

Una de las ventajas de la participación social en estos procesos se define a raíz de que hasta que el gobierno no toma un problema como un foco de atención, muchos grupos y sus problemáticas se encuentran lejos de solución y sobre todo representación en los procesos de la creación de la agenda, este punto puede presentar también un modo de captación de votos hacia alguna ideología política específica que representa a estas minorías y sus intereses, de no existir estos grupos o representantes que actúan como agentes de presión para la

incorporación de problemáticas y soluciones a la agenda aumenta la probabilidad de desventaja frente a otros grupos, por lo que si existen sectores bien definidos con intereses focalizados que permitan generar soluciones a partir de las decisiones gubernamentales de una manera eficiente puede representar una mayor aceptación por parte de la ciudadanía.

Transferir información para la generación de la agenda de gobierno depende en gran medida de los arreglos políticos que ocurren en las entidades gubernamentales y en los subniveles nacionales, quienes generalmente tienen ciertas predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda, lo que representa la reducción del número de posibles soluciones a tomar en consideración, algunos de estos subsistemas y actores políticos cuentan con mejores estructuras y altos grados de control que permean de manera directa en la definición de los problemas y sus posibles soluciones (Cobb, 1993), muchas de las soluciones que nacen de estas estructuras se definen en base a las políticas existentes y únicamente representan no una innovación, sino un modelo incremental.

Cuando se identifica un problema, este es clave no solo para la solución, sino además para la manera de tratarlo, maximizar los alcances de su solución y minimizar el rechazo que podría obtener por la sociedad, una de estas características tiene que ver con el proceso de la formación de la agenda, ya que cuando se consideran a los hechos, estos en la mayor parte de las ocasiones poco tienen que ver con la realidad del mismo hecho, por lo que cuando se genera la agenda, la definición del problema debe de tener aspectos políticos creíbles, acéptales y argumentativos.

1.3 Gestión de los problemas públicos

Aceptar una problemática dentro de la agenda gubernamental significa que tiene una solución, y que esta se encuentra dentro de la competencia de las instituciones formales del gobierno y sus autoridades, cuando se acierta una alternativa de solución a la problemática, es importante que esta sea hipotética, porque cuando se hace la formulación del problema la solución propuesta debe

formar parte de la misma hipótesis que garantice su resultado (Wildavsky, 1979); de la misma forma otro aspecto importante que marca en sus estudios este teórico sobre las políticas públicas, y que resulta impórtate resaltarlo para el desarrollo de este trabajo de análisis es considerar que muchas de las restricciones que se imponen por la misma cultura y el desarrollo de la sociedad que se adapta a las épocas y contextos pueden transformarse de manera paulatina durante el tiempo de una generación otra, por esta razón, cuando se toman decisiones y opciones de acción, la parte política debe de considerar que para la sociedad es más fácil aceptar un cambio en las instituciones duras que aceptar los cambios que forman parte de sus símbolos, costumbres y cultura, por lo que hacer un plan de intervención que choque con estos tejidos sociales representará de manera profética el fracaso de la política pública.

En el caso del turismo y su desarrollo, aunque este era una actividad antigua y natural entre las personas que contaban con los recursos económicos para realizarla, los cambios estructurales que se producen dentro de la política turística existente tienen mayor enfoque hacia las instituciones gubernamentales que pueden generar su crecimiento o fortalecerlo, cuando este tema entra como un problema público, las alternativas de solución que tengan relación con los cambios de conducta de la sociedad que se rola entre los papeles de turistas y de receptores o prestadores de servicios turísticos se deben generar en base a proyecciones de mediano y largo plazo tomando en consideración la factibilidad del cambio en las ideas, comportamientos o incluso en las costumbres de la misma sociedad.

Cuando se identifican los valores que intervienen en las disposiciones gubernamentales, es importante que los tomadores de decisiones, políticos y administradores públicos, identifiquen los valores que podrían significar el fracaso o éxito de la elección de alternativas, su implementación y evaluación del impacto de las políticas públicas, es decir, que cuando:

Se distinguen dos aspectos en el proceso de determinación de los valores, tal como ocurre en la realidad. El primero es claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; esto es, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo. De modo menos simplista, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos

objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el primero, pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. (Lindblom, Gestión y Política Pública , 1994, pág. 264)

Esto significa, que cuando se hace una gestión de los problemas, se debe considerar por un lado, que se tienen que visualizar los posibles escenarios para la aplicación de las posibles alternativas y los acuerdos políticos que surgen en los diferentes niveles subnacionales, y por otro lado, también se debe considerar la parte política de la discusión para la gestión de los problemas como importante, ya que es esta parte es la que se encarga de su discusión a nivel gubernamental entre los tomadores de decisiones que hacen la política o la modifican en primera instancia por la palabra (Majone, 2005) y esto representa el valor incremental que podría tener una política existente o la solidificación de sus objetivos.

Durante esta gestión, uno de los elementos que permea el que se lleve a cabo o no la discusión sobre la problemática es la argumentación que hacen los tomadores de decisiones y los ciudadanos que mediante su organización logran la incorporación de una problemática dentro de la agenda sistémica, de esta manera cuando se gestiona la problemática tiene mayores probabilidades de incorporar durante su ejecución juicios de moral para el mayor alcance e impacto durante su implementación.

Cuando se generan discusiones públicas, permite al gobierno incorporar una variedad de ideas en la elección de las alternativas, ya que es lo que moviliza el conocimiento de los técnicos en la elaboración de las políticas son las experiencias pasadas, de fracaso o éxito, que permiten la modificación o corrección de las decisiones para mayores beneficios, cuando se incorpora a la discusión elementos sociales y argumentativos, los resultados que se producen generan una mayor democracia y participación ciudadana que mitiga el autoritarismo y la jerarquización gubernamental en la elaboración de las políticas.

1.4 La interacción social en la resolución de los problemas públicos

En los puntos anteriores ya se ha precisado, con base algunos autores, que en el aspecto general de la definición de las políticas públicas estas representan como

el curso de acción o inacción por parte del gobierno, y que este desde las instituciones formales se legitima por medio del poder; aunque a partir de la crisis del Estado a partir de los años 80's del siglo pasado, la administración pública comenzó a tener un enfoque diferente respecto a la toma de decisiones y a los actores que participaban en este sentido, ya que con la decadencia del Estado benefactor las acciones gubernamentales para seguir manteniendo el poder tuvieron que ser adecuadas a las nuevas demandas sociales.

Con la paulatina recuperación del estado de bienestar se comenzaron a generar líneas de acción diferentes que se acoplaban hacia las nuevas tendencias y exigencias por parte de la sociedad, a partir de estas modificaciones que tenían que ver con tomar en cuenta a la sociedad y a los grupos interesados como algunos líderes políticos, de opinión, personas social o económicamente influyentes o simplemente agrupaciones de ciudadanos que compartían algunos intereses en común para la concepción de las políticas públicas, de esta manera cuando el gobierno se ponía en acción los valores que se generaban eran más amplios porque se consideraban aspectos y visiones que no se encontraban precisamente dentro de las instituciones gubernamentales.

Otro aspecto que se debe de considerar como relevante, es que cuando se identifica alguna problemática que debe ser atendida por los aparatos gubernamentales, pero dentro de la nueva concepción del Estado involucrar diferentes puntos de vista e intereses puede resultar sano para los propios gobiernos, por otro lado, este tipo de interacción para los sistemas democráticos puede representar algunas complicaciones ya que intervienen en las decisiones un mayor número de actores (Gambi, 2007).

Es a partir de la elección e incorporación de los problemas que entran a la agenda sistémica (Easton, Esquema para el análisis político, 1969) donde existe una fuerte interacción entre los actores que participan, desde la persuasión para definir un problema, hasta la generación de alternativas para generar una respuesta que tenga como finalidad a la mayor cantidad de población posible, de esta manera, aunque existen diversos actores en la generación de los programas de gobierno, preexiste una diferencia entre los

actores involucrados de manera directa en la formulación de la política y los que son marginales, a esta diferenciación se denotan las características de los primeros que son el conjunto de intereses que se ven involucrados de manera directa en la discusión de la política pública y que (Ramesh, 2003) los denomina como actores que pertenecen a las redes de interés, por otro lado, los actores marginales son los que a diferencia de los primeros, se encuentran distantes a estas redes por lo que su involucramiento durante el proceso es discontinuo y de baja densidad.

Hablar de los actores que participan en la definición de los problemas públicos, también significa incorporar la definición de las redes de interacción mixta, la importancia de agregar el término de redes dentro del desarrollo del presente trabajo permanece en que estas funcionan como un instrumento analítico importante para entender las relaciones que se generan entre las interacciones de los actores en los diversos sectores de las políticas públicas, ya que estas redes significan que para la toma de decisiones o incorporación de las problemáticas existe un vínculo entre los diversos actores que comparten recursos e intereses comunes sobre la elección de los problemas que se pueden incorporar a la acción pública, mediante la cooperación para conseguir los objetivos perseguidos se logra el enriquecimiento en el proceso de información, conocimiento y participación de los actores inmersos.

Estas redes se definen por las relaciones que se generan por la pluralidad de los actores, su flexibilidad para adaptarse a los sistemas y elementos de informalidad en cuanto a su constitución; cuando se analizan estos elementos se pueden comprender los procesos y las interacciones dentro de las redes y la redefinición del papel de los actores formales e informales (Cerrillo, 2005).

Hacer una descripción general de los actores que se ven involucrados resulta importante porque depende de estos grupos o personas la resolución o elección de alguna alternativa que resulte como respuesta para la intervención gubernamental, por lo que retomando a (Gambi, 2007) cuando hace una clasificación entre los actores que participan de una manera formal u oficial y

quienes se caracterizan por tener cargos o puestos en el poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones y competencias que se marcan en la constitución, las leyes y otras normas del Estado y los actores informales, que son los que intervienen en el proceso de creación de política pública cuando sus intereses podrían ser afectados de manera positiva o negativa y que emergen directamente de la sociedad, estos pueden ser individuales o grupos colectivos, cuyo rol no se encuentra reglamentado dentro de una institución gubernamental.

Uno de los elementos que es de suma importancia para la generación de las políticas públicas, principalmente para las nuevas reformas del gobierno y sus estructuras es la participación de los actores informales, que aunque se encuentran fuera de la estructura del Estado y que su rol dentro de la política y el cabildeo para la toma de decisiones no está reglado, estos grupos bien organizados como los académicos, organizaciones civiles y los medios de comunicación se les caracteriza porque tienen o generan la conciencia para que los ciudadanos se den cuenta que podrían ser afectados o beneficiados por la aplicación de la política pública, lo que origina que se unan esfuerzos o se movilicen para alterar los resultados de la política a su favor, estos grupos organizados han representado un fuerte factor de presión principalmente hacia los partidos políticos y las administraciones en turno.

Dependiendo de los intereses de estos grupos pueden afectar o intervenir en la generación de la agenda, la elección de las alternativas, promoción de nuevas iniciativas o reformas a las existentes; de igual manera preexisten algunos otros que se movilizan para bloquear los cambios de la política, la principal característica de esos grupos es que sus intereses hacen que se movilicen mediante el apoyo y cohesión de sus ideales, asimismo el factor económico marca una influencia importante sobre el poder que se puede generar en estos grupos, ya que el dominio que llegan a alcanzar puede surgir a raíz del financiamiento de las campañas electorales, comunicacionales, sostenimiento de activistas, medios de comunicación, entre otros.

Cuando estos grupos están representados por elites académicas, de investigación y expertos sobre temas que se tocan dentro de la agenda institucional, la influencia que generan es por medio del conocimiento de los aspectos sustantivos de la problemática que se aborda dentro de la política pública, ya que muchas de las propuestas citan literatura especializada sobre los temas, lo que genera un mayor valor teórico del conocimiento sistematizado (Gambi, 2007).

En el caso de los grupos de presión comunicacionales, los intereses se pueden ver afectados o beneficiados por lo mediático de la información y sobre todo, porque las nuevas generaciones buscan respuestas en torno a los medios de comunicación, la afectación que estos grupos pueden generar es en torno a que actúan como comunicadores para la comunidad interesada en los temas políticos, el poder de efecto sobre la comunicación masiva que generan hace que magnifiquen de manera positiva cada uno de los hechos, generalmente esto ocurre cuando los grupos comunicacionales tienen algún interés particular hacia alguna problemática, además los medios pueden causar influencia sobre el electorado o la toma de decisiones cuando mediatizan a actores protagónicos que participan durante el proceso de creación de la agenda, elección de alternativas o implementación de las políticas

Según (Kingdon, 1995) aunque los grupos de interés pueden ser grupos importantes de presión, es más fácil que su participación influya de manera significativa sobre la elección de las alternativas para la concepción de una política pública, pero raramente hacen surgir una iniciativa de política, incluso si por esos grupos de presión se incorpora un tema como relevante para ser atendido por el gobierno, no significa que estos grupos de interés controlen o infieran la discusión sobre el tema, sus valores, su percepción ni sus resultados.

Sin embargo, las prioridades de intervención y las autoridades, que investidas de herramientas institucionales, legales y de legitimidad que de la atención que deben prestar o no atención a ellos, aborden desde lo político (cabildeo y toma final de la decisión) hasta lo social (los que se ven

directamente afectado) la importancia que está establecida desde la generación de la agenda ya que en palabras de (Birkland, 2005, pág. 11) la agenda pública representa el resultado de las interacciones entre grupos influyentes, las estructuras de poder y la agenda misma, lo que lleva a establecer límites del debate político sobre las políticas públicas. De esta manera, como lo señala el autor, gracias a esas interacciones entre el gobierno y los grupos sociales bien organizados, diferenciada de los actores políticos que tengan valores y normativas, no necesariamente formales, fuertes es que Estado logra adaptarse a los nuevos contextos para la generación de su agenda pública, con problemáticas, que si bien son definidas y llevadas a cabo por las autoridades e instituciones formales, la generación de los valores y las múltiples perspectivas se propicia a partir del debate público, principalmente de los grupos sociales hace que se nutra la idea de la gobernanza por parte del Estado, ya que la estructura de la gobernanza moderna (Mayntz, 2001) no se caracteriza por la jerarquía, sino por las organizaciones formales, las no formales y las redes que se generan a partir de estas organizaciones.

Cuando se desarrollan estas redes mixtas de participación entre los políticos y la sociedad civil organizada, el gobierno deja de ser el centro de atención ante la toma de las decisiones políticas, por lo que el consenso que se genera durante la negociación da pauta para abrir una puerta una viable formación en la política pública que genere legitimidad y aceptación durante su implementación.

La ventaja de este tipo de interacciones para la formulación de las políticas tiene que ver con la adaptación de los políticos y de los propios gobiernos hacia las nuevas tendencias de la globalidad, ya que las decisiones gubernamentales logran adaptarse a los entornos sociales complejos y dinámicos, de la misma forma, cuando la sociedad tiene una participación activa dentro de esta formulación se genera desde ambas participaciones, gubernamental y civil, una autorregulación que ayuda como ejercicio para el fortalecimiento de la democracia sin que el propio Estado tome en cuenta únicamente los intereses de algunos grupos particulares que se vieron

inmersos dentro de la generación de la agenda, sino que el Estado haga predominar los intereses públicos de la sociedad.

Cuando los actores sociales que participan dentro de la resolución de los problemas tienen intereses bien definidos y son suficientemente autónomos para generar una óptima negociación con los actores políticos y gubernamentales, y que generalmente tienen intereses opuestos a estos grupos, es necesario que la sociedad genere un sentido de identificación y de responsabilidad (Mayntz, 2001) no solo para las organizaciones mismas, sino para la colectividad, que si bien no ha participado de manera activa en la resolución de los problemas, se verá afectada o beneficiada por la implementación de las políticas públicas, por lo que los grupos civiles organizados deben generar una identidad común que tenga sus bases sobre la integración social y cultural. Hacer que la sociedad civil participe en esta toma de decisiones, le significa al Estado un cambio en su forma de actuar, ya que el nuevo papel que tiene la ciudadanía se combina con el gobierno mediante las instituciones que permiten una manera más eficaz de la toma de acción y decisión pública.

El desarrollo de los problemas públicos producidos por la interacción de las organizaciones sociales permite generar canales de comunicación, intercambio de información, experiencias y otros recursos (Cerrillo, 2005) que figuran una mayor ganancia para la colectividad que se ve afectada por las políticas públicas, del mismo modo implica una mayor aceptación por parte de la sociedad, por lo que los costos de transacción se vuelven mínimos; democráticamente esta interacción le resulta favorable a las democracias modernas porque cuando se incorpora a la sociedad dentro de la generación de problemas, en algunos contextos, la limitada capacidad del gobierno para resolver problemáticas sociales puede verse favorecida por la participación de estas redes que generan una gran variedad de intereses y valores necesarios para la implementación de la política pública, cuando existe una transacción de la información entre los actores políticos y los actores sociales permite que se reduzca la inseguridad sobre la información que equilibra las asimetrías en los

canales que se forman en base a las estructuras formales e informales en el interior del Estado.

1.5 El liberalismo social desde el capital para bienes y servicios de esparcimiento

Uno de los puntos que se rescatan del proceso de la globalización es el impacto que se genera en el nivel local y la manera en que este responde frente a las nuevas problemáticas de un contexto globalizado. Si bien, una de las premisas de esta internacionalización en el ámbito público han sido las reformas en las agendas de gobierno y sobre todo el restablecimiento de la salud fiscal y la respuesta gubernamental hacia las exigencias de la sociedad que tienen que ver con una nueva organización para aumentar la eficiencia, desempeño y el *accountability* o rendición de cuentas (Rhodes, 1997) para la mejora en la calidad y la distribución de los servicios, esta nueva visión sobre la internacionalización no ha logrado responder a muchas de las problemáticas sociales y ha generado grandes brechas, sobre todo a nivel local, en cuanto al crecimiento económico.

El sector turístico y todas las actividades relacionadas con este tienen una íntima relación con los procesos que generan acumulación y producciones dentro del capitalismo, de igual manera la evolución que han tenido las prácticas turísticas, no solo en los aspectos internacionales, sino en el aspecto nacional mexicano han permitido entender a la economía y a la política dentro de los procesos de la globalización y el crecimiento de la sociedad y sus interacciones culturales, económicas y sociales en el contexto mundial.

El resultado más tangible del proceso de la globalización se ha consolidado en el liberalismo económico y en la reducción en el papel del Estado y la disminución del gasto público para la toma de decisiones principalmente en el aspecto económico, esta evolución del Estado de bienestar adaptado hacia el liberalismo económico que potencializa la acción privada y que genera nuevas relaciones entorno al gobierno, la sociedad civil, y las nuevas formas de gestión de las políticas turísticas (García, 2015).

A partir de que el turismo es visto como parte de un sistema global que relaciona una serie de procesos para la integración y la expansión del mercado que participa en esta práctica, propicia una serie de cambios que ayudan a la nueva contextualización del turismo; de esta manera desde aspectos como el geográfico existe una nueva configuración de regiones productivas, movilización en la fuerza laboral, una reorganización en la economía y la oferta de los servicios, así como la reconfiguración estética de los entornos que se promocionan para el turismo, como manera de respuesta ante las nuevas exigencias internacionales y que la participación que tienen las grandes empresas con el gobierno han dado impulso a políticas y proyectos en los cuales el papel más relevante termina siendo el del sector privado, de esta manera el gobierno logra dar respuesta al generar fuentes de empleo y movilizar las economías regionales y locales.

En el contexto neoliberal, el Estado le concede al turismo una serie de escenarios que le permiten atraer inversiones, a pesar de que el gobierno actúa solo como un administrador y facilitador económico, utiliza su discurso para la transformación de identidades y la producción del “bienestar” que genera esta práctica.

En el ámbito local, los efectos de la globalización han sido directos ya que le ha brindado al Estado la oportunidad de generar regiones competitivas, y en los ciudadanos se ha incrementado el poder de acción respecto a las células más cercanas a ellos, lo cual también ha provocado una mayor fuerza sobre la rendición de cuentas, la transparencia y en el aprovechamiento de los recursos públicos.

Otro de los aspectos que se fueron generando dentro de la dinámica de la globalización y de la mayor participación ciudadana local fue la desburocratización de los órganos públicos, lo que permitió una comprensión más dinámica sobre la administración y la gobernanza como un sustento para la construcción de capacidades necesarias para perseguir los intereses colectivos y el bien público.

Pero, ¿en qué se traduce la nueva forma del Estado respecto a la globalización? algunos de los resultados tangibles del nuevo contexto internacional y la participación de las células de gobierno y sobre todo de la

ciudadanía tienen una relación directa con la formación del espíritu cívico, ya que los resultados que generan certeza en la toma de decisiones permiten la construcción de la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos, y a su vez esto incrementa la confianza de los ciudadanos en las organizaciones del sector público, ahora las respuestas por parte de la administración comienzan a generarse en un sentido humano y a las focalizaciones de las necesidades reales de los individuos.

No obstante, el papel del gobierno también ha tenido que innovar con respecto a la oferta de los servicios, ya que otra de las consecuencias que ha traído consigo la globalización es la fragmentación de la sociedad, por lo que una de las respuestas directas de la administración pública ha sido disminuir la provisión de servicios dejando que el sector privado actúe bajo las condiciones del mercado.

Con ciudadanos inteligentes, ahora los gobiernos han optado por compartir responsabilidades, riesgos y poder con las empresas que ofertan servicios básicos para la población, una consecuencia directa de esta dinámica es ver al ciudadano como un agente activo que crea valor público (Moore, 2006) que aunque es subjetivo por la satisfacción que tienen por la oferta y respuesta de los servicios, en conjunto y con características similares de un grupo de individuos con el mismo sentimiento de satisfacción se genera la legitimidad al poder y al gobierno en turno.

La supervivencia de los gobiernos y sobre de su manera de seguir ejerciendo el poder con la confianza de los ciudadanos radica en la resiliencia de la administración pública, es decir, en la capacidad de adaptativa para los cambios. Los mayores desafíos para los administradores públicos que ahora actúan bajo el esquema de la gobernanza y con la visión del ciudadano como un cliente que puede exigir los servicios hace que tengan el desafío de ampliar su visión hacia todo el paisaje para conectar a los problemas, con las personas y a las soluciones con la satisfacción dentro del contexto adecuado, en el cual el Estado facilita, empodera y crea una acción conjunta para generar los espacios de la auto organización y de la co-evolución de la propia sociedad y su organización.

De esta ideología, surge una nueva manera de administrar al poder y al Estado por medio de agentes que antes habían sido mudos e inertes ante las decisiones de la administración, y es mediante la generación de redes y modelos de participación pública (Klijn, 2005) que pueden ser considerados como una forma de readaptación de la administración y la respuesta más eficiente para la solución de problemas o la creación de alternativas de solución para diferentes contextos en el ámbito federal, y sobre todo local.

Por ejemplo, dar respuesta a política de crecimiento económico, en la cual los agentes que participan no son necesariamente parte del gobierno, sino que son actores que forman parte de la ciudadanía que comienza a participar de manera activa en la toma de decisiones porque visualiza los beneficios directos en el sector privado, en el sector empresarial y en las organizaciones de la sociedad civil, ya que su participación está inmersa en un rol de juegos en el cual la principal motivación para todos los agentes que participan es el de ganar- ganar.

Con los nuevos contextos internacionales, una de las respuestas por parte de los gobiernos en muchas partes del mundo ha sido crear un capitalismo financiero en el cual las deudas generaban la plusvalía dentro de las economías, lo que trajo como consecuencia la polarización de las clases sociales (Stiglitz, 2010).

Aunque el Estado ya no estaba participando de manera directa sobre las decisiones económicas, los mercados seguían actuando bajo un marco regulatorio que emanaba del Estado y que este les ofrecía una serie de privilegios que terminaban afectando a una gran parte de la sociedad. Por otro lado, burocráticamente en muchos órganos administrativos se estaba haciendo real la simplificación de los procesos administrativos, que ayudo a la administración pública a crear en la sociedad una satisfacción basada en la ideología, según palabras de Weber del Estado ideal, sin embargo las desigualdades sociales estaban comenzando abrir una brecha entre la satisfacción del cliente y sus realidades sociales y sobre todo económicas, agilizar un trámite civil dentro de la administración poca relación tenía con hacer rendir un salario mínimo para el

sustento de una familia, principalmente en países en vías de desarrollo como México.

Un punto positivo de los efectos de la globalización y de los efectos económicos del neoliberalismo, fue para un sector muy reducido de la sociedad. Este sector estaba representado por los grupos de individuos que estaban inmersos dentro de la nueva era de la información, una poderosa herramienta de los ciudadanos inteligentes e informados. Esto obligo a los gobiernos actuar bajo los criterios del *rational choice* (Guerrero, 2000) y que la toma de decisiones y la planeación para los resultados de las políticas públicas generaran un punto de equilibrio debido a la focalización de los programas, la evaluación de los resultados y la corrección o mejora de los mismos.

Aunque existen diversas escuelas que dieron pie al estudio del neoliberalismo y que ofertaron diferentes perspectivas sobre la libertad económica, una de las ideas que se ha seguido preservando hasta nuestros días es la del monetarismo, ya que el cimiento de la economía del mundo se rige bajo una sola moneda, el dólar, y esto ha representado para muchas economías su poca oferta de inversión o la falta de financiamientos por parte del Banco Mundial o de otros países.

Para el contexto actual, podemos tomar al neoliberalismo y el monetarismo como el principal sustento del mercado internacional, que como se mencionaba con anterioridad se rige bajo los estándares de una sola moneda, lo que trae como consecuencia que las grandes empresas empiezan a tomar el papel principal como tomadores de decisiones y sobre todo como proveedores de servicios para la ciudadanía, a consecuencia el Estado comienza a perder fuerza frente a las disposiciones de las grandes compañías transnacionales y el efecto de esto ha sido la transición del ciudadano como un consumidor que adquiere lo que sus posibilidades le permiten.

Otro de los efectos de la globalización y la nueva visión económica de los estados ha sido la mercantilización de la sociedad y su cultura, ahora los bienes sociales pasan a ser bienes de consumo y un claro ejemplo de esto ha sido la educación o los servicios médicos, aunque algunos autores o mandatarios que

representan a esta ideología han tratado de explicar la aparente visión positiva sobre la desigualdad. Sin duda, esto no significa que millones de personas no se vean afectadas por las decisiones macroeconómicas de las grandes empresas y de los gobiernos que tienen que acatar esas decisiones para no ver obstaculizado su crecimiento o la generación de diversas políticas públicas.

La heterogeneidad de los panoramas en muchos países del mundo han permitido a sus gobiernos y administraciones innovar sobre la eficientización de recursos y la creación de redes para optimizar junto a los ciudadanos las acciones por parte de los gobiernos, cada uno ha buscado dar las mejores respuestas o alternativas para generar una mejor calidad de vida en los ciudadanos (Dror, 1996), pero ¿qué ha ocurrido en el caso mexicano? principalmente a principio de los 80, la toma de decisiones había sido con respecto a una bandera ideológica y la generación de programas clientelares que más allá de garantizar un bienestar social estaban enfocados y cuidar la permanencia en el partido del poder.

Creer no significa criticar a las instituciones, sino tomar como experiencia las acciones realizadas e identificar las deficiencias, no de la creación sino de la aplicación de cada uno de los programas, y en base a eso proponer alternativas que se puedan implementar aprovechando las ventajas y beneficios que ha traído de la mano la globalización.

Si ahora la visión de la economía se enfoca en el mercado, ¿Qué pueden ofertar las administraciones para generar una plusvalía que se refleje en la economía de la ciudadanía? Generar nuevos productos y servicios con la ventaja del acceso a la información por parte de los ciudadanos puede ser tomada como un área de oportunidad por parte de los gobiernos, y que pueden generar las bases para una distribución de la riqueza que a mediano plazo mitigue el desempleo, subempleo y el empleo atípico, generando en los ciudadanos una nueva visión positiva sobre los efectos de la globalización en las regiones y los impactos que estas generan a nivel nacional e internacional.

Cuando el gobierno no ha dado una respuesta ante la problemática de la falta de visitantes o no se ha identificado como una problemática el desarrollo de este sector sobre todo en municipios como el del Pachuca, se pueden tomar las

características que da la globalización como áreas de oportunidad para que los ciudadanos puedan innovar sobre la captación de los recursos que el mismo gobierno, los efectos de la globalización y el neoliberalismo están ofertando como permitir que el sector privado pueda ofrecer los bienes y servicios para generar sus propios empleos basados en la proyección de la necesidad por la apertura internacional y su impacto a nivel federal.

1.6 Enfoques de turismo como problema público

Cuando crece la necesidad por parte del gobierno para dar pronta respuesta a los problemas que ya habían sido incorporados dentro de la agenda gubernamental, algunas acciones oficiales no comenzaron a tener un mayor énfasis en su aplicación hasta que se consideró en tomar los aspectos que tenían una fuerte relación con el crecimiento económico de los países, es por esta razón que hasta inicio de los 70's del siglo XX, el análisis del crecimiento del turismo y las aportaciones que este hacía principalmente para el desarrollo económico del Estado empezó a tener una mayor relevancia.

Sin embargo, como lo señala (Velasco M. G., 2011) los pocos estudios que han forjado aportaciones en torno a las políticas turísticas dentro de la ciencia política han permitido comprender cuál es el papel del Estado en relación con los demás actores que no pertenecen a la esfera gubernamental, pero si al resto de la sociedad; además de la correcta selección de instrumentos de políticas, la definición de los problemas en base a las propias necesidades de las problemáticas de la actividad turística y de la agenda pública que se genera en torno a las acciones que se llevan a cabo desde el gobierno, ya que la importancia que se le había otorgado a esta actividad había sido mayormente representada como una idea de consumo que le correspondía únicamente a los mercados y al ámbito privado, limitando las áreas de oportunidad que podía producir dentro de la esfera gubernamental.

De este modo, la importancia de las aportaciones que se han hecho en los estudios de las políticas públicas de turismo, en torno al enfoque de la ciencia política y la acción gubernamental han sido relativamente pocos, por lo que

generar nuevos elementos y visiones para una discusión teórica puede representar la apertura para la realización de una serie de estudios más profundos con enfoques entorno al desarrollo del bienestar común mediante mecanismos e instrumentos como la evaluación de las fases de las políticas públicas o programas de acción turística que se implementan en el municipio de Pachuca de Soto.

1.6.1 Enfoque social del turismo

La interacción que hace el Estado con la sociedad civil se genera gracias a la producción de respuestas y resultados que surgen a partir de una agenda y la selección de las alternativas para su ejecución, sin embargo por la serie de acontecimientos que han acompañado a las nuevas prácticas en el contexto mundial y que han modificado en gran medida el papel del Estado sobre todo en relación a la interacción social, los nuevos actores gubernamentales le han apostado en gran medida a la eficacia, la rendición de cuentas, el papel del mercado y las nuevas relaciones que surgen entre los involucrados, permitiendo una mayor participación de las asociaciones profesionales y de los grupos que se identifican por medio de sus objetivos e intereses (Hall, 2010) que han concebido una nueva cara del Estado frente a la sociedad y su participación.

Los paradigmas que se han presentado dentro de los nuevos contextos han encontrado una respuesta en la gobernanza, es decir, que la gobernabilidad debe generar un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder, utilizando una serie de actores estratégicos para crear las condiciones necesarias de gobernabilidad de una manera legítima y eficaz (Camou, 2001) además de retomar a los parámetros morales para la dignidad del ser humano y la capacidad del gobierno para ofrecerle los atributos necesarios para elevar la calidad de vida (Dror, 1996).

Dentro de las decisiones y la creación de programas que den una respuesta a las problemáticas generadas en la sociedad está la visión del hombre como el eje de la acción política, ya que la toma de decisiones es más ética porque su finalidad es la mejora en la calidad de vida de los seres humanos; esta situación

ha retomado una mayor importancia en los órganos públicos ya que el papel de las personas ha sido focalizado como una base fundamental para el desarrollo de una región, en este sentido, el papel del turismo vuelve a tomar relevancia en torno a las ventajas que puede representar si el gobierno adecua los escenarios para su fortalecimiento, la visión social que surge en base a las prácticas turísticas puede producir un equilibrio de las relaciones de poder, es decir, entre las decisiones desde arriba del gobierno y las necesidades reales de la ciudadanía.

La participación ciudadana, más allá de las épocas electorales puede representar para las regiones una motivación de obtener apoyos y espacios por parte del gobierno a los grupos de personas que se organizan con un objetivo específico que genere en ellos un valor económico y participativo; en el caso del turismo mexicano, si bien actualmente representa el tercer ingreso más importante a nivel nacional (INEGI, Producto interno bruto en México durante el segundo trimestre de 2015, 2015) no todas las regiones se han visto favorecidas en este sentido, sin embargo, muchas de ellas si cuentan con atractivos, naturales, elementos históricos y arquitectónicos que podrían ser explotados en beneficio del crecimiento y desarrollo económico y cultural de estas regiones.

A veces, solo es necesaria una reorientación de la economía hacia programas que incentiven a los sectores sociales para la participación y elaboración de acciones que generen en ellos un beneficio directo, una reconstrucción de la balanza que orienten al ganar-ganar de cada uno de los agentes que participan dentro de la reactivación económica por medio del turismo, además de identificar de manera estratégica y con visión empresarial a cada uno de los bloques regionales para desarrollar de manera focalizada cada uno de los programas que incentiven como eje de crecimiento al turismo, identificando zonas, actores y servicios que se pueden ofertar.

Si ahora la participación ciudadana representa un pilar en el desarrollo de la sociedad y forma parte activa de las decisiones gubernamentales, este tercer sector puede influenciar en los demás ciudadanos motivando su participación para la generación de espacios para proponer alternativas de crecimiento orientados a

la solidificación económica, cultural, social y del multiculturalismo provocados por el turismo, lo que genera nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados.

La importancia del interés de ciudadano por el destino de los recursos públicos puede representar un cambio positivo para los desafíos que enfrentan los nuevos gobiernos, ya que se puede traducir en el abatimiento a la corrupción, la fiscalización financiera, la concepción de un buen gobierno vigilado por los ciudadanos y la incubación de nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Si los ciudadanos crean redes de participación social y democrática pueden obligar al Estado a la rendición de cuentas y tener un mejor control sobre el gobierno, además de generar de manera alterna una mayor democracia y el fortalecimiento institucional, ya que las respuestas por parte del gobierno pueden tornarse eficaces, eficientes, transparentes, con justicia y equidad, en este sentido el desarrollo del turismo en el municipio puede representar una ventana de oportunidad para la acción gubernamental y las administraciones presentes que tienen grandes desafíos frente a la ciudadanía y su actuar.

Crecer de manera democrática y fomentar la participación por parte de los ciudadanos radica en que ellos vean de manera directa los cambios que se originan por su participación; de esta manera el papel del turismo resulta relevante a nivel regional en zonas en las cuales no han sido aprovechados de manera eficiente para incentivar su crecimiento, por ejemplo la venta de bienes y servicios a particulares, concesiones a la iniciativa privada, la subcontratación y la necesidad de la apertura hacia los mercados internacionales.

1.6.2 Enfoque económico del turismo

En el sentido económico, la participación del Estado hacia la actividad turística se ha visto enmarcada de la mercantilización de los servicios, que desde el punto de vista teórico ha logrado tener considerables alcances explicativos ante las transformaciones que ha tenido la sociedad respecto a su comportamiento económico y la creciente necesidad de exigir calidad ante una serie de servicios que permiten el cambio de un valor material y simbólico por un valor económico, y

que si bien no es el Estado quien los oferta, si es quien propicia las condiciones para que los agentes privados puedan otorgar servicios y generar productos que demandan los turistas y agentes que participan en la dinámica según parámetros internacionales.

Cuando a nivel general varios países comienzan a visualizar al turismo como un ente de cambio y de crecimiento económico, además de una herramienta para generar relaciones con actores, que si bien no pertenecen al gobierno si forman parte de elites y esferas que ponen en movimiento parte de la economía que se mueve dentro de las decisiones políticas, la creación de políticas turísticas nacen con un sentido integral y multidimensional que considera a procesos que incluyen economía política, geográfica y el desarrollo sociocultural de muchas regiones y la interacción entre los individuos que actúan como receptores y visitantes, que finalmente estos pertenecen a una dinámica que corresponde al mercado por la producción y consumo cultural, de la misma forma, el enfoque económico dentro de las prácticas turísticas ayuda a comprender las relaciones y las repercusiones que se asocian a esta producción y que “se definen a partir de procesos globales y que al mismo tiempo se expresan en lo local” (Guardado, 2010). De esta manera la importancia de estudiar el aspecto económico del turismo, permanece en el impacto económico que se forma dentro de las sociedades receptoras.

Asimismo, como lo mencionan Ángeles Santillán y Gustavo Guardado

En la teoría de la mercantilización ha sido una de las propuestas más relevantes con mayor poder explicativo para dar coherencia al turismo como fenómeno y proceso de cambio económico y social. La idea central, refiere al proceso mediante el cual ciertos bienes transforman su valor de uso por su valor de cambio, a través de su incorporación al circuito del mercado del turismo. (Santillán López & Guardado Marín, 2012, pág. 2016)

Con el desarrollo de este concepto, se reconoce la valor del estudio del factor económico del turismo, independientemente de la importancia como generador y transformador para los países que lo incentivan y generan los espacios y relaciones entre actores pertinentes, ver al turismo como un producto que tiene valor de cambio permite y ha motivado las transformaciones sociales

dentro de sus comportamientos para dar pie al crecimiento y adaptación de esta actividad de acuerdo a los contextos mundiales.

1.6.3 Enfoque cultural del turismo

Aunque los aspectos económicos han tenido una fuerte relación con el desarrollo del turismo, y los estudios realizados han tenido un mayor número de vertientes hacia el aspecto mercantil, generando en este sentido que fuera visto como un problema público en el cual el Estado tenía que intervenir para la generación de los escenarios idóneos para su desarrollo; otro de los pesos que se comenzó a cimentar fue el social y el cultural, ya que este era que movía en gran medida los intereses de las personas por viajar y conocer otras formas de cultura e interacción social, aunado a que el turismo siempre fue percibido como una actividad de relación y de esparcimiento de las personas, a partir de que las prácticas turísticas son concebidas desde el enfoque mercantil, se logra comprender que el desarrollo de esta actividad que su mayor parte le otorga prioridad a la economía.

Sin embargo, gracias a otras ramas de la ciencia como la política, los nuevos estudios y enfoques han permitido generar una visión integral del fenómeno, condescendiendo que en base a eso se realice una reorganización espacial y una transformación cultural que propicia escenarios idóneos para la creación de productos y experiencias culturales, de esta manera es que desde aspectos como el cultural se adquiere la noción del turismo como una industria que produce espacios, significados y experiencias que tienen un valor dentro de los signos, los símbolos y todos los objetos que se hacen para el consumo (Guardado, 2010) tanto para quienes los realizan como quien participa como receptor.

1.6.4 Enfoque Institucional del turismo

Las reformas institucionales nacieron dentro de los contextos internacionales que estaban afectando a todo el mundo durante las últimas décadas del siglo XX como la caída del muro de Berlín y la del socialismo, además del crecimiento de la

comunidad europea y sobre todo de la integración de las economías regionales como la de China, India y Brasil, un referente fundamental como detonante del impacto regional en lo global, que además sirvió como parámetro para hacer que las acciones gubernamentales comenzaran a enfocar sus modelos burocráticos en un contexto que crecía dentro de la industria. Ahora, las respuestas gubernamentales tenían un toque de las grandes empresas en la toma de sus decisiones.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la administración pública comenzó a tener mayor enfoque en la focalización de las políticas públicas y sus resultados cuantitativos, cualitativos y cívicos, a partir de esta época los ciudadanos empezaban a tener mayor participación dentro de las toma de decisiones y la apertura democrática hacia la crítica de los resultados de los programas de acción que le significaban al gobierno generar más valor público.

Con esta visión del ciudadano como eje de la función pública y la satisfacción del usuario, ahora las redes pueden ofertar una visión diferente de crecimiento no solo económico sino cultural y de un bienestar social que genera impacto en la región en donde se implementa. Considerar a las instituciones como parte esencial de la formación del Estado hace importante que retomemos a lo formal como fuente donde emana las primeras decisiones referentes a la respuesta por parte de lo gubernamental, en otros términos, la capacidad de actuar por parte del gobierno, aunque durante las últimas décadas del siglo XXI algunas instituciones formales como las asociaciones civiles y principalmente el mercado, han participado de manera activa en el turismo favoreciendo elementos óptimos para el desarrollo de esta actividad (Peters, 2003), de esta manera las transformaciones que han surgido a partir de una mayor participación por parte del mercado y prácticas neoliberales dieron lugar a un nuevo neoinstitucionalismo, que permitió delimitar las formas en las cuales se tomaban decisiones en la administración pública y como se empezaba a comportar la sociedad, ya que ahora el actuar de los individuos se identificaba porque lo hacían bajo la lógica de la maximización de servicios, dicho de otra manera es que a parte de la eficiencia

se buscaba la calidad y el plus en los elementos que ahora rodeaban a la sociedad.

En el caso de las practicas turísticas, estas se empiezan a portar como un referente en muchos países del mundo principalmente en los más desarrollados en los cuales las actividades recreativas formaban parte del desarrollo de las sociedades, de igual manera en países en vías de desarrollo como los latinoamericanos y en el caso mexicano, las administraciones en turno comenzaron a crear planes de turismo que fomentaban en las personas el derecho al descanso mediante la recreación en lugares turísticos que empezaban a tener una clasificación de acuerdo a los recursos económicos y sobre todo a las diferentes alternativas para pasar tiempo de esparcimiento cultural o recreativo, ahora un elemento del nuevo institucionalismo tenía que ver con la racionalidad limitada de las personas. Aunque ahora las personas tienen más opciones para tomar un descanso, el gobierno se ha ido adaptando a la sociedad para justificar su permanencia, estableciendo mediante sus instituciones duras la regulación del comportamiento en el ámbito social, político y económico.

En primer lugar hablar sobre las reformas del Estado y como el institucionalismo forma parte del desarrollo de las sociedades, nos ayuda a comprender como por medio de la interacción económica se le permite crecer a las actividades que forman parte del desarrollo social de las personas generar un máximo beneficio de manera económica, cultural y social, entonces cuando hablamos de institucionalismo le damos un papel prioritario al Estado ya que le estamos apostando a los cambios dentro del gobierno por medio de las instituciones, ya que estas nos sirven para una mejora en el diseño de políticas públicas, estudiar y comprender a las organizaciones públicas que tienen injerencia directa sobre la toma de decisiones porque pueden generar grupos de presión que ayuden a introducir nuevas problemáticas a la agenda gubernamental, generando además estabilidad social.

La importancia de estudiar y comprender al estudio del Estado por medio de las instituciones radica en que para la toma de decisiones es importante considerar, por un lado a toda la estructura gubernamental que se encarga de la

guarda del bienestar común tomando en consideración las necesidades de la población y la maximización de recursos y por otro lado, en las sociedades modernas que actúan bajo la lógica de instituciones no formales, que aunque siguen reglas, parámetros y cuentan con incentivos y castigos sociales permiten generar grupos de interés que coadyuvan en el gobierno para una mejor toma en las decisiones, ya que estos mecanismo le permiten a la sociedad tener una participación más cercana al gobierno.

Por otro lado, las instituciones no formales también presentan una serie de desventajas que no se deben dejar de lado, por ejemplo, considerar que entre las prácticas que se realizan en el sector gubernamental, del mismo modo se presentan características que en vez de considerar un avance dentro de la administración representan retrocesos que le significan a la sociedad y a la política democrática altos costos de transacción.

1.6.5 Productos generados por el turismo

Cuando el turismo y sus transformaciones dentro del contexto social y el valor que los individuos le otorgan al conjunto de valores, símbolos y experiencias que se generan con esta actividad, permite que esto sea visto como un producto de consumo, y este es generado según (Urry, 2002) por la preexistencia de las imágenes culturales que nos llegan por la publicidad turística que se genera en el cine, la televisión, la literatura, la prensa, la música, los videos, los panfletos y la oferta cultural que se hace en los países, como parte de las acciones de las políticas turísticas para su fomento, de esta manera la industria que se vuelve profesional, producen mercancías y productos culturales que se incorporan a los deseos de los turistas en relación a los contextos, estructuras sociales, géneros, edades, identidades étnicas, nacionales, gustos, entre otros.

De esta manera, es que en base a los productos que te permiten tener experiencias, estos parten de las acciones que son previamente diseñadas, dirigidas e incluso impuestas dentro de las ofertas turísticas para que los visitantes se adapten a los productos que se generan mediante la oferta que venden desde

la propaganda y la publicidad de las experiencias que mediante las imágenes se venden.

Otro producto que se genera en torno a los símbolos y las experiencias son las vías de comunicación, que funcionan como mecanismos que ayudan llegar de un lugar a otro con facilidad y hasta cierto punto accesible para los visitantes, detonando el desarrollo e incrementando la infraestructura de los lugares que prestan servicios, de manera indirecta con este producto se beneficia a la mayor parte de población, de esta manera, la importancia de las vías de comunicación, que van desde las aéreas, las marítimas y las terrestres son vistas como un punto elemental para dar forma a la culminación del cambio.

Las imágenes y las narrativas que se venden en torno al turismo (Urry, 2002) sirven como mercancías simbólicas que permiten la generación de la producción económica con un aspecto cultural. Una de las principales formas de economía que surge a raíz de las prácticas turísticas no es la material, sino la de los signos que comienzan a tener un mayor peso. De esta manera como lo cita de manera textual

El turismo... en carácter de producción cultural, es un proceso hegemónico cultural que genera y alimenta una demanda de consumo, de representaciones de lo otro y los otros, a partir de la imposición de valores y representaciones del mundo propias de las clases medias de occidente. (Guardado, 2010, pág. 227)

Esta aportación, ayuda a dimensionar cual es la importancia de detonar y propiciar las condiciones óptimas para la concepción de los productos que surgen del mercado turístico y que se adaptan a los contextos de los consumidores creando en ellos necesidades y transformaciones en los modos de vida, que los ayudan adaptarse para adquirir los productos turísticos que nacen a partir de los símbolos y las experiencias.

1.7 Factores que determinan los logros en turismo

La incorporación del turismo como una práctica dentro del desarrollo de las sociedades presupone una serie de procesos que permiten a los individuos mantener una identidad que los identifica como grupo y las características de su

territorio que se ofertan como un producto, generando y fortaleciendo sus dinámicas económicas, sociales y culturales que permiten articular diferentes herramientas y técnicas para el fortalecimiento de turismo y su inserción dentro del mercado del consumo.

Para el logro de este proceso en palabras de (González, 2014) se requiere de la interacción entre los agentes gubernamentales, organismos internacionales, los actores privados con intereses económicos y políticos y la participación la sociedad civil que permiten combinar diferentes valores cuando se hace una elección de alternativas para la creación de una política pública, de esta manera el crecimiento que surge por la interacción de los actores abarca aspectos como el económico, cambio social y cultural, sostenibilidad medio ambiental, entre otros; de esta manera el bien estar público que se genera a partir de la aplicación de las políticas públicas se concentra en los intereses que comparten las empresas, por el incremento de sus beneficios, la sociedad civil y el gobierno (OMT, 2001).

Cuando todos los factores logran interactuar dentro de las políticas públicas, el fruto de las interacciones conjuntas logra que exista una participación activa entre los actores públicos y privados que generan dentro del gobierno, que este último desarrolle un papel estratégico que sustituye su actuación tradicional por otras que fomentan la generación de confianza entre los agentes que participan en el sistema turístico (Velasco M. , Gestión pública del turismo. La Gobernanza, 2013) y maximizan los beneficios y las ganancias.

Para el desarrollo de los siguientes puntos, es importante que de maneja general, se acentúen cuatro puntos clave que detonan los factores para el logro del turismo (FEMP, 2008) aunque cabe hacer mención que esto se retoma de un modelo español, los factores permiten hacer un contexto dentro del caso mexicano; la elaboración del producto turístico se requieren de diversos elementos como la interacción entre la producción pública y privada para que pueda existir una visión bilateral que permita generar políticas integrales, una planificación que permita una gestión integral para la generación del valor y las experiencias turísticas satisfactorias, la alineación de los objetivos políticos, sociales y económicos que se le asignan a la actividad turística y finalmente por que la

imagen global de un destino depende de la imagen turística, reclama compartir visiones, estrategias y recursos.

1.7.1 Crecimiento de la actividad económica por el turismo

La importancia de que esta actividad tenga un incremento y fortalecimiento en el aspecto económico radica en diversos estudios que se han realizado en México para comprender el esfuerzo fiscal que hacen las entidades que se dedican mayormente al turismo. De acuerdo a la (SECTUR, Documentos de investigación de estadística y económica, 2015) los gobiernos locales que reciben transferencias del gobierno federal tienen un alto grado de dependencia generando un menor esfuerzo fiscal a nivel municipal; de igual manera desarrollar este tema para el presente trabajo responde a la necesidad de fundar la idea la importancia del conocimiento del crecimiento fiscal en la actividad turística mexicana por los impactos positivos que el turismo genera.

El desarrollo de este punto, también va en función de entender el crecimiento económico por el turismo como una herramienta, que entre sus otras virtudes, puede generar un fortalecimiento en las finanzas locales, de esta manera, los municipios que presentan una mayor actividad turística y por lo tanto tienen mayores ingresos en comparación con municipios que se dedican a otras actividades, muestran ventajas significativas con respecto a estos últimos. Por una lado está la mayor disciplina fiscal (Cabrero, 1996) que obtienen los gobiernos locales cuando manejan sus propios recursos, por otro lado, los incentivos que de manera interna se generan cuando las entidades federativas crean sus propias estrategias de recaudación generando salud fiscal interna, ya que los precios y los costos trabajan dentro de la dinámica del mercado que se desarrolla por la competitividad turística.

1.7.2 Rentabilidad para el capital turístico

En el caso mexicano, uno de los pilares para la promoción turística han sido los convenios que se han establecido con dos de las televisoras más representativas del país, Televisa y TV Azteca, las cuales han encaminado gran parte de sus

recursos para la reproducción, producción y promoción de las imágenes mexicanas con aspectos culturales como las tradiciones, la gastronomía, la arquitectura las ruinas arqueológicas representativas de cada estado dentro de comerciales, programas, novelas y campañas de cada una de las entidades del país, de esta manera, mediante la promoción que se le da a cada entidad en turismo cobra fuerza, principalmente para el doméstico porque los productos que se ofertan con una alta carga cultural incentivan las economías regionales y afianzan la identidad local reforzando también los sistemas políticos estatales.

Otro aspecto importante para la rentabilidad de esta actividad, es que dentro del desarrollo de las políticas públicas turísticas y el auge que tuvo el turismo mexicano desde que comenzó a explotar esta actividad es que el gobierno de la república ha colocado como uno de los ejes centrales de crecimiento y de plataforma política y económica al turismo, por lo que gran parte de las acciones que ha implementado han ido de la mano de grandes grupos empresariales y que han cimentado los productos que se generan del turismo generando competitividad en ámbitos internacionales y que han servido, de igual manera para promover el patrimonio cultural como uno de los aspectos más importantes de México, coadyuvando con instituciones gubernamentales que dentro de sus funciones tienen una fuerte relación con el patrimonio, con la cultural, las artes y la arquitectura mexicana.

1.7.3 Rentabilidad social turística

Las representaciones de la gente, las reconstrucciones de las identidades, del arraigo de las costumbres, los rituales y el conocimiento de las prácticas son elementos que se incorporan de manera explícita en el proceso de la acumulación del capitalismo, lo que genera una comprensión más exacta de las implicaciones del turismo, que permean en las ganancias que nacen a partir de la aceptación y misticismo de la cultura mexicana.

En este sentido, y si retomamos los elementos de la globalización, y la nueva imagen que se genera en torno al desarrollo de los espacios locales y

aunque presuponen fuerza y uniformidad, la realidad es que vivimos en un mundo lleno de heterogeneidad social, ya que ni los sistemas más modernos y sofisticados de información y medios de comunicación, ni el desarrollo de los mercados globales de bienes o servicios han destruido la diversidad cultural, étnica, económica y política, de hecho la globalización ha generado nuevos patrones diversificados de reacciones en los ámbitos locales, regionales y nacionales.

Al lado de estas tendencias se presenta el regreso del desarrollo basado en el libre mercado, donde prevalece el lenguaje de la libre empresa, competencia y desregulación por parte del gobierno, sin embargo, la aplicación de las medidas neoliberales requiere de un marco de regulación, recursos y legitimación estatal con el uso de una retórica política que mueva gente y enrolarla en este nuevo tipo de pensamiento estratégico, mismo que en la cuestión turística puede generar grandes cambios en cuanto a la adaptación de las políticas públicas que lo fomenten, por lo que las acciones gubernamentales que se dirigen a la solución de problemas económicos urgentes a menudo se quedan cortos porque no logran apreciar en su justa medida los aspectos prácticos y cotidianos, ni a los diversos modos en que la población lucha por su supervivencia y defiende sus maneras de hacerlo, por lo que muchas de las esferas de la actividad estatal requieren cada vez más de un respaldo internacional para poder funcionar.

Dentro de las prácticas turísticas y lo que implica la rentabilidad o la captación del capital social, para el desarrollo de un país es necesario tomar en cuenta las unidades de gestión local por las cuales está compuesto, ya que es en ellas donde se encuentra su base y es posible su fortalecimiento; este nivel de gobierno por tener contacto más cercano con los ciudadanos debe crear políticas que contengan el carácter vinculatorio entre lo federal y la célula local. Cuando los recursos que se distribuyen a nivel federal son los suficientes (que es en la mayor parte de los casos), el municipio y los ciudadanos comienzan a tener un rol determinante dentro de la creación de políticas públicas, es decir, que empiezan a interactuar como actores tomadores de decisiones; gracias a la autonomía de la que gozan estos entes de gobierno es posible que innoven sus gestiones a través

de procesos mediante los cuales puedan focalizar de mejor manera el uso y re distribución de los recursos financieros, técnicos, intelectuales y humanos; que propongan políticas sociales, asistenciales y ambientales que se apeguen a su realidad social.

Algunos casos de éxito sobre la implementación de políticas que operen sobre las necesidades que demandan los ciudadanos, actúan bajo la dinámica de la participación social y el fortalecimiento de las instituciones por medio de la legitimidad; aspectos positivos de la globalización en el ámbito local por la participación ciudadana. Identificar de manera estratégica las necesidades de la población y dar respuesta a ella mediante el voto local representa una evolución para los planes de desarrollo y las acciones gubernamentales, ya que tener una consulta ciudadana que identifica y localiza aquellas debilidades y faltantes del gobierno influye en la creación de políticas públicas que toman en cuenta las necesidades reales de la gente, que se proyectan mediante la movilización de recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales que actúan como elementos base de la gobernanza.

Sin embargo, el Estado mexicano no ha otorgado completa autonomía a las decisiones o a la proyección global de los municipios, ya que los candados financieros y legales aún se encuentran presentes en la toma de decisiones que se ve inmersa entre compadrazgos políticos, discrecionalidad de los recursos y falta en la información y fomento en la cultura cívica ciudadana que mueva a los agentes hacia las necesidades de sus localidades y que estos se puedan diferenciar de los actores políticos o empresariales consuetudinarios.

Uno de los mayores obstáculos que tiene el municipio es la falta la visión y el apoyo total por parte del gobierno central para la toma de decisiones de forma autónoma, ya que aún existen deficiencias que si bien ya han sido identificadas, aun no logran ser atacadas, por la aceptación de los esquemas políticos de los partidos.

Tener una ciudadanía que alza la voz ante sus necesidades, que vigilia y cuestiona el actuar del gobierno y administraciones incluyentes le puede significar a los órganos locales el dinamismo de su economía, su cultura, su sociedad y

costumbres que generen mejores niveles de vida y calidad de las personas. Aceptar que los nuevos gobiernos ya no deben ser son de colores sino de la gente pueden representar un elemento clave para el crecimiento endógeno de costumbres que nos identifican y el crecimiento potencial de la nación, ya que retomando nuevamente algunas palabras de Stiglitz, el gobierno es en gran medida responsable del crecimiento de su país, pero también infiere en las pautas u obstáculos que se ponen para evitar que las pequeñas localidades sobre salgan en un contexto global de competencia, y que su finalidad no sea una postura partidista sino para un bienestar social.

El turista es sin duda el elemento más importante del turismo, es quien realiza esta práctica, es decir, el turista, por lo que desarrollar en concepto de satisfacción puede representar el incremento de turistas hacia algún respectivo lugar, de esta manera se presuponen algunos factores que inciden en la satisfacción de los consumidores de los productos turísticos (FEMP, 2008).

En primer lugar el papel clave que juegan los municipios para el éxito en la estancia de los visitantes, ya que son ellos los que cuentan con los instrumentos, competencias y recursos adecuados para la oferta de este servicio. De igual manera, al considerar que uno de los agentes que participa de mayor manera es la acción gubernamental, es importante la coordinación entre los promotores del producto (Estado y el sector privado) para su comercialización y la planificación de los sectores turísticos.

Otro aspecto importante para la satisfacción de quienes practican esta actividad es la combinación entre el sector público y el sector privado de la responsabilidad de la financiación de los recursos, la visión empresarial que recupera elementos de eficiencia y la orientación al mercado.

Para el éxito en el consumo y que esto represente una mayor afluencia de turistas hacia los lugares determinados que cuentan con las características propias de la exigencia de un mercado es imperante adaptarse a las nuevas condiciones de competencia que surgen entre los destinos turísticos, los cambios y las motivaciones en los turistas y el marco institucional y tecnológico que rodea a estas prácticas.

La generación de la respuesta por parte de la administración pública, no se debe centrar solo en la elaboración de políticas públicas complejas que pierdan la dimensión de las realidades en las cuales se van a implementar, ya que por las características físicas y culturales del municipio de Pachuca de Soto se necesita una respuesta que responda a los propios intereses y necesidades del territorio, en este sentido y de acuerdo a (Velasco M. G., 2011) si un programa se encuentra centrado en una tipología concreta de turismo o solo en un subsector específico, este no se sería considerado como una política, por lo que si los programas de acción no cuentan con las características propias de una política pública como lo marca (Lahera, 2002), estos cursos de acción no pueden ser evaluados permitiendo acciones que generen impactos en sus espacios de actuación e implementación, sin embargo esto no significa que el gobierno no pueda impulsar una política turística por medio de varios programas concretos que puedan cubrir todos los ámbitos, de esta manera se puede considerar y nuevamente retomando a (Lahera, 2002) como objetivos básicos de la política turística la planificación del desarrollo turístico, la ordenación del sector, fomento o estímulo financiero, comunicación y venta del destino, para que de esta manera los cursos de acción por parte del gobierno, permitan focalizar mejor la respuesta ante las propias necesidades del turismo pachuqueño.

El fin de las políticas turísticas es generar un cauce de acción que tenga coherencia en torno a la realidad territorial y las necesidades de los habitantes y sus actividades, en este sentido las decisiones deben estar articuladas y relacionadas con la realidad social para generar un mayor impacto, de este modo y para el desarrollo del presente trabajo se debe elegir una concepción común de referencia sobre las políticas públicas turísticas, ya que las decisiones únicas o aisladas no permiten constituir una respuesta por parte de la esfera pública, así el diseño de las acciones debe considerar un curso amplio en la toma de decisiones en el cual se deben suponer elementos básicos para de las políticas públicas, como un presupuesto financiero y el apoyo de recursos humanos, los cuales por medio de la evaluación permitan modificar o incrementar las acciones de acuerdo

a las propias necesidades de la actividad, permitiendo que su dinámica logre responder a las demandas de los turistas.

Después de haber conceptualizado de manera general diversas definiciones sobre las políticas públicas, reconociendo sus características y las ventajas teóricas que están generando y que si se llevan a la práctica es posible evaluar los resultados que permitan identificar problemas de aplicación que pueden ser solventados con acciones preventivas o correctivas, en este sentido, estas aportaciones permiten para el desarrollo de presente trabajo elegir una línea teórica que reconozca una serie de aportaciones y recomendaciones que tengan como objetivo el fortalecimiento de la actividad turística en el municipio de Pachuca de Soto, en este sentido se utilizará la línea teórica que corresponde a un manual para hacer políticas públicas, considerando como base el trabajo de (Lahera, 2002) con la finalidad de aportar una recomendación teórico práctica con un conjunto de características que permitan generar una política pública que considere diversos aspectos para su implementación, pero sobre todo para su evaluación. De este modo lo que se busca es sobrepasar la voluntad política expresada solo en discursos, poniendo como referente las características teóricas de las políticas que permitan poner en acción programas para el fortalecimiento de las finanzas municipales por medio de las prácticas turísticas.

Poder generar una serie de acciones gubernamentales que permitan fortalecer el turismo en Pachuca de Soto, resulta necesario que sea un actor público formal, quien actúe desde un ámbito territorial delimitado, generando a su vez un fortalecimiento institucional que permita la participación de entes privados que puedan aportar más herramientas, con visión de lucro, que incentive la actividad turística municipal, de este modo el turismo puede ser un espacio de oportunidad para los gobierno, en el cual el consenso podría generar un valor clave en la formulación de políticas eficientes, en las cuales el liderazgo de dicho programa puede ser ejercido por uno o varios actores que pueden pertenecer al espacio público o al privado, generando que los cursos de acción logren una respuesta más integral respecto a la toma de decisiones.

1.7.4 La importancia del valor público en el turismo

En el siguiente apartado se explicará porque dentro de la toma de decisiones del gobierno es importante no perder de vista el valor público que deben tener las políticas, principalmente en aquellas que buscan otorgar un servicio que genere un desarrollo y un crecimiento económico; ya que es esta condición la que permite que las acciones gubernamentales generen un valor optimo a la respuesta de las necesidades e intereses de los ciudadanos. Por esta razón lo primero es identificar el concepto de valor público, el cual líneas anteriores se había referido a él como el valor creado por el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía y las regulaciones con las cuales busca incrementar el bienestar de los ciudadanos por medio de la creación de políticas públicas que tengan como objetivo la satisfacción de las necesidades de la población (Moore, 1995) mismas que promuevan el buen gobierno y que sean objeto de temas como la rendición de cuentas y evaluaciones.

El resultado de esto se debe referir a la eficiencia dentro de la toma de decisiones, la cual en coordinación con los diferentes sectores y programas debe cumplir con los objetivos del Estado (Vélez, 2011); en este sentido dentro del valor público se debe identificar que como características la presencia de la consideración a las necesidades de los ciudadanos son un elemento clave para poder asignar valor público y reconocimiento por parte de la sociedad a las políticas públicas; la participación conjunta de estos elementos puede ayudar a identificar de manera real las preferencias de la población objetivo en la cual está enfocada la política pública. Dentro del enfoque del valor público los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el beneficio social percibido por los ciudadanos, haciendo mejoras continuas en la oferta y la prestación de los servicios públicos por medio de evaluaciones que permitan conocer al Estado las preferencias de los ciudadanos, considerando sus opiniones, intereses, experiencias y conocimiento colectivo (Moore, 1995).

En este sentido se rescata que para los nuevos retos de la administración pública es necesaria una estrategia que renueve y potencie el valor y el papel de lo público desde un cambio en el fondo de la misión, las estructuras organizativas

y de gestión que lleven a una forma diferente de hacer política y en el rendimiento del sector público, generando una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos como resultado de la nueva cultura de administración gubernamental, buscando según (Conejero Paz, 2014) consiste en trazar una estructura de razonamiento práctico para orientar a los gestores de las empresas públicas, en la cual el liderazgo en la prestación de los servicios públicos debe ser un elemento clave para la respuesta de las necesidades de la ciudadanía.

Finalmente, cuando dentro de la creación de las políticas públicas se reconoce al valor público como una parte fundamental para las nuevas administraciones, porque es este valor el que le permite legitimar la toma de decisiones por medio de un proceso en el cual la prestación de los servicios logra satisfacer las expectativas de los ciudadanos y permite un proceso de evaluación por medio del cual se establece el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos, en otras palabras el valor público debe ser el resultado de un proceso que combina la medición del rendimiento del servicio público por medio de la evaluación de las instituciones externas e internas, así como la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas para poder potenciar su legitimación y de esta manera generar resultados que sean aceptados por los ciudadanos ya que estos generan expectativas que se identifican por medio de la percepción de la satisfacción de los usuarios.

CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DE LOS CONTEXTOS TURÍSTICOS QUE GENERAN EL FORTALECIMIENTO DEL TURISMO EN LA CIUDAD DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO PERIODO 2000-2016

El enfoque del segundo capítulo permite al lector conocer los aspectos más importantes sobre el crecimiento del turismo, en un aspecto general, pero denotando que el desarrollo del presente capítulo se enfoca en las características propias del contexto de Pachuca de Soto en el Estado de Hidalgo, en este sentido se pretende explicar con base a datos y estadísticas obtenidos por diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales como la Organización Mundial de Turismo (OMT), la Cuenta Satélite de Turismo (CST), el Barómetro de la Organización Mundial de Turismo (Barómetro OMT) y el Observatorio Laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como diversas situaciones externas pueden generar desventajas o áreas de oportunidad para el fortalecimiento de las prácticas turísticas; dentro del desarrollo de los apartados del capítulo, se expresan las generalidades y la focalización de los programas sectoriales que se aplican en los estados y en los municipios, resaltando las acciones que se implementan en el estado de Hidalgo y posteriormente en la ciudad de Pachuca de Soto.

La importancia del enfoque sobre las políticas turísticas radica en denotar cuáles han sido los sucesos que han modificado la tendencia de los turistas durante los últimos años, identificando sus motivaciones para viajar y la sofisticación de algunos servicios que los turistas reclaman por cuestiones de calidad, así como la experiencia que viven al viajar algunas ciudades, en este sentido la derrama económica que se genera por las prácticas turísticas ha incrementado a medida en que los gobiernos han sabido responder a las necesidades y a los contextos que el mismo sector privado ha marcado como pauta, generando a su vez escenarios idóneos con la participación de empresas privadas para la explotación de esta actividad, asimismo se explica la importancia de la generación de nuevos valores que sirven a los receptores generar una conciencia de las mayores implicaciones turísticas

2.1 Antecedentes del desarrollo de las prácticas turísticas

La importancia del turismo radica desde la antigüedad, ya que a partir de épocas remotas se ha identificado a la necesidad del hombre para desplazarse de su lugar de residencia a otro de manera temporal, realizando actividades que de manera común se encuentran fuera de su rutina con la finalidad de relajación y esparcimiento, sin embargo esta actividad tuvo un mayor auge y sobre todo atención por parte de los gobiernos durante principios del siglo XX ya que el flujo económico de las primeras prácticas turísticas comenzó a crecer de manera acelerada gracias a la creación de nuevas vías de comunicación que permitieron una mayor facilidad de transportación. Estas nuevas aportaciones tecnológicas le significaron al turismo según (Osorio, 2010) un cambio radical y un incremento al dinamismo del sector, originando que durante esta época surgiera el turismo masivo, el cual se forjó por la gran cantidad de personas que comenzaron a viajar con el fin de realizar prácticas recreativas y de esparcimiento.

Así pues, para el desarrollo de los antecedentes sobre el turismo en el contexto internacional se retomará, de manera general y simplificada, una aportación realizada por (Fúster, 1991) quien divide al turismo masivo en cinco periodos:

- 1) El turismo de despegue o *Belle Époque* (1900-1914). La aparición del ferrocarril permitió, por primera vez en la historia, transportar grandes masas de personas de clase alta a grandes distancias.
- 2) Durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Seguía siendo una actividad exclusiva de la clase alta, pero el turismo tuvo un retroceso por la represión de la economía.
- 3) Periodo entre guerras (1919-1939). Durante este periodo se incorpora la clase media a estas prácticas recreativas.
- 4) Segunda Guerra mundial (1939-1945). Su punto de referencia es la restricción diplomática, porque diferentes países habían puesto limitaciones

para el otorgamiento de visas y pasaportes, para evitar fugas de judíos o enemigos de guerra.

5) Desde 1945 hasta nuestros días. A partir de esta época surge el denominado turismo de masas (Gordon, 2002) y sus principales características fueron:

-La transmisión de la tecnología de guerra a las esferas civiles, especialmente en las comunicaciones y transportes, que permitieron un movimiento masivo de información y personas.

-El auge de países occidentales (ganadores de la guerra) como destinos turísticos.

Como consecuencia, en muchos países como México, los gobiernos empiezan a incorporar dentro de las decisiones públicas estrategias de acción para el naciente sector turístico, de este modo se fortaleció la tendencia hacia estas respuestas gubernamentales que como primera intención tenían la idea de promocionar esta actividad desde el lado del turismo receptor, es decir, quienes recibían a los turistas. A partir de este momento comenzaron a surgir en muchas partes del mundo órganos dentro de las esferas del gobierno, que con alcances limitados y de distinta naturaleza, intervinieron en la actividad sin pensar en la posibilidad de lo que este fenómeno significaría hoy en día.

Debido a esto, en el caso mexicano, durante los últimos años el contexto internacional ha afectado las decisiones internas de nuestro país y el rumbo de la acción gubernamental, de esta manera los cambios y transformaciones en sectores económicos, políticos y sociales han permitido la creación de nuevos espacios y actores en los cuales la interacción y coordinación de estos con las dependencias de gobierno han fomentado el debate social sobre el rezago de las políticas públicas y las posibles soluciones a los nuevos contextos.

Asimismo, el debate que se genera sobre parte de la actividad económica que se encuentra cimentada en el turismo, ha permitido que se conciban nuevas necesidades de intervención por parte del gobierno sobre los aspectos y fomento a las políticas que incentiven a quienes generan una ganancia de este sector, del mismo modo estas intervenciones se han visto inmersas dentro de diversos

escenarios que han buscado otorgar fortalecimiento a quienes se dedican a la prestación de los servicios, buscando generar una economía competitiva y generadora de empleos.

En este sentido, se considera importante definir al turismo como un fenómeno social, cultural y económico que tiene una íntima relación con el movimiento de las personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea por motivos personales, de negocios o profesionales, quienes con sus actividades llegan a implicar un gasto turístico generando una dinámica importante en la economía de los países (OMT, Entender el turismo: Glosario básico, 2005-2007). Dentro de esta definición, es importante identificar como un elemento clave desarrollador de esta actividad al turista, quien con sus crecientes necesidades para realizar actividades de ocio dentro de una ideología occidental como parte de una corriente masiva (Bringas Rábago & Ojeda Revah, 2000) hace que la importancia del perfeccionamiento de esta actividad vaya estrechamente ligado al progreso tecnológico, al desarrollo de las sociedades y su apertura hacia la generación de nuevas estructuras organizacionales, en las cuales la calidad en la prestación de servicios sea una constante para ellos.

En el contexto nacional la gran diversidad de México ha permitido el desarrollo de nuevos segmentos de mercado con la oferta de actividades turísticas alternativas esta situación implica el diseño de políticas integrales que le permitan al país el máximo aprovechamiento de los beneficios que el turismo alternativo puede generar, principalmente en localidades excluidas de los beneficios del turismo tradicional de hoteles y *resorts*.

Desde los primeros años en los cuales México comenzó a incorporar en los programas la planeación del turismo y su importancia para el crecimiento económico del Estado mexicano; el gobierno ha ido identificando cada uno de los elementos nacionales que pueden producir crecimiento económico en el país, de este modo a inicios del siglo XX, la administración pública federal comenzó a impulsar al turismo como un motor fundamental para la economía mexicana, y que a lo largo del tiempo ha representado una fuente importante para la generación de empleos, inversiones nacionales y extranjeras, además del progreso social por la

realización de actividades que atienden a la demanda de los turistas, incentivando la mejora en las condiciones de vida de quienes se dedican a la rama de la prestación de los servicios, uniendo a esta dinámica a los estados y municipios que generan inversiones para la atracción del turismo hacia sus localidades, en este sentido los servicios que ofertan van desde los servicios básicos como el hospedaje, la alimentación y transporte hasta la actividades personalizadas y específicas como la diversión, el conocimiento de las tradiciones y los atractivos de la cultura, al mismo tiempo esta derrama económica le representa a los locales el crecimiento de su infraestructura, la urbanización de los poblados y la mejora en los transportes marítimos, aéreos o carreteros.

Visto de otro modo y para efectos del presente capítulo podemos definir con base a las palabras textuales de (Panosso, 2007, pág. 396):

Que el turismo no nació de un documento escrito o en una teoría, sino de una práctica humana, de hombres y mujeres que actuaron en sus lugares, de sujetos que vivenciaron algo diferente de lo que estaban acostumbrados a vivenciar y que están lejos de sus lugares de residencia. De esta forma es posible justificar que toda elaboración teórica busca comprender este fenómeno pero no construirlo; busca explicarlo e interpretarlo pero no crearlo.

Si bien, no se busca encontrar el hilo negro de las políticas públicas de turismo o de los programas por parte del gobierno que buscan generar las condiciones necesarias para esta actividad, la finalidad del presente capítulo se sitúa en interpretar cuales serían las mejores opciones de respuesta que se podrían generar desde una esfera gubernamental, incorporando elementos de las políticas públicas y de la participación ciudadana que permitan que el turismo que se realiza en el municipio de Pachuca de Soto logre desarrollar las condiciones necesarias que propicien su crecimiento o bien generen los escenario idóneos para que la evaluación de los programas permita identificar las deficiencias y hacer acciones correctivas o preventivas que den pie para que estas contengan las características teóricas que conciernen a la elaboración de las políticas públicas.

Retomando el significado de las palabras de (Panosso, 2007) podemos resaltar la importancia de generar en el presente capítulo un panorama que vaya

desde lo general hasta lo particular en la actuación del gobierno, para incentivar las políticas públicas de turismo que nos permitan establecer los contextos y las características principales que ayuden a elaborar una herramienta FODA que permita identificar las fortalezas y sobre todo las áreas de oportunidad o deficiencias que puedan crear un diagnóstico del contexto local del municipio de Pachuca de Soto.

La respuesta que se intenta dar por parte de los poderes públicos, principalmente a nivel federal por la evolución del dinamismo económico, político, cultural y social que estaba creciendo por la actividad turística, comienza a nacer como una consecuencia del desarrollo que no estaba previsto por las prácticas turísticas, por lo que es importante identificar, de manera general, los contextos que se desarrollan a nivel internacional, nacional y local; y que han generado panoramas que requieren de una nueva visión que los fortalezca para continuar dando respuestas ante agentes que pueden concertar un cambio en las estructuras sociales y económicas de las localidades.

2.1.1 Contexto del crecimiento turístico internacional

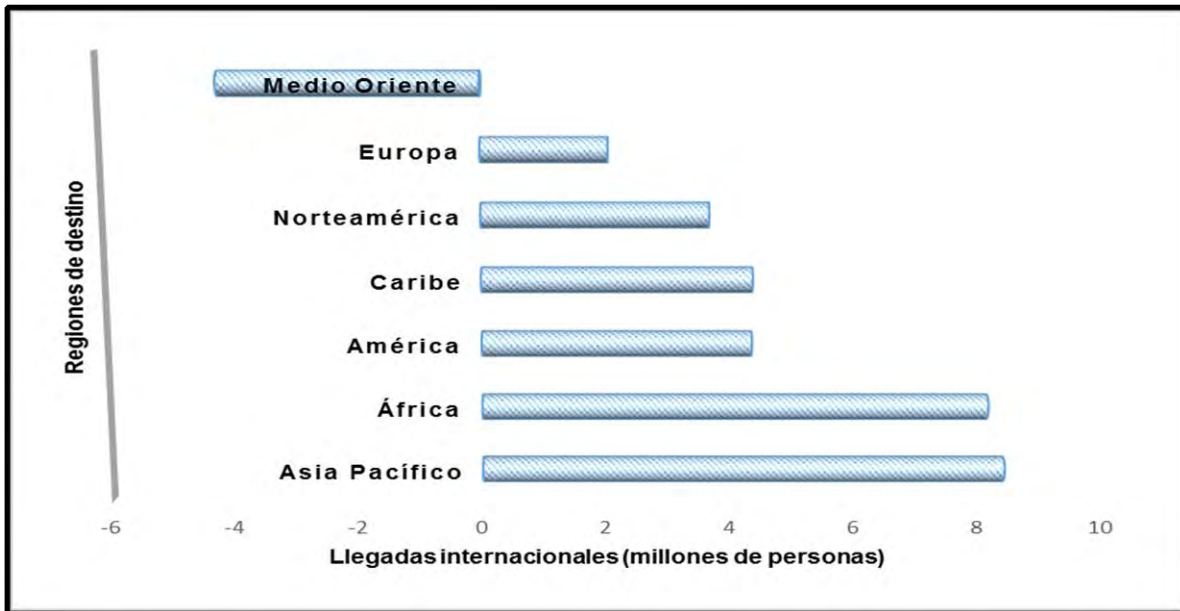
Para desarrollar la descripción del panorama internacional del turismo y de las prácticas que afectan o benefician a esta actividad, se pretende explicar en términos amplios el crecimiento y desarrollo de este en diversas partes del mundo, y como el contexto actual ha intervenido en algunos destinos que se han visto afectados en cuanto a la llegada de turistas internacionales y la captación de divisas derivadas de este sector. Así pues, es importante mencionar que durante los últimos años una de las principales características de muchos países ha sido el entorno de una creciente incertidumbre, misma que ha afectado a muchas economías internacionales, en especial aquellas que obtenían grandes ganancias por parte del turismo; de este modo la baja en la actividad de prestación de servicios y explotación de bienes turísticos se ha visto afectada por contextos que han generado que los conflictos internos de algunos países hayan alcanzado la inmersión de otros para la toma de sus decisiones, provocando en ellos un estado de conflicto.

Para ejemplificar a este rasgo tan distintivo de la época moderna se puede visualizar a la región del Medio Oriente, la cual por la situación bélica en la que actualmente se desarrolla su cultura y el conflicto por el poder y la toma de decisiones, le han significado un decremento importante en cuanto al desarrollo de su economía, misma que tenía una aportación trascendental por parte del turismo. Por otro lado, dentro de los mismos contextos internacionales, existen países que han aprovechado sus áreas de oportunidad explotando sus recursos, principalmente los culturales; construyendo con base a las estrategias de turismo una fortaleza para varios países en el mundo que han cimentado gran parte de su dinámica económica en el sector turístico; algunos de estos destinos apenas se están posicionando entre los lugares más destacados del mundo, sin embargo, regionalmente ya forman parte de posiciones importantes en el planeta.

En relación a este nuevo panorama mundial, y a la descripción de destinos que se han visto afectados por los conflictos internacionales y otros que por el contrario han sabido aprovechar sus ventajas, se puede tomar como ejemplo a Francia, ya que su caída en la recepción de turistas internacionales ha provocado un declive en su posición frente al mundo al haber sido uno de los mayores receptores de turistas internacionales durante los últimos tiempos, de igual manera el desplome del turismo turco por el contexto en el que actualmente vive, ha traído como consecuencia que su baja en cuanto a la recepción de turistas sea de 12 millones de personas (2015) lo que le ha implicado perder visitantes y divisas de esta actividad.

En la siguiente imagen se puede visualizar, que el crecimiento del turismo ha sido variado entre las diferentes regiones más representativas del mundo, resaltando que el conflicto en el que actualmente se ve inmerso el Medio Oriente ha generado un porcentaje negativo para esta actividad, esto en comparación con el crecimiento y posicionamiento la región asiática del Pacífico seguida de África, así como la proximidad que tienen las regiones de América y el Caribe, que se caracterizan principalmente por sus destinos de sol y playa, y su itinerario cultural, estos rasgos porcentuales se muestran en la siguiente gráfica (1)

Gráfica 1. Crecimiento turístico a nivel continental (año 2015)

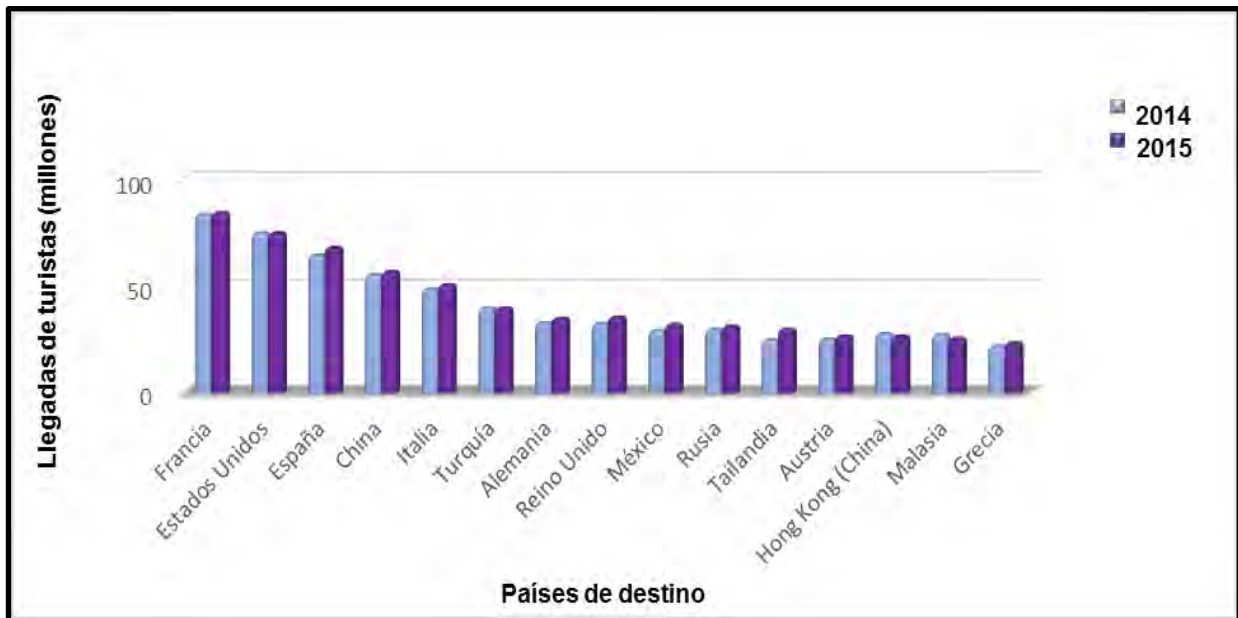


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Banco Mundial y del Barómetro de la OMT (2015).

Siguiendo el aspecto internacional y de acuerdo al gráfico anterior, podemos comprender el contexto turístico de México, mismo que se encuentra en la región de América. Este visto desde un nivel macroeconómico fuera de su región coloca al país en el puesto número 9 por la llegada de turistas internacionales, solo por debajo de destinos como los del Reino Unido y Alemania (como se muestra en la gráfica 2); asimismo estamos situados en el número 17 por el ingreso de las divisas por turismo, esto nos coloca sobre países importantes en este tema como Singapur y Suiza (ver gráfica 3), aunque a nivel internacional el ranking (OMT, Barómetro OMT del Turismo Mundial) nos coloca en posiciones por debajo de la media de los destinos más visitados en el mundo, en términos de mercado, nuestra captación de turistas proviene del norte de nuestro continente, lo cual significa que más del 90% de los viajeros que llegan a México provienen de los países vecinos del norte, es decir, especialmente de Estados Unidos y en segundo término de Canadá; no obstante en los últimos años han existido diferentes programas e inversiones de otros países y continentes para incrementar el flujo de los turistas en el mundo, pero estas no han generado un fuerte impacto. Por ejemplo las inversiones que ha realizado el bloque económico europeo para

este fin, hoy en día no han forjado una mayor afluencia de turistas provenientes de ese continente a nuestro país, por lo que el número de flujos todavía resulta bajo en comparación con el de América del Norte (Altés, 2008).

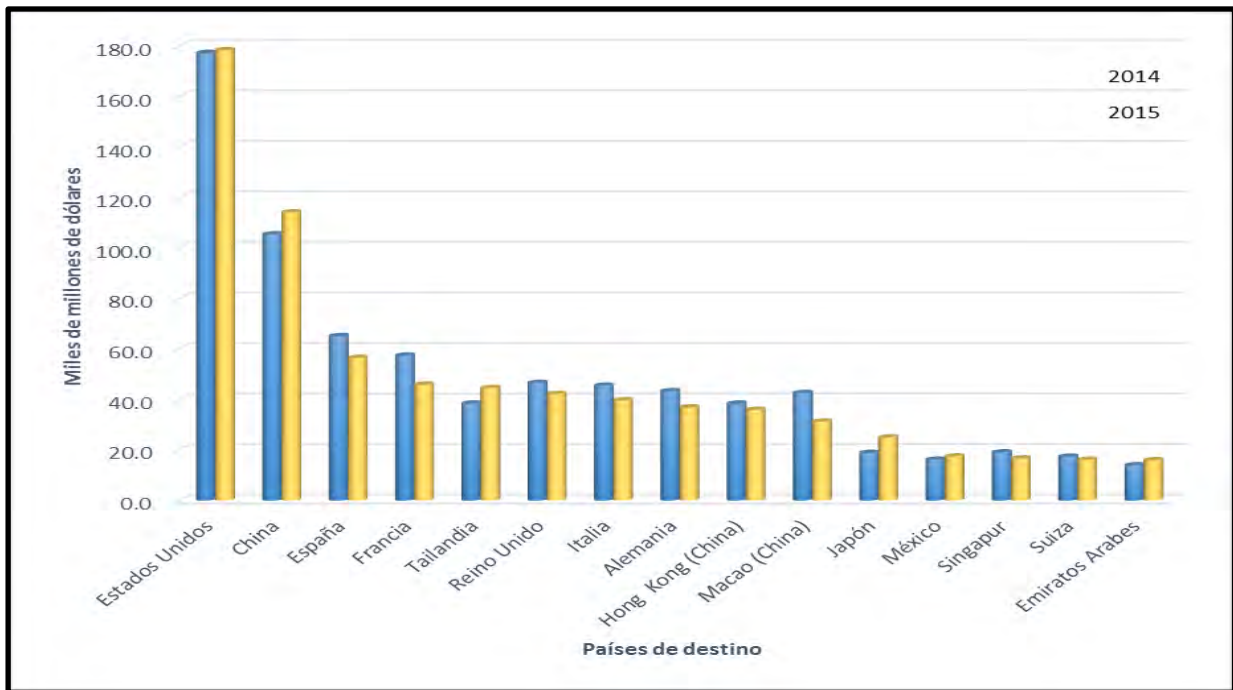
Gráfica 2. Principales destinos turísticos en el mundo por la llegada de turistas, periodo 2014-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos durante el 2014 y el 2015 de Datatur.

Como se puede visualizar en la gráfica anterior el crecimiento del turismo en México ha sido estable durante los últimos años, y a pesar que estamos bajo el rango medio de los países más visitados en el mundo, aún el sector se encuentra por debajo de los destinos más competitivos. De este modo, a nivel internacional los retos a los cuales se enfrenta el gobierno son importantes, ya que las brechas que se generan entre destinos altamente competitivos y aquellos que aún no están bajo el reflector de los turistas, pueden significar áreas importantes para el desarrollo de políticas que hagan crecer a nuestro país y sus diferentes localidades en estas prácticas.

Gráfica 3. Principales destinos turísticos en el mundo por ingresos económicos (millones de dólares) periodo 2014-2015

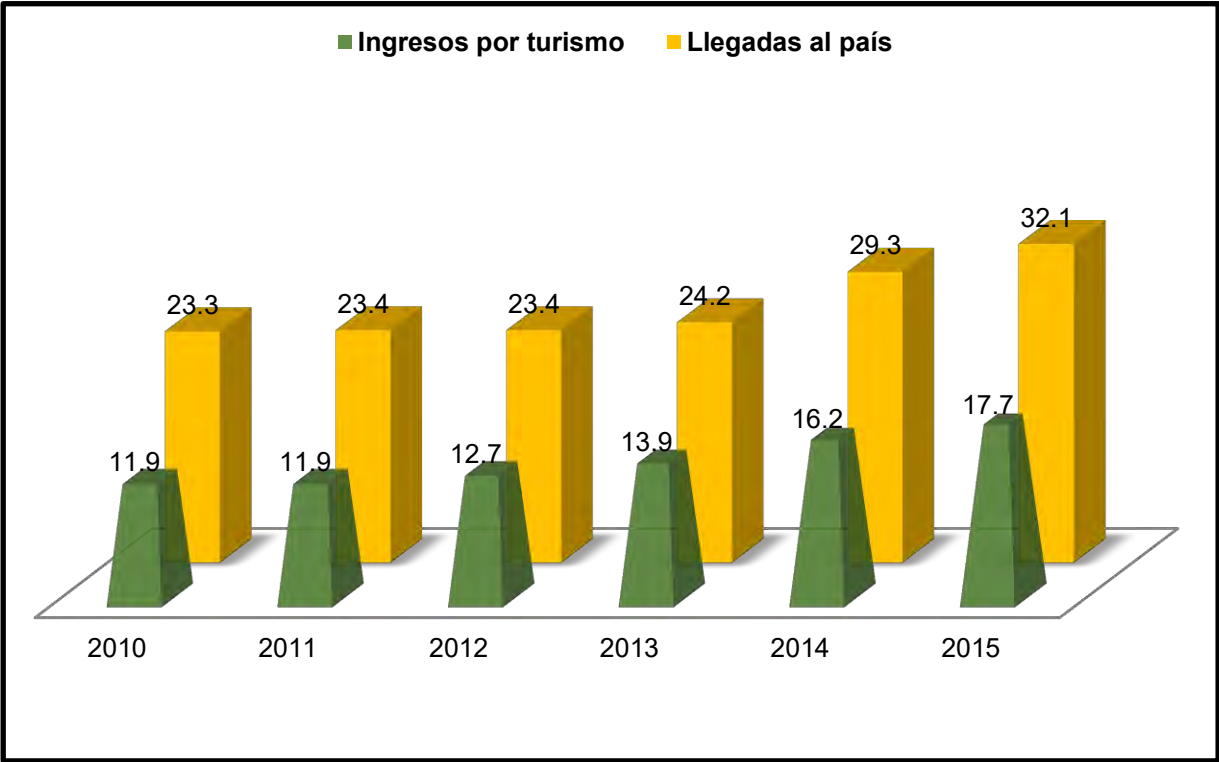


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Datatur (2015, página 5)

Sin embargo, por los diferentes acontecimientos que han ocurrido en diversos estados, muchas de las áreas de crecimiento, sobre todo en el mundo de las importaciones y exportaciones han generado bajas en la mayor parte de los países, por lo que el crecimiento en dichas actividades no ha sido parejo generando condiciones de mayor desigualdad entre las personas, no obstante el turismo ha logrado mantener un crecimiento ininterrumpido, alcanzando a nivel mundial el 10% del PIB(CSTM, 2015) por esta razón es que el turismo ha logrado constituirse como una de las principales fuentes de empleo en muchos de los países que le apuestan a estas prácticas turísticas, en este sentido y de acuerdo a los datos obtenidos por la OMT (Barómetro OMT del Turismo Mundial) 1 de cada 11 empleos corresponden a la prestación de servicios y a las actividades que corresponden al turismo, de este modo la OMT también estima que por cada puesto de trabajo directo e indirecto oscilan 1.5 empleos, desde esta visión y por el análisis de los datos que nos ofrece este Barómetro, es posible concebir un panorama general sobre la importancia del turismo en el mundo, sobre todo por lo

que este le simboliza a la creación de nuevas fuentes de empleo; como se puede observar en la gráfica 4, esta práctica genera diversas ventajas en los países turísticos, que van desde el progreso económico hasta la generación de más empleos en comparación con otras industrias.

Gráfica 4. Crecimiento de la actividad turística en México, periodo 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Barómetro de la OMT (periodo 2010- 2015. Página 12)

También, dentro de este panorama internacional acerca de la actividad turística y de acuerdo al reporte de la (OCDE, El turismo: un motor central para México, 2015) esta rama ha logrado incorporar a mujeres y jóvenes dentro del campo laboral, por lo que lo ha convertido en uno de los sectores más incluyentes, del mismo modo quienes se dedican al turismo han generado mejores niveles de vida al acceder a condiciones sociales optimas y generosas.

Finalmente, el desarrollo de este apartado nos permitió desarrollar de manera general las principales características del contexto turístico internacional, reconociendo que el crecimiento de las regiones y posicionamiento de nuevos

destinos en el mundo ha permitido que el turismo prevalezca y crezca a pesar de las situaciones actuales que se viven en diversos países, sobre todo aquellas que tienen que ver con el conflicto y la lucha por el poder en diferentes naciones. De este modo, situaciones como la bélica han intervenido para que esta actividad se dirija hacia otros destinos, dando la oportunidad de generar más fuentes de ingresos a países que hasta ahora han comenzado a jugar un papel importante en el sector.

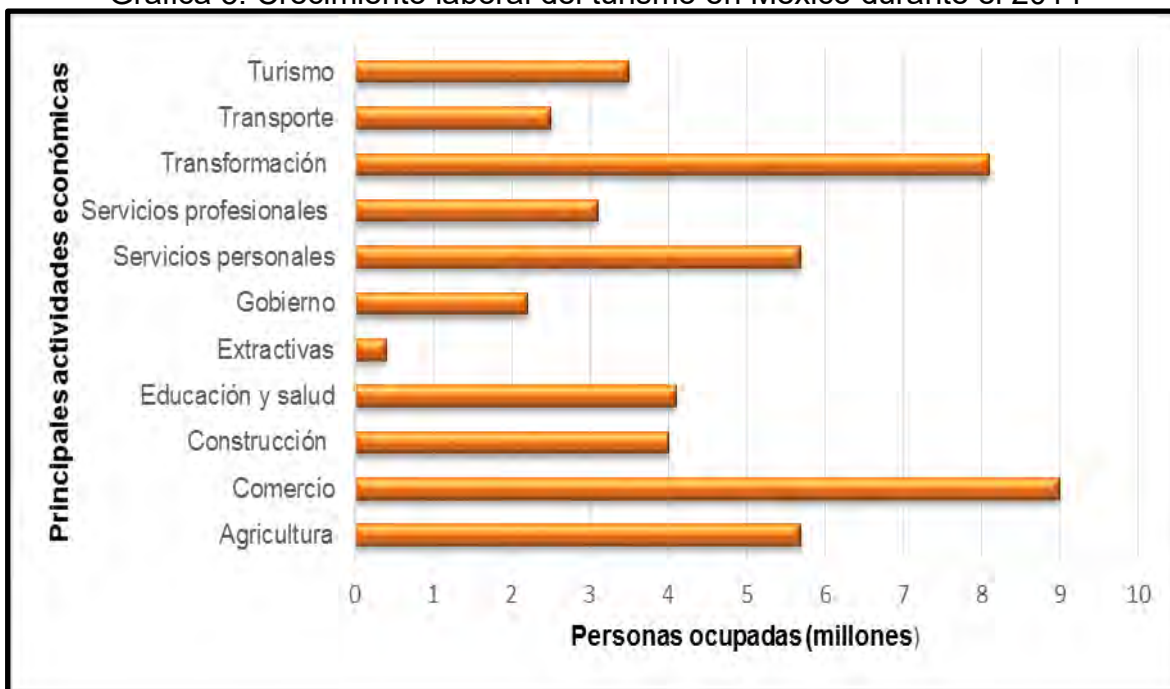
Adicionalmente, estos conflictos que impactan en el mundo han causado bajas en sus sectores económicos, por lo que actividades como la industria y el transporte se han visto afectadas, sin embargo, el turismo ha logrado mantenerse sobre su cauce, generando ganancias y crecimiento en algunas regiones. Esta actividad, se ha mantenido en el tiempo gracias a la flexibilidad y bondades que presenta, sobre todo para aquellas regiones que logran explotar en coordinación con actores privados y gubernamentales sus atractivos, construyendo nuevos imaginarios culturales que les permiten a los visitantes adquirir experiencias que transforman su vida y el entorno de la localidad que visitan.

2.1.2 Contexto del crecimiento turístico nacional

A nivel internacional y el entorno globalizado en el cual nuestro país se ve inmerso, hace necesaria la generación de competencia del mercado, basado en la especialización de los productos y los procesos productivos, de este modo uno de los motores de cambio en los cuales se ve inmerso no solo la economía mexicana, sino la mayor parte de las economías del mundo que siguen este modelo es la segmentación de los servicios y la subcontratación, teniendo como tarea la identificación de los sectores o de las ramas que demanda el nuevo mercado interno y externo, en este sentido ajustarse a la tendencia internacional, representa incrementar los niveles en la economía que pueden propiciar el crecimiento de varios sectores de nuestro país, entre los que pueden destacar la prestación de los servicios, de este modo la incorporación de pequeñas y medianas empresas pueden formar competencia interna y externa.

Por las ventajas comparativas con las cuenta nuestro país y las bondades de nuestro clima, el ecosistema y la peculiar cultura que heredamos de nuestros antepasados y que se ha sabido combinar con el contexto moderno, característico de nuestros días, ha hecho posible que ciudades como la México sea cosmopolita, poniéndose a la par de grandes urbes como la de Nueva York en Estados Unidos o Tokio en Japón. Es por esta razón que nuestro país es considerado con una buena perspectiva de desarrollo, ya que a diferencia de otros destinos, nosotros contamos con muchas ventajas que permiten generar sectores altamente competitivos y que constituyen importantes motores de crecimiento económico, en este sentido, gracias a la apertura comercial que hemos tenido, la posición geográfica estratégica que tiene nuestro territorio que al estar al medio del Pacífico y del Atlántico trae como consecuencia una gran variedad de ecosistemas y un clima generoso, se adiciona el acervo cultural y la gama de costumbres y tradiciones que identifican a nuestro país, estos elementos generan las condiciones necesarias para poder explotar al factor turístico e incentivar que nuestros visitantes generen un cumulo de experiencias que los inviten a repetir los viajes míticos que se desarrollan en México.

Gráfica 5. Crecimiento laboral del turismo en México durante el 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Observatorio Laboral de la STPS (2014)

Otra de las ventajas de incentivar al turismo tiene que ver con que esta actividad genera dinamismo en otros sectores como se puede ver en la gráfica 5, es decir, que cuando los gobiernos en coordinación con actores de otras instancias gubernamentales y actores del sector privado, logran crear las condiciones óptimas que permiten desarrollar esta actividad. La misma dinámica, hace necesario el crecimiento de la infraestructura y la comunicación, por lo que sectores como el transporte, las telecomunicaciones y construcción se ven beneficiados de dicha actividad, esto ha implicado que la relevancia del turismo tome fuerza ante la respuesta que puede dar el gobierno para generar las condiciones que permitan su crecimiento.

La estrecha relación que tiene el turismo con el desarrollo de los municipios o de las comunidades que sustentan su economía en estas prácticas, ha convertido a la actividad del sector de los servicios en un elemento clave que propicia el progreso económico, por ejemplo gracias a la creación de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARE) el crecimiento de las mipyme han

generado el 8% de los empleos del sector (COFEMER, 2015), ya que la producción y el consumo de los servicios que ocurre de manera local favorece a este tipo de establecimientos. Sin embargo, dentro de los contextos internacionales que durante los últimos años han afectado a diversos países del mundo y muchas de las actividades que les habían retribuido un crecimiento económico, el turismo ha registrado un crecimiento ininterrumpido, por lo que en la actualidad este incremento se traduce al 8.7% del PIB (CSTM, 2015) lo que se convierte en 2.2 millones de empleos, en este sentido las personas que se ven beneficiadas del sector de prestación de servicios tienen como prioridad identificar qué tipos de turistas desarrollan esta actividad, por consiguiente identifican a los que buscan viajes cortos de bajos costos, a los que utilizan las nuevas tecnologías de la información para la planeación de sus viajes y que generan una nueva modalidad de desplazamiento en la que combinan los viajes de negocios y de placer, esto bajo el esquema de la conectividad en la cual la mayor parte de los turistas se ve inmerso y lo utiliza para fines de diversión y esparcimiento. De este modo, como lo marca de manera textual el DOF en cuanto a la necesidad de crear una política de integración de cadenas económicas para:

... generar una sola visión por regiones y sectores, en función de las nuevas posibilidades de crear nuevos polos de desarrollo en diversas zonas de país... Para un desarrollo armónico del mercado interno, es indispensable el fortalecimiento de la infraestructura que conecte las diferentes regiones del país.” (Plan Nacional de Turismo 2007-2012).

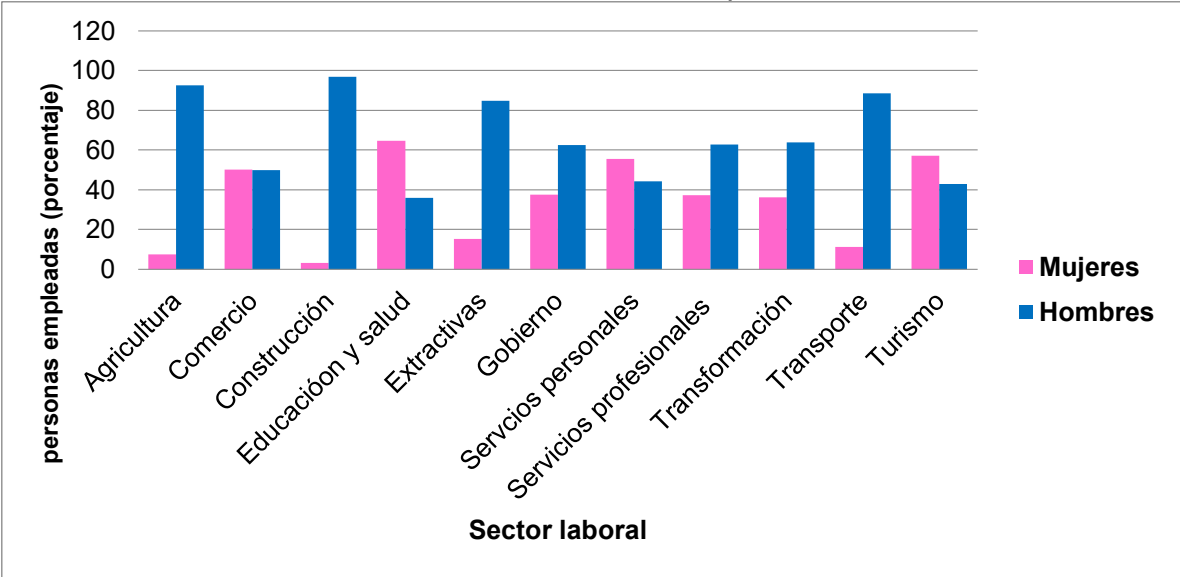
Como en la cita anterior, al generar niveles más competitivos dentro de la industria, puede incrementar la calidad en la vida de muchas personas, esto al conectar diversas localidades con la finalidad de llevar mediante diferentes servicios las posibilidades de crecimiento y desarrollo, esto estimulando las prácticas turísticas que tienen una estrecha relación con otros sectores de la industria.

Por otro lado, una de las características del crecimiento económico en México y de la fuerza laboral, es que representa rasgos importantes sobre la desigualdad de inserción entre el género femenino y masculino. A partir del 2001

al 2006, los ingresos promedios globales de las mujeres eran de 35% inferiores a los hombres (INEGI, Producto interno bruto en México durante el segundo trimestre de 2015, 2015) en este sentido, la desigualdad que se genera entre la captación por parte de los hombres en comparación con las mujeres tiene grandes diferencias entre los mejor y peor pagados, esto significa, que en el aspecto laboral, el trabajo realizado por las mujeres no genera ganancias similares a las aportaciones por los hombres, esta característica fue similar durante los años 2007-2012

Hoy en día, una de las virtudes que presenta el turismo, referente a la captación de fuerza laboral se encuentra en los jóvenes entre los 14 y 24 años, quienes ocupan el 21% del mercado laboral turístico y de este dato las mujeres representan el 60% del mismo justo como se puede ver en la gráfica 6, en la cual los índices de inserción laboral de hombres y mujeres tienen una pequeña diferencia en comparación con otras industrias; dentro de nuestro contexto nacional, estas cifras representan que el turismo es el primer empleador de jóvenes y el segundo empleador de mujeres en el país¹.

Gráfica 6. Distribución laboral turística por sexo en México



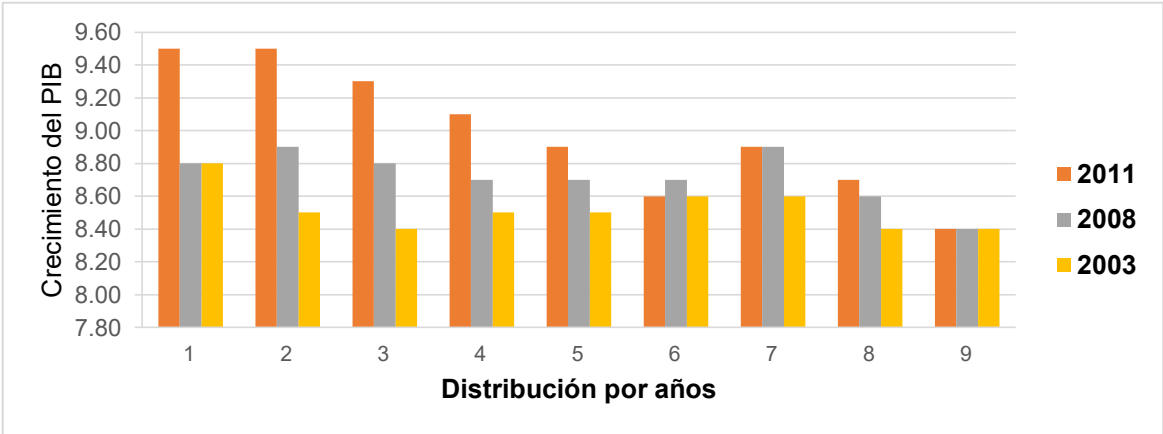
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Observatorio Laboral de la STyPS (2015)

¹ Estos datos se obtuvieron de los resultados generados por el observatorio laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social del 2015.

En esta última gráfica, se puede ver cómo es que a diferencia de otros sectores que pueden presentar oportunidades laborales para los mexicanos, el turismo genera condiciones igualitarias para la inserción de hombres y mujeres que forman parte de la población económicamente activa.

Retomando al sector turístico como elemento prioritario para el desarrollo económico el país, en la siguiente gráfica (7), se puede ver cómo es que la implementación correcta de las políticas públicas de turismo ha formado una aportación importante al producto interno de nuestro país, sin embargo esta actividad que genera una gran derrama económica y la creación de empleos con salarios por encima de aquellos que se encuentran en otras industrias del país, ha sido desigual en muchas zonas en las cuales el turismo no ha logrado cimentar o incluso generar estas ventajas en los habitantes de los diferentes estados y municipios, en dicha gráfica se puede ver como la aportación que hace el turismo al PIB a partir del 2011 ha sido constante en el incremento de ganancias positivas para la economía mexicana.

Gráfica 7. Crecimiento del PIB turístico nacional durante los años 2003, 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los años 2003, 2008 y 2011 de la Cuenta Satélite de Turismo de INEGI

Una de las ventajas de los objetivos y estrategias que se marcan en el Plan Nacional de Desarrollo, es que dentro de sus áreas generales busca (pág. 18):

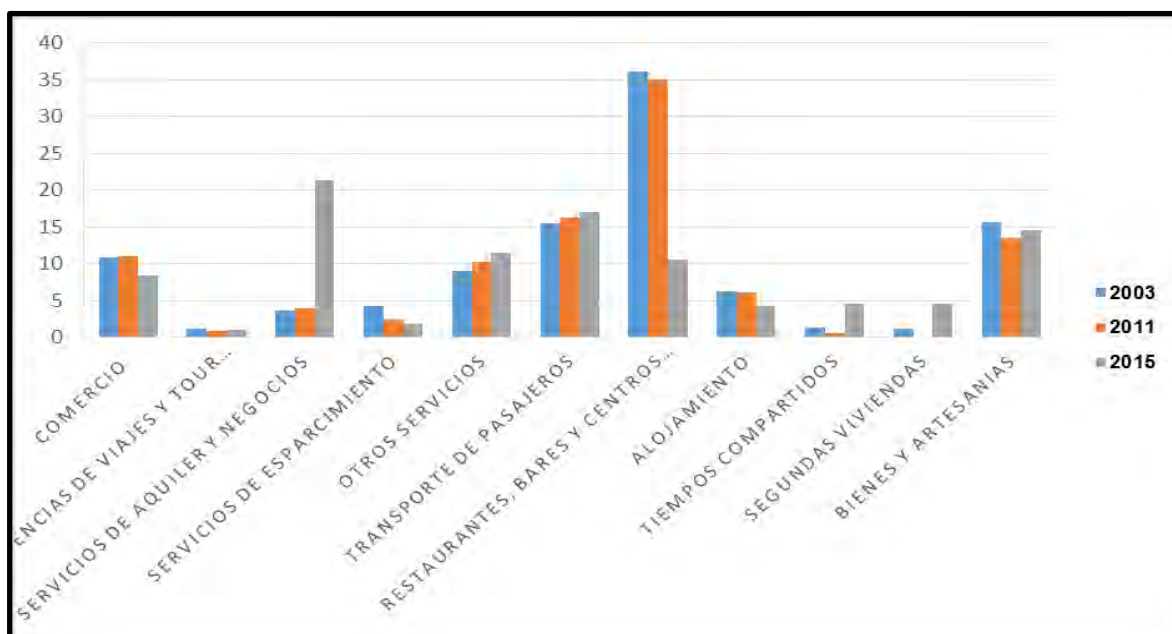
Trabajar para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la

cohesión y capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

De este modo, como lo redacta el Diario Oficial, uno de los pilares fundamentales para el crecimiento y el desarrollo de país se encuentran en la igualdad de oportunidades, la cohesión y organización de la sociedad, en este sentido, nace la importancia de determinar campos de acción que le permitan al país la oportunidad de generar políticas que incentiven al mercado internacional y nacional, para que de esta manera la generación de empleos incentive a la sociedad y se puedan generar mejores condiciones de vida. Asimismo, la importancia del Plan Nacional de Desarrollo radica, en que permite la generación de programas sectoriales e institucionales, que permitan generar los mecanismos operativos, financieros y humanos para el logro del cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos, de este modo, los planes permiten marcar todos los procesos, programas y proyectos para que al ser llevados a la prácticas estos logren el crecimiento y el desarrollo de la nación.

Del mismo modo, es importante determinar que dentro del turismo existen diversas actividades que generan su crecimiento y tienen su propia dinámica económica, por lo que en la gráfica 8 se puede ver que uno de los pilares de las ganancias del turismo es el de los servicios de restaurantes, bares y centros nocturnos, lo que deja como áreas de oportunidad, en varios estados como el de Hidalgo, para su explotación y creación de estrategias de crecimiento a las agencias de viajes y el alojamiento que pueden representar elementos claves para la beneficio del turismo en diferentes localidades.

Gráfica 8. Crecimiento de los subsectores económicos del turismo mexicano



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los años 2003, 2011 y 2015 de la Cuenta Satélite de Turismo de INEGI

2.1.3 Contexto del crecimiento turístico local en Hidalgo

Regionalmente, México es un país que está lleno de características diversas que dan identidad a cada uno de sus territorios, esto por las particularidades propias del estado mexicano que son un reflejo de sus costumbres, sus áreas geográficas, especificidades de su población y los rasgos de cada cultura que se desarrolla dentro de cada una de las entidades. A pesar de estas características y las ventajas que se podrían generar de cada una de ellas, la brecha entre los ingresos y las posibilidades de la población de un crecimiento recomendable de los recursos económicos, humanos y estructurales generan localidades prosperas y otras que se encuentran dentro del rezago.

Los contrastes que se ven en nuestro país, tienen que ver con diferencias geográficas, demográficas y la diversidad de los recursos naturales que se encuentra dispersa en varias regiones del territorio, en la medida en la cual se aprovechan y explotan dichos recursos para actividades como el turismo, genera que el desarrollo económico y social sea desigual en varias regiones de México, lo que esto ocasiona son, entonces grandes desequilibrios entre los mexicanos y sus

finanzas, lo que provoca zonas modernas y con grandes industrias que ofertan a los ciudadanos de esa región mejores oportunidades de vida y crecimiento económico, sin embargo, esto es diferente en otras regiones del país, en las cuales la inestabilidad monetaria ha fomentado que el desarrollo sea bajo y por la tanto la industria no logra desarrollar altos niveles de derrama económica.

En algunas ocasiones, suelen ser la discrecionalidad en la toma de decisiones, las políticas públicas y la decisiones gubernamentales las que no generan el proceso para el crecimiento de la región, generando la existencia de varios Méxicos dentro de un mismo territorio, que al compartir características geográficas diversas en el interior genera todas estas visiones respecto a un territorio (Villoro, 1998).

En el estado de Hidalgo, se han implementado diversos programas sectoriales que han buscado dar fomento al turismo, pese a que han existido diversas políticas turísticas y resultados interesantes para el contexto hidalguense; siguiendo los periodos gubernamentales electos para el desarrollo del proyecto del diagnóstico y la evaluación de las políticas turísticas de Pachuca de soto, nuevamente se retomaran los aspectos más generales sobre las decisiones gubernamentales de los periodos de Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), Francisco Olvera (2011-2016) y los elementos más recientes de Omar Fayad (2016-2022), se han elegido estos periodos gubernamentales en el Estado, ya que por los años que abarcan son los que se alinean a los periodos federales descritos en el punto anterior.

Para el primer periodo electo, el gobierno de Osorio tuvo como propósito impulsar la actividad turística, con la finalidad de que esta se convirtiera en uno de los principales motores de crecimiento y desarrollo económico, por lo que identificó 6 regiones turísticas en la entidad, las cuales representaron el 17% de la derrama económica con la generación de 17 desarrollos ecoturísticos y la segunda etapa del recate del centro histórico de Pachuca de Soto (Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011) como se puede observar, en este caso la alineación al programa federal de recuperación de centros históricos, fue un aspecto importante que se desarrolló en el municipio de Pachuca de Soto, sin embargo, estos cambios en las

principales calles del centro de la ciudad y los edificios históricos no aseguraron la estancia por más de un día de los visitantes, además el mayor enfoque se realizó hacia las afueras de la capital hidalguense, en otras palabras, la consolidación de los destinos turísticos de la entidad como los “pueblos mágicos”². No obstante, marcó la importancia de la sustentabilidad turística y el impulso a la competitividad en la calidad de los servicios, no dejando de lado el respeto a las costumbres y tradiciones de los hidalguenses (Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011).

A diferencia de los sexenios federales en los cuales el PAN llegó al poder, Hidalgo se caracteriza porque el único partido que ha estado en el gobierno estatal es el PRI, sin embargo las acciones que se realizaron para el fomento al turismo durante el periodo de Olvera fue identificar al desarrollo regional de manera multidimensional, en este sentido, los aspectos en los cuales se generó un sentido mayor fue el desarrollo sustentable, el desarrollo social y el desarrollo económico, lo que buscaba el gobierno era la acción gubernamental mediante la participación social, pero en los aspectos de la toma de decisiones gubernamental se siguió centrando en los secretarios de los ayuntamientos y sus direcciones, a pesar de que estos estaban marcados en el plan estatal, a nivel municipal los mecanismos de participación ciudadana se vieron mermados por la discrecionalidad de la toma de decisiones, en este sentido no se cumplió con uno de los objetivos que se generaron desde el plan nacional y estatal, en los cuales la participación de la sociedad o los mecanismos de evaluación sirvieran para las correcciones pertinentes de los programas que se implementaban.

Por otro lado, uno de los aciertos que impulso Olvera Ruíz fue identificar la vocación regional para generar un valor intrínseco en el desarrollo del territorio, de este modo consolidó las Unidades de Desarrollo Regional (UDR) para que estas actuaran como agentes de gestión integral, de esta manera el equilibrio regional serviría como un elemento esencial para garantizar la paridad en la programación, presupuesto y asignación de los recursos financieros (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016), pero como se describirá más adelante, en la realidad municipal y en la práctica de la asignación de los recursos para la generación de mejores

² Actualmente la SEDATU considera a Huasca de Ocampo, Real del Monte, Mineral del Chico, Huichapan y Tecozautla como pueblos mágicos en la entidad.

políticas y programas que desarrollaran al turismo se generó una brecha importante.

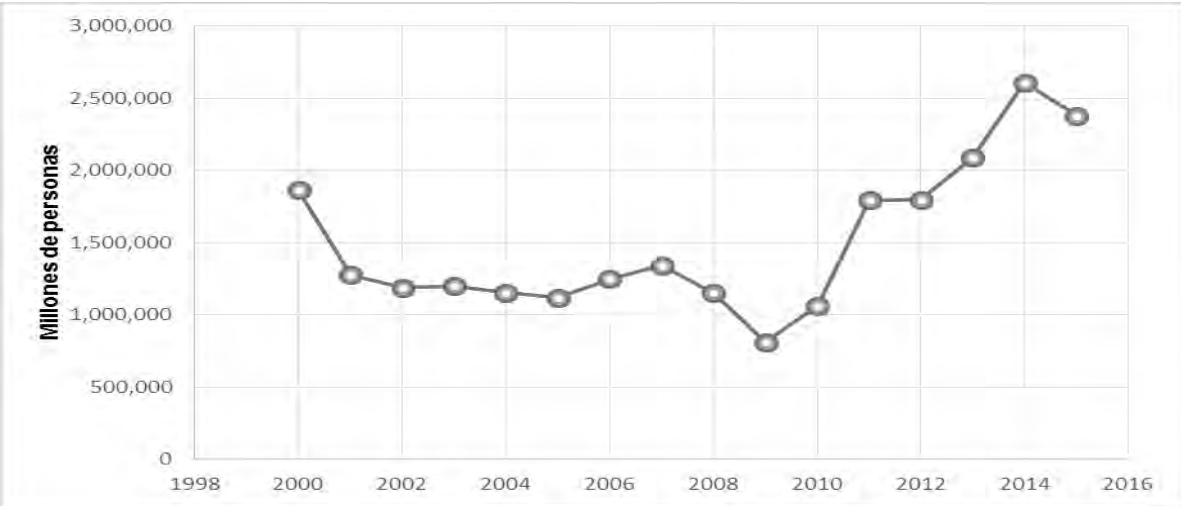
Algunas de las características que se pueden destacar de este Plan Estatal de Desarrollo, es la consideración sobre la competitividad como eje fundamental de las diferentes estrategias, la sostenibilidad de las políticas públicas para generar un desarrollo con visión de largo plazo y la transversalidad de las mismas para impulsar programas y acciones institucionales de forma horizontal para impactar en los diferentes sectores y ámbitos de desarrollo local (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016). Aunque estas acciones estuvieron contempladas para el fortalecimiento del turismo a nivel estatal, las brechas entre las acciones municipales marcaron el desarrollo desequilibrado de diversas regiones de Hidalgo, por lo que la generación de políticas turísticas que pudieran ser evaluadas para tener acciones correctivas o preventivas se limitaron a la creación de programas de fomento turístico que por su naturaleza no podían ser valuadas.

Finalmente, el actual gobierno de Omar Fayad, en cuestiones de impulso turístico, sigue la misma línea que sus antecesores, por ejemplo la articulación del gobierno con sectores académicos, la sociedad civil organizada y la participación activa del sector privado, en este sentido, se retoma la importancia de generar empleos decentes con salarios dignos, para que los ciudadanos tengan un ingreso que les permita cubrir sus necesidades y las de su familias, en el aspecto turístico, la apuesta del gobierno radica en el fomento de la actividad artesanal, producto que puede representar un factor clave para el impulso del turismo al Estado, en este sentido, la pretensión gubernamental es generar la marca “Original Hidalgo”, la cual busca identificar productos y servicios hidalguenses de alta calidad, los cuales a mediano y largo plazo se podrán posicionar en el mercado nacional e internacional fortaleciendo la producción, distribución y consumo (Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022).

El turismo para Hidalgo ha representado un reto importante, ya que a pesar de tener una serie de elementos que lo podrían impulsar de una manera significativa en el país, estos no han sido identificados de manera plena ni con todo su potencial, de este modo, la apuesta para el presente sexenio está en la

ocupación hotelera, ya que esta impulsa la pernoctación de los turistas y la derrama económica en la entidad, por lo que hacer que las visitas en el Estado estas puedan estar llenas de experiencias innovadoras, eficientes y sustentables, esto mediante la capacitación permanente de quienes ofertan servicios, la mejora en la infraestructura de los destinos turísticos. Un elemento que no se había retomado en sexenios pasados, pero que se encuentra escrito en el nuevo Plan es el cultural, el cual como objetivo tiene la difusión y promoción de sitios culturales de interés que permitan explotar las ferias tradicionales y la gastronomía local. De este modo y de acuerdo a los datos obtenidos de DATATUR, respecto al comportamiento turístico hidalguense como se puede ver en la gráfica 9, el número de turistas que ingresan al estado de Hidalgo muestra que durante los últimos años las acciones gubernamentales han logrado posicionar al turismo hidalguense como un punto atractivo para la visita de los nacionales, quienes cuando visitan al Estado tienen como ventaja que la ubicación les permite visitar otros estados que se encuentran en el centro del país, teniendo como referencia geográfica a la Ciudad de México.

Gráfica 9. Total de llegadas de turistas nacionales a Hidalgo

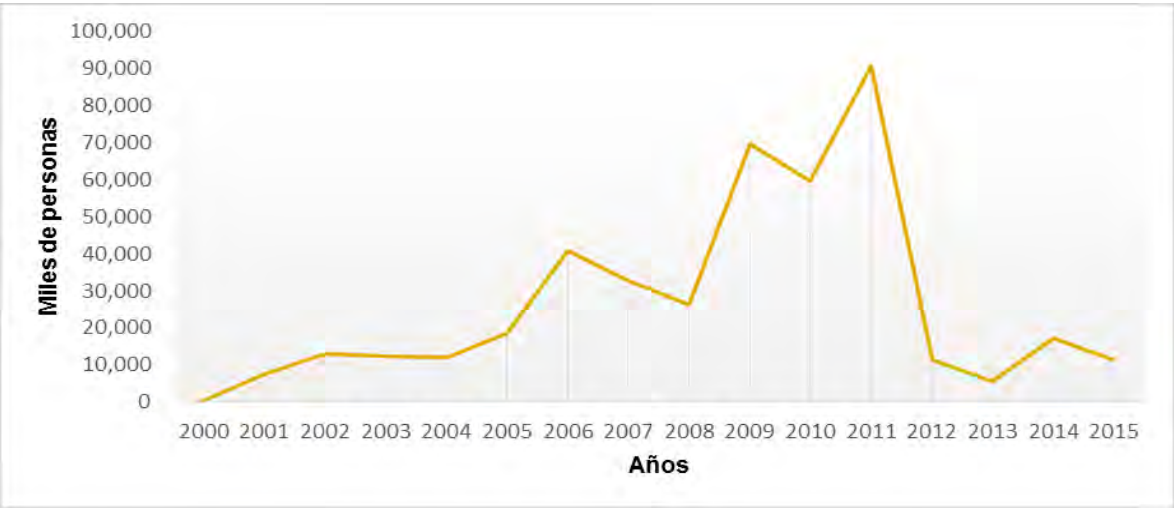


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del periodo 1998 - 2016 del estado de Hidalgo por medio de DATATUR

El incremento en la llegada de los turistas nacionales al territorio hidalguense ha significado en diversas zonas su posicionamiento como sectores

turísticos que han incrementado su visión antes visitantes de toda la república, en este sentido los turistas extranjeros, aún con crecimiento mínimo respecto a sus visitas en comparación con los nacionales, se puede visualizar en la gráfica 10, la cual muestra un incremento en las visitas de extranjeros hacia la entidad, principalmente del 2009 al 2012. Sin embargo a nivel internacional tuvo pérdidas significativas de turistas que del año 2013 al 2015 mantuvieron un crecimiento estable que no superaba las 20,000 por año.

Gráfica 10. Total de llegadas de turistas internacionales a Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del periodo 2000 - 2015 del estado de Hidalgo por medio de DATATUR

Como se puede ver en la última gráfica que corresponde a este apartado, la visita de turistas internacionales al estado de Hidalgo, no logra ser significativa en comparación con el número de visitas que realizan los residentes del país, en este sentido, la implementación de las políticas públicas de turismo no considera como viajero clave para la detonación de la prestación de servicios a personas que vienen de visita del extranjero, de este modo el área de oportunidad para el fortalecimiento turístico se puede encontrar en el gasto de los propios nacionales, quienes al poder contar con una mayor oferta turística y hotelera les puede permitir elegir al Estado como un destino atractivo conocer la entidad y de esta manera generar dinamismo económico por la adquisición de diversos servicios durante su estancia.

2.2 Planes y programas gubernamentales que fomentan el turismo en México

La organización que se genera a partir de la respuesta gubernamental ante alguna problemática identificada, consiste en implementar una serie de planes y programas que ayuden a generar condiciones mejores de vida para los ciudadanos que se encuentran inmersos dentro de las problemáticas que han sido ponderadas como importantes para el gobierno, por lo que es imperante que dentro de este contexto se considere a la planificación como un proceso ordenador que trata de definir las líneas de acción para conseguir objetivos fijados previamente (Velasco M. , Gestión turística del patrimonio cultural: enfoques para un desarrollo sostenible del turismo cultural, 2009), en ese sentido, las formas de respuesta al asumir este proceso pueden cambiar en el tiempo, pudiendo imponerse a ideas o modas que provengan de diferentes campos, en especial aquellos que se retoman para la toma de decisiones dentro del gobierno. En este sentido, es importante comprender que aunque existe un ideal sobre el decisorio racional que tiene la capacidad de analizar la realidad y de generar diferentes propuestas de acción, estas se pueden desarrollar con un carácter limitado (Rodríguez Cruz, 2010), de igual manera, se puede considerar a esta actividad que es realizada por algún sector de gobierno, este debe ser capaz de diseñar e implantar acciones que mitiguen la problemática o generen las condiciones óptimas para el desarrollo de la población.

Algunas de las características que deben contener estos planes deben ser en cuanto al número de participantes que los generan, es decir, que los planes deben ser abordados a partir de tres visiones diferentes, la de los planificadores, que se puede entender como la parte técnica o planificadora, la parte política o la toma de decisiones frente a la ciudadanía y finalmente el objeto de la planificación, que es la sociedad beneficiada por estos planes (Velasco M. , 2009). De este modo a la planificación se le debe de considerar como un enfoque, que trate de integrar criterios que permitan conocer lo existente, el contexto en el cual se trabaja para que de esta manera, las acciones y las respuestas por parte de la

instancia pública puedan comprender las necesidades reales incorporando a la toma de decisiones a la comunidad afectada

2.2.1 Instrumentos de Planeación Estratégica del Turismo en México

Una de las características de los planes de desarrollo que se realizan a nivel federal, principalmente los que se han escrito durante las últimas décadas, es que como característica principal tienen la participación ciudadana, en la cual, se presupone que los ejes de crecimiento que se crean tiene la visión y aportación de un panorama creado por parte de la sociedad civil organizada, la finalidad de estas aportaciones es poder detectar los problemas prioritarios del país con base a lo que la ciudadanía considera necesario, de esta manera el trabajo coordinado entre el gobierno y la sociedad puede ser más eficiente.

La visión que se genera para el logro del crecimiento y desarrollo del país, es la que se considera a partir de una visión retrospectiva, es decir, respondiendo a las preguntas de ¿qué acciones realizar para mejorar las condiciones de vida en México? ¿Cuáles deben de ser los principios básicos para que las Secretarías den las respuestas deseadas? Estas pueden ser algunas de las preguntas importantes que se deben responder con base a la planificación de país mediante su plan de desarrollo. En este sentido, un plan permite establecer de manera clara los objetivos de crecimiento y sobre todos las herramientas que se generan para el logro de esas metas, que por otro lado también le signifiquen a la administración en turno legitimidad frente a la sociedad que está dirigiendo.

Aunque durante los últimos años, el país ha generado diversos escenarios por los cambios profundos que se han generado a raíz de la transición del gobierno, la sociedad y la respuesta de esta ante las situaciones que nacen por la toma de decisiones o las políticas públicas, es importante para el capítulo identificar los procesos de transición por los cuales ha pasado México, como la cuestión económica, social y política, por lo que al hacer un diagnósticos de las políticas públicas de turismo en una localidad en particular, es importante saber que parte de estas actividades generan una derrama económica en las localidades que deciden explicar a sus factores turísticos.

De este modo, y junto a la transformación que está sufriendo la sociedad mexicana, en la cual algunas de sus principales características son la modificación de los valores, percepciones, motivaciones, conductas individuales y sociales, y la recomposición de los grupos de la sociedad y el cambio de los comportamientos colectivos en relación a la respuesta gubernamental y a los asuntos públicos (Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018).

Para el presente punto, se explican los aspectos que más sobresalen de los Planes Nacionales de Desarrollo y de Turismo sobre las estrategias de crecimiento económico marcados en los diferentes ejes que abordan estos puntos. Para que sea posible esta ilustración genérica sobre los periodos más recientes del gobierno federal de México, se consideraron los periodos gubernamentales de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y el actual de Enrique Peña Nieto. La finalidad es comprender cuales son los aspectos que dichos planes mencionan y sus comparativas, así como las herramientas y mecanismos necesarios que buscan generar el crecimiento económico del país mediante los ejes rectores del turismo.

A partir del sexenio de Vicente Fox, uno de los principales retos a los que se enfrentó el gobierno federal fue el impulso de elementos mexicanos que generaran impacto en la economía y vida nacional, por lo que se consideró al turismo como “el motor del desarrollo económico y social” (Plan Nacional de Turismo 2002-2007), en este sentido uno de los ejes rectores para este impulso fue la diversificación competitiva para promover el desarrollo regional, de este modo el reconocimiento de las capacidades locales sería indispensable para contrarrestar las debilidades regionales, fortaleciendo las capacidades de los municipios.

El PND de la presidencia de Fox tuvo como visión la coordinación de los esfuerzos estatales, municipales, de agentes privados y la comunidad, de la misma manera su objetivo fue generar un marco normativo para la protección de los consumidores; la finalidad de estas acciones fue la capacidad de direccionar el esfuerzo colectivo y orientador del turismo (Plan Nacional de Turismo 2002-2007). Bajo la misma dirección, el gobierno federal creó el Sistema Nacional de

Planeación Participativa (SNPP) que incorporaba agentes externos al gobierno como la sociedad y a los privados que buscaban la respuesta de la administración pública ante las ventajas que podía producir el turismo para sus regiones, de la misma forma como respuesta se implementó la asesoría técnica a estados y municipios para la Planeación Turística y Desarrollo de Programas.

Otro elemento importante de este periodo fue que se dimensionó el pago de las estrategias para el desarrollo de este sector, esto mediante el monitoreo integral y participativo, la organización de la información y los reportes e informes de gestión para la evaluación de los resultados de los programas, asimismo el desarrollo de indicadores y de metodologías que sirvieron para analizar la dependencia de los programas y de las entidades, esto con base a los criterios de cobertura, calidad, eficiencia, eficacia y alineación de los recursos para valorar los logros alcanzados y recomendar acciones correctivas a seguir (Plan Nacional de Turismo 2002-2007). Aunque estos elementos fueron indispensables para el desarrollo del turismo en sus aspectos técnicos, la participación de la sociedad fue un factor clave para su fortalecimiento, del mismo modo los mecanismos de evaluación y corrección de los programas que se implementaron para el sector turístico de estos años. Sin embargo, en la realidad, la evaluación de los programas no formaba parte de las administraciones municipales, ya que esta no llegaba hacia todos los programas operativos que se generaban en cada una de las direcciones del desarrollo turístico, esto debido a que los programas no se les reconocía con el carácter de política pública.

Los gobiernos panistas en nuestro país formularon diferentes estrategias que fueron innovadoras para el turismo, durante la época de Felipe Calderón se tuvo como prioridad identificar como visitantes potenciales a los viajeros pensionados provenientes de países industrializados, pero este turismo buscaba regiones que como característica tenían playas, sol y un clima cálido, por lo que sectores que se encontraban lejos de las playas no se vieron beneficiados de estas acciones a nivel federal; en este sentido también se consideró el crecimiento turístico respetando los entornos naturales, sociales y culturales (PED08). Uno de

los objetivos primordiales que se plantearon en el PND de este sexenio fue identificar:

El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de la infraestructura y de servicios que deben incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Solo de esta forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser partícipes plenos del proceso de desarrollo” (PED08pág. 119).

Como se cita en el párrafo anterior, la importancia de desarrollar infraestructura y todo lo relacionado a la prestación de servicios deben ser la llave para el desarrollo de las localidades, de este modo al dotarlos de capacidades, la mejoría en el bienestar de los estados y municipios puede generar un pleno desarrollo. Otro eje fundamental que se propició durante estos años fue la diversificación de los mercados, los productos y los destinos, en este sentido la competitividad de las empresas de este sector se especializó con la intención de ofertar servicios de calidad internacional³. Dentro del objetivo 12 del PND otros elementos que buscaron el desarrollo óptimo del turismo fue crear las condiciones necesarias para la certeza jurídica de las nuevas inversiones (a diferencia del sexenio de Fox, en el cual la ley se estipulaba para la protección del consumidor turista) y el fortalecimiento en el fomento del financiamiento y capacitación de MIP y MES, la intención de este objetivo es la mejora en la competitividad y la diversificación en la oferta turística nacional, de este modo se propició en algunos municipios el desarrollo turístico sustentable, el ordenamiento territorial integral y la coordinación con el sector privado (PED08)

Finalmente, las estrategias que se contemplan a nivel nacional para el fortalecimiento del turismo durante el periodo del actual presidente Enrique Peña Nieto, la visión retorna a los destinos de sol y playa, sin embargo se considera una mayor inversión a la imagen urbana y detecta como prioritaria la inversión y la concentración de infraestructura de comunicaciones y transportes en varias entidades del país, ya que la baja inversión en este sector ha limitado durante los

³ El desarrollo del turismo con base a la diversificación de la oferta y la demanda de los turistas se establece en el objetivo 12 del Capítulo II del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

últimos años a varias localidades que se encuentran lejos de los beneficios reales del crecimiento de transportes y comunicaciones del país. Estos últimos años han sido claves para el crecimiento turístico de México, por lo que el gobierno de Peña, ha tenido a bien la identificación del turismo con sus ventajas y áreas de oportunidad, en este sentido se ha reconocido que el “Turismo está sujeto a condiciones de estacionalidad del mercado, ciclos económicos, condiciones socioeconómicas de los visitantes e impactos del cambio climático” (pág. 16).

De este modo, detectar las problemáticas que podría generar un baja en la afluencia del turismo o en la pernoctación de los turistas en diferentes entidades y destinos turísticos de nuestro país, significa que es importante cimentar la sustentabilidad económica y la generación de empleos de calidad que incrementen el bienestar de la población por medio de sus actividades rentables. Otra característica de este periodo, es que dentro de sus estrategias se busca fortalecer las capacidades institucionales del sector, mediante la actualización de la estructura organizacional y operativa, esto para fortalecer las capacidades de gestión, administración, desempeño y evaluación (Plan Nacional de Turismo 2007-2012)

A nivel federal, los objetivos que marcan los Planes Nacionales de Desarrollo y Planes Nacionales de Turismo en que se han desplegado durante las últimas décadas, y que en el presente capítulo se describieron, tomando en cuenta únicamente sus generalidades y aportaciones en cuanto al crecimiento turístico, dentro de sus características, comparten la búsqueda en la eficiencia y eficacia de las estructuras organizacionales y operativas del sector, el fortalecimiento de la capacidad de gestión y la generación de instrumentos que armonicen las acciones gubernamentales en colaboración con la sociedad y los sectores privados, esto con la finalidad de establecer una coordinación entre los ciudadanos organizados y los tres niveles de gobierno que pueda ser evaluada, de este modo los resultados que se obtienen de la evaluación pueden presentar mejoras o aspectos correctivos que permitan que el crecimiento del turismo se genere en toda su riqueza.

En cuanto a la estrategia para la implementación de la política económica dentro de los ejes del turismo, es mediante el crecimiento sostenido con calidad y el dinamismo económico que permita crear empleos para jóvenes, pero en los cuales se incorporen de manera equitativa las mujeres y hombres de nuestro país, en ese sentido el crecimiento debe abatir la pobreza y generar espacios para los emprendedores, asimismo este crecimiento debe propiciar un avance en la igualdad de oportunidades entre las regiones, empresas y hogares, para crear recursos suficientes que se canalicen para combatir los rezagos y financiar los proyectos de inclusión para el desarrollo de todas las regiones del territorio (Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018).

En este sentido, si el crecimiento económico logra ser uniforme en todo el territorio, la inclusión de las oportunidades para todos los ciudadanos podrán generar instrumentos para su participación en la economía, la cual, según el Plan y sus objetivos, ya no tendría que ser solo un privilegio para algunos cuantos, de este modo la propia transición del país puede generar que en los nuevos espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones se generen nuevas respuestas que logren alcanzar a la mayor parte de las regiones en México.

El dinamismo del turismo ha permitido que muchas regiones generen crecimiento y desarrollo, esto al implementar estrategias que tienen que ver con la rama de los servicios, si bien nuestro país comenzó con la planificación solo de algunos centros que como característica principal tenían destinos de playa, hoy en día la promoción de otros atractivos y explotación de esta actividad permite identificar elementos que se pueden desarrollar dentro de estas prácticas, las cuales generan grandes derramas económicas a nivel federal, pero que también permiten que en las localidades se conciba un impacto en su economía al incorporarse en la rama de la prestación de servicios o en la venta de productos que se producen en las propias localidades o municipios. Si las acciones del gobierno, logran estimular que el crecimiento y la estabilidad del turismo consigan una conducción eficaz de las finanzas públicas para generar un sector financiero sólido y competitivo que pueda estar a la par de naciones que promueven con la misma finalidad a las prácticas turísticas.

2.2.1.1. PND 2013-2018

Para el desarrollo de este punto dentro del análisis que se hace al Plan y los puntos estratégicos que pueden coadyuvar para el desarrollo y el fortalecimiento de las políticas de turismo se contemplan diversos aspectos que marcan las líneas de acción para un México Próspero en el cual se hace mayor inca púe en las fortalezas que pueden ayudar a detonar el crecimiento sustentable del territorio por medio de las políticas públicas. Así pues es necesario recordar qué es un Plan Nacional de Desarrollo⁴ mismo al que una vez aprobado se debe sujetar obligatoriamente a los Programas de Administración Pública Federal, bajo esta misma condición el PND elaborado para el periodo 2013-2018 es un documento, que durante cada una de las administraciones en turno, rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, en este sentido y de acuerdo a la Ley de Planeación todos los programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definan las acciones de gobierno deberán elaborarse en coherencia con el Plan.

Dentro de las funciones de este documento se encuentran las líneas de acción para generar un crecimiento, en el cual la participación de diversos actores representa aspecto fundamental, retomando un crecimiento de abajo hacia arriba en el cual todos los sectores logran su contribución a través de la participación ciudadana y considerando a estas líneas como un mecanismo de comunicación con el gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo que se elaboró para el sexenio de Enrique Peña Nieto marca una serie de estrategias que tienen como objetivo que México alcance su próximo potencial por medio de sus metas nacionales como: Un México en Paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y un México con responsabilidad global. En este sentido y para los fines del presente trabajo únicamente se van a considerar las líneas de acción que corresponden al crecimiento económico por medio de las prácticas turísticas, por lo que es en la estrategia de un México Próspero que se marca como punto clave

⁴ La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo como documento que estipula las líneas de acción para hacer crecer el país en sus diferentes ámbitos se encuentra en el artículo 26 constitucional.

el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas para la generación de empleos; otro aspecto importante que denota el PND es el desarrollo de la infraestructura como pieza clave para incrementar la competitividad en el país.

Aunque el objetivo general del Plan es llevar al país a su máximo potencial y es el eje IV que corresponde a México Próspero el que como estrategias menciona elementos para incentivar a la economía del país por medio de actividades turísticas, este plan proporciona aspectos muy generales sobre lo que se debería hacer entorno al turismo, mismo que a continuación se detallan incrementar los mercados en donde operan las pequeñas y las medianas empresas, reconsiderar las estrategias de promoción para la atracción de nuevos turistas, dar mayores incentivos para la producción de destinos turísticos culturales, de ecoturismo y aventura, de salud, deportivos, de lujo entre otros (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

Los esquemas financieros deben ser especializados y accesibles para promover las inversiones turísticas sin dejar de lado que este desarrollo turístico debe ser sustentable contribuyendo con criterios que se enfoquen a incrementar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y la inclusión social, a pesar que es el objetivo 4.1.1 el busca aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país, las estrategias que se estipulan dentro del PND solo marca impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico que entre sus líneas de acción están actualizar el marco normativo, promover la concurrencia de las acciones gubernamentales, la alineación de la política turística entre las entidades federativas y el impulso de la transversalidad, no denota nada que hable sobre el tema de la evaluación sobre cada una de estas líneas de acción; otra de las estrategias es impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico mediante el fortalecimiento de la investigación sobre el tema del turismo, fortalecimiento de la infraestructura, diversificación e innovación en la oferta y la demanda, posicionamiento de México sobre otros sectores turísticos diferentes a los de sol y playa, la creación de un Sistema Nacional de Certificación para asegurar la calidad, desarrollar agendas para la competitividad, fomentar la colaboración y coordinación con los diversos

sectores y la impresión de un programa de infraestructura con un claro enfoque turístico; nuevamente dentro de estas líneas de acción a pesar que se consideran una serie de elementos importantes para el turismo no se considera en ningún momento la evaluación en alguna de las fases para poder hacer las correcciones que pudieran necesitar dichas acciones.

Otra de las estrategias es fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos y aunque las líneas de acciones nuevamente marcan elementos que podrían ser importantes para generar este fomento, ninguno dentro de los pasos marca una evaluación, finalmente en la estrategia que busca impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean una fuente de bienestar social; en las líneas de acción se habla sobre la creación de instrumentos para ver al turismo como una industria, creando diversos programas para hacer más accesible al turismo para todos, promoviendo dentro de estas acciones el ordenamiento territorial, sin embargo nuevamente se ve un espacio en blanco cuando se trata de la posible evaluación de los programas.

Lo que se buscó en este apartado fue determinar cuáles son los objetivos y las líneas de acción que desde el ámbito federal se marcan para hacer los programas focalizados para el fortalecimiento del turismo y como es que a partir de una línea general no se estipulan mecanismo de rendición de cuentas o evaluación de los nuevos mecanismos lo que trae como resultado que en muchos de los programas sectoriales creados a partir de una lógica como los Planes de desarrollo y los que se generan a partir de una lógica administrativa carecen de elementos básicos que forman parte de las políticas públicas.

2.2.1.2. Programa Sectorial de Turismo

Si bien los PND marcan de manera general las líneas de acción que buscan generar crecimiento en varios sectores del país durante un sexenio, en la cuestión turística es el Programa Sectorial de Turismo es el instrumento que se encarga de manera más precisa de definir los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores concretos del sector.

El (PROSECTUR) que se elaboró para el periodo 2013-2018 a través de un proceso exitoso de involucramiento activo por parte de miles de participantes en todo el país; los tres órdenes de gobierno, grupos de especialistas, de empresarios, de trabajadores, la sociedad civil organizada, sector académico y los ciudadanos en general. Esta herramienta arrojó diversos aportes que permitieron identificar en primer lugar un diagnóstico sobre el turismo, el cual lo reconoce como una actividad económica sumamente dinámica, capaz de mantener un ritmo de crecimiento favorable, asimismo esta actividad es capaz de generar ventajas sobre el sector terciario por la generación de un impacto económico más acelerado en comparación con otras ramas productivas.

Según el diagnóstico generado por el (PROSECTUR) por su naturaleza el turismo representa un importante motor de progreso, ya que según la información recabada por este documento México agrupa a más de 50 actividades económicas lo cual genera oportunidades principalmente para las micro, pequeñas y medianas empresas, del mismo modo el turismo es considerado como un catalizador del desarrollo porque representa un poderoso instrumento para elevar el bienestar de las comunidades receptoras, trayendo como resultado que estas y sus habitantes generen un sentido de pertenencia que ayuda a contribuir a la preservación de la riqueza natural y cultural.

Actualmente son los índices internacionales los que están colocando a México por debajo de las posiciones ocupadas en el pasado, ya que la falta de estrategias y coordinación de diferentes entes gubernamentales y del sector privado registrando una pérdida de competitividad frente a destinos de países emergentes. Dentro del análisis que se hace para identificar cuáles son los factores que han debilitado la competitividad del sector turístico esta la productividad como el uso de los recursos turísticos de manera ordenada y eficiente para generar un mayor valor agregado, riqueza y bienestar, la innovación como la posibilidad para desempeñar actividades y funciones de forma creativa, la diversificación para la capacidad de generar nuevos productos a consumidores potenciales, la especialización sobre las diferentes actividades turísticas propias de cada región y la profesionalización por medio de la planificación, gestión,

seguimiento y control de los recursos humanos alineados con los objetivos estratégicos del sector.

Aunque hoy en día México es reconocido por el turismo de sol y playa, existen señales de su agotamiento (OMT) por lo que identificar otras áreas de oportunidad es sumamente relevante para seguir potenciando el turismo a través de diferentes ambientes y ofertas turísticas, sin embargo aunque existen áreas de oportunidad para desarrollar productos turísticos atractivos aún siguen amplios rezagos en materia de infraestructura y de recursos humanos suficientemente capacitados para brindar atención y servicio de calidad, lo cual limita el flujo de turistas.

El resultado de esto es que los instrumentos que se han implementado para promocionar los proyectos turísticos con un alto valor agregado han nacido en acciones aisladas y desde distintos ámbitos que no han tenido efectos claramente identificables, ya que en la mayoría de los casos estos planes se limitan a su acción durante un corto espacio de tiempo y sin evidencias escritas que puedan ser factibles de su evaluación y posterior retroalimentación, dentro de los elementos que se identifican como focos de crecimiento como la concentración de la oferta turística gracias al patrimonio natural, histórico y cultural, situándolo como un destino que ofrece una amplia gama de productos, principalmente los de sol y playa, que es donde se concentra la mayor parte de los servicios. La desventaja está en que la mayor parte de los proyectos que emanan nivel federal se orientan al desarrollo de proyectos enfocados al mejoramiento del equipamiento y la imagen urbana, sin hacer inversiones relevantes fuera de los destinos anteriormente mencionados o los denominados Centros Integralmente Planeados, por lo que la creación de diversos servicios que no han logrado articularse en la cadena de valor del sector turístico para incentivar el gasto promedio y la distribución de los ingresos generados por el turismo en las comunidades receptoras.

El turismo es una actividad inherente al capital humano, sin embargo su importancia no sólo radica en una visión de recursos humanos que tiene la capacidad de dar atención, calidez y profesionalismo al turista, sino que puede

generar propuestas para desarrollar una nueva oferta turística; una de las líneas de acción que se estipulan desde el (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018) es la creación de los procesos de certificación, estandarización así como el establecimiento de normas y acreditaciones, por lo que la calidad turística no debe estar relacionada a la oferta de los servicios costosos, sino al mantenimiento de los estándares de calidad de los mismos, también la concurrencia de los programas para el fortalecimiento turístico debe tener como característica un soporte legal e institucional que favorezca una efectiva colaboración y coordinación intergubernamental que contribuya a la alineación de programas, proyectos, acciones y presupuestos públicos.

Es importante marcar que dentro de la creación del PROSECTUR las estrategias que marcan para fortalecer las capacidades institucionales del sector turístico, la armonización de los instrumentos en los tres niveles gubernamentales para promover la corresponsabilidad, el impulso a su coordinación, el fortalecimiento con los diferentes sectores, generación de información sobre el turismo, entre otros, los cuales si marcan puntos en los que la evaluación es una constante.

2.2.1.3. Plan Estatal de Turismo de Hidalgo México

La creación del Plan Estatal de Turismo en el estado de Hidalgo ha sido a través de un diagnóstico de la situación actual y buscando establecer una visión de prospectiva a corto, mediano y largo plazo, del mismo modo identifica que Hidalgo tiene características especiales lo cual hace posible que el territorio cuente con diversas áreas de oportunidad entre las cuales el turismo puede ser el mecanismo ideal para lograr incentivar los índices de calidad en los habitantes hidalguenses.

Este documento cuenta con diversos puntos para poder llevar a cabo el fortalecimiento turístico por medio de mecanismos que en principio si contemplan un Sistema Estatal de Evaluación de la política en el sector turístico, lo cual a diferencia los documentos anteriormente analizados si está formalizando la idea de la necesidad de evaluar cada uno de los programas y líneas de acción que buscan incrementar el turismo en el Estado, cabe destacar que en el (Plan Estatal

de Desarrollo 2011-2016) cuenta para el desarrollo regional con un apartado diferente al que corresponde al turismo por lo que el fortalecimiento que pudiera generarse a nivel regional no se contempla dentro de los mismo sectores. Si bien los sectores económicos requieren de fortalecerse y consolidarse para la generación de más empleos esto ha obligado al gobierno a mejorar las estrategias para atraer nuevas inversiones que promuevan una mayor fuerza laboral que coadyuve a incrementar la infraestructura física que como resultado incremente los niveles de competitividad.

Dentro del eje 2 que corresponde de la acometividad para el desarrollo económico sustentable y el sub eje 2.4 sobre el turismo, potencial para el desarrollo tiene como objetivo consolidar al turismo como motor de la dinámica de desarrollo regional, en el cual la cultura de la calidad es el punto principal para generar un patrimonio natural, histórico y cultural sustentable de la entidad.

Como se había mencionado en las líneas anteriores, este Plan dentro de las estrategias contempla un Sistema de Evaluación el cual en conjunto con otras dependencias de la administración pueda ejercer atribuciones de evaluación de la política, y aunque dentro de las cuatro líneas de acción la única que menciona como funcionaria este sistema de evaluación es el 2.4.1.3 que habla sobre la conformación de un sistema de información que permita dar seguimiento y evaluación de la política pública del sector, es importante señalar que dentro de la lectura de estas líneas y el análisis de este eje hay que destacar que la idea de los mecanismos de evaluación no debe estar subordinada a los mismos entes gubernamentales, porque dentro de su papel pueden caer en los vicios de corrupción o maquillaje de la información para proclamar buenos resultados en los discursos de gobierno, dejando de la lado la función real de evaluar mecanismos y prácticas con la finalidad de correcciones y poder ofrecer servicios a la altura de la competitividad hidalguense.

2.2.1.4 Plan Municipal de Pachuca Hidalgo

Siguiendo el análisis que hasta ahora se ha hecho sobre los instrumentos para la generación de acciones gubernamentales que incentiven a la actividad turística desde instrumentos que nacen en los ámbitos federal y el estatal; es momento de describir las acciones que a nivel municipal en Pachuca de Soto se contemplan para el fortalecimiento del turismo, para lo cual es necesario resaltar los puntos que se encuentran en el Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca que corresponde al periodo 2012-2016 ya que es el que se encuadra dentro de la finalidad del trabajo al identificar qué acciones e incentivos forman parte de la agenda municipal para el turismo en la ciudad.

A nivel municipal la generación de los PMD tienen como objetivo alinear sus metas con las líneas de acción federales y estatales por medio de estrategias coordinadas y con fines comunes que den como resultado mayores beneficios a los habitantes de la ciudad desde cada uno de los ejes que se contemplan para el crecimiento nacional. Para poder identificar cuáles fueron las líneas de acción que se consideraron para el fortalecimiento del turismo en Pachuca mediante los planes y los programas que se llevaron a cabo se va describir de manera general los puntos más relevantes sobre las áreas de oportunidad del turismo que se contemplaron durante el periodo anteriormente mencionado y que se encuentran a nivel federal dentro de la línea de México prospero.

El (Plan Municipal de Desarrollo 2012-2016) dentro de sus acciones para el fortalecimiento al turismo busca contribuir a posicionar a Pachuca como destino turístico distribuidor, sin embargo esta frase limita la acción propia del municipio cuando la finalidad no es atraer a los turistas a la ciudad para conocer los productos o generar una derrama económica, sino que esta visión tiene un enfoque regional que es solo dispersor del turismo, lo cual genera una afluencia menor del turismo pachuqueño, aunque dentro del discurso del eje 4 denominado Pachuca Productivo y Competitivo y en el sub eje 4.3 que lleva por nombre Promoción y servicios turísticos dentro del Plan se tiene como objetivo mejorar la competitividad de los negocios en municipio por medio de una atención

permanente al visitante, elaboración de productos diferenciados, así como servicios de calidad y calidez entre los turistas que deseen venir a la ciudad.

Las acciones que se implementaron bajo el lema de “Una ciudad con rostro humano” están el lanzamiento del Portal Web de Turismo de Pachuca, el intento de presencia en redes sociales como *Facebook*, *twitter* y difusión del Reloj Monumental como imagen principal de la ciudad por medio del portal de webcams, actividades de atención y orientación turística que se ofertó en módulos de la ciudad⁵ acciones para el fortalecimiento del turismo como los recorridos turísticos por la ciudad, visitas guiadas a interior del Reloj Monumental y la venta a consignación de artesanía y aunque dentro del Plan de acción del (Plan Municipal de Desarrollo 2012-2016) se contempla realizar eventos culturales gratuitos en las principales plazas del municipio, y elementos de esparcimiento y convivencia familiar estas acciones fueron realizadas por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social; asimismo la capacitación turística a taxistas para mejorar la atención a los visitantes, la rehabilitación de la imagen urbana y equipamiento de centros históricos de manera administrativa la contribución a la elaboración de la Agenda de Competitividad Turística para Pachuca, misma que nunca quedó finalizada.

Como se puede ver en el párrafo anterior, la elaboración del PMD cuenta de manera teórica con algunos elementos que podrían coadyuvar con el turismo de la ciudad, sin embargo dentro de su aplicación y funcionalidad muchos de ellos no lograron el incremento idóneo para esta actividad ya que no contaron con con las características que tienen las políticas públicas por lo que su evaluación fue un elemento intermitente en la aplicación, también se puede ver que de los ejes que conforman el Plan el número 6 que propone la participación ciudadana para la elaboración de las políticas en el aspecto turístico este no fue considerado para la creación de los programas de turismo durante este periodo, por lo que deja muchas áreas de oportunidad dentro de las acciones que buscan incentivar el

⁵ En la ciudad de Pachuca únicamente existen dos módulos de información turística; el primero de ellos se encuentra ubicado en el Reloj monumental en el centro de la ciudad y el segundo ubicado dentro de un centro comercial de la ciudad ubicada en la Zona Plateada.

desarrollo de una ciudad por medio de la activaciones de su cultura, construcción e identidad que se comparten con otros habitantes por medio del turismo.

Una vez descritos de manera general los puntos más relevantes que buscan fortalecer el turismo a partir de un diagnóstico general del país que se va adentrando a los contextos de cada una de las regiones para finalmente llegar a los municipios, a través del seguimiento de objetivos sectoriales desde el nivel federal hasta las líneas de acción que se escriben en el Plan Municipal de Desarrollo, pero que no siempre se implementan de la manera en la cual se encuentran redactadas.

En este sentido se ha elaborado una tabla que recoge las acciones que desde el ámbito federal en colaboración con el gobierno estatal y municipal que se han tratado de implementar para fortalecer desde diferentes aspectos el crecimiento y apoyo a la actividad turística, esto con la finalidad de identificar la congruencia que existe entre todas las estrategias provistas para el fortalecimiento municipal.

Tabla 1. Congruencia entre los instrumentos a nivel federal, estatal y municipal para el fortalecimiento del turismo

Nivel federal	Nivel estatal	Nivel municipal
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Estatal de Desarrollo	Plan Municipal de Desarrollo
Capítulo 4. México Próspero	Eje 2. Competitividad para el desarrollo económico sustentable	Eje 4. Pachuca Productivo y Competitivo
Subíndice 4.1.1. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país	Sub eje 2.4 Turismo, potencial para el desarrollo	Sub eje 4.3 Promoción y servicios turísticos
<p>Objetivo Sectorial 1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.</p> <p>Objetivo Sectorial 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.</p> <p>Objetivo Sectorial 3. Facilitar el financiamiento y la inversión público – privada en proyectos con potencial turístico.</p> <p>Objetivo Sectorial 4. Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.</p> <p>Objetivo Sectorial 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.</p>	<p>Objetivo estratégico. Consolidar al turismo como motor de la dinámica del Desarrollo Regional Sustentable a través del fortalecimiento y modernización institucional, fortalecimiento de la profesionalización del sector, impulso la cultura calidad en la oferta de servicios y productos certificados, mayor y mejor oferta turística y mecanismos de fomento a la inversión y el financiamiento para el patrimonio natural, histórico y cultural de la entidad</p>	<p>Objetivo estratégico. Contribuir a posicionar a Pachuca como destino turístico distribuidor, con un enfoque regional. Establecer un programa municipal de turismo que promueva una estrategia de atención permanente al visitante con productos diferenciados, ofreciendo servicios de calidad y calidez entre los turistas que visitan la ciudad.</p>
	<p>Objetivos generales. Creación de un Sistema estatal de evaluación de la política del sector turístico, el ordenamiento territorial para la planeación y gestión del sector turístico, fortalecimiento institucional y modernización del marco Legal, preservación, aprovechamiento y manejo sustentable del patrimonio natural, histórico y cultural, integración y desarrollo de productos y servicios turísticos competitivos, financiamiento para el desarrollo turístico, educación, profesionalización en materia turística, calidad y certificación de los servicios turísticos.</p>	<p>Objetivos generales. Promocionar y poner en marcha nuevas rutas, circuitos y productos turísticos municipales, impulsar y coordinar políticas en materia de promoción turística de acuerdo a la oferta, impulsar esquemas de capacitación y cultura, incrementar la calidad de los servicios turísticos, vinculación estratégica para el impulso y gestión de proyectos turísticos que promuevan encadenamientos productivos al municipio y la promoción eficiente de los atractivos turísticos del municipio.</p>

<p>Estrategias. 4.1.1.1. Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico. Actualización del marco normativo, promover concurrencia entre las acciones gubernamentales, impulsar la transversalidad presupuestal. 4.1.1.2. Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico. Fortalecer la investigación y generación de conocimiento turístico, infraestructura y calidad en los servicios, posicionamiento de México, Sistema Nacional de Certificación, agendas de competitividad por destinos. 4.1.1.3. Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos. Fomentar y promover esquemas de financiamiento del sector, detonar el mercado interno a través del desarrollo de nuevos productos turísticos. 4.1.1.4. Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.</p>	<p>Líneas de acción. Creación del SEDET para monitoreo y evaluación, fortalecer las capacidades institucionales, actualizar la estructura organizacional y operativa del sector, fortalecer su capacidad de gestión, administración, desempeño y evaluación, armonía entre los tres niveles de gobierno para alinear las P.P. promover la corresponsabilidad, creación de instrumentos presupuestales transversales para la eficiencia del gasto público, esquemas de planeación turística local y regional con objetivos y metas claras, fortalecer mecanismos entre la academia, sector privado y social.</p>	<p>Plan de acción. Impulso de desarrollo y diversificación turística, fortalecer capacitación para calidad de servicios turísticos, coordinación con gobierno estatal, financiamiento para el desarrollo del turismo, profesionalización de los servidores públicos, promoción de festividades culturales, facilidad de información turística por medio de materiales impresos, portal Web y Apps Móviles</p>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los Planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno de los periodos que abarcaron 2012-2016

Como se puede apreciar de la anterior tabla los objetivos parecen seguir un mismo camino, sin embargo dentro de su análisis en las estrategias, líneas de acción y aplicación de las mismas se puede ver que en muchos de los puntos existe una gran brecha entre lo que se estipula a nivel federal y las prioridades que se consideran a nivel estatal y municipal, por lo que ha traído como consecuencia que el crecimiento turístico no sea de la misma medida en las regiones del país, provocando impactos de diferente magnitud en los estados y municipios que forman parte de nuestro territorio y que por esta situación la derrama económica no beneficie de la misma manera a todos los habitantes. Un elemento clave que se encuentra dentro de esta tabla y que es una muestra evidente lo que busca este trabajo sobre la importancia de la evaluación de los programas es que es solo a partir del Plan Estatal de Desarrollo se contempla la creación de un sistema de evaluación que permita identificar las posibles debilidades de las acciones y estrategias que buscan el crecimiento del turismo, sin embargo este punto no tiene un seguimiento de manera ascendente en el Plan Nacional de Desarrollo ni descendente en el Plan Municipal de Desarrollo que estipule el seguimiento del sistema de evaluación u otras acciones que pudieran evaluar los planes y programas del fortalecimiento municipal, lo cual muestra que la recomendación final de este proyecto puede significar, que un aspecto que solo se está contemplando a nivel estatal si es estipulado a nivel federal y llevado a cabo a los ámbitos locales puede traer como resultado que los efectos de la evaluación fortalezcan las acciones y los programas que a este nivel se implementan.

Los programas sectoriales que se aplican en el estado de Hidalgo, reconocen el potencial de la entidad para explotar su capital turístico, ya que una particularidad que tiene el Estado es que por su diversidad en los diferentes tipos de clima que hay en la entidad, permite a su vez que se practiquen alrededor de 8 tipos de turismo de los 9 que establece la Organización Mundial del Turismo (SECTUR, Programa Sectorial de Turismo y Cultura , 2011-2016), en este sentido también reconoce el respeto a las costumbres y tradiciones que general el desarrollo sustentable del Estado. Dentro de este programa sectorial existen 8 subprogramas entre los cuales están:

- 1.-Mercadotecnia y promoción turística
- 2.-Capacitación y desarrollo de productos turísticos
- 3.-Desarrollo e infraestructura turística
- 4.-Animación y difusión cultural
- 5.-Creación y producción artística y cultural
- 6.-Conservación del patrimonio cultural
- 7.-Fomento del libro y la lectura
- 8.-Fortalecimiento de la infraestructura cultural

Sin embargo, no todos los aspectos se desarrollan de la misma manera y dependiendo la región o el municipio, en el caso de la promoción, esta no se hace directamente en los lugares, sino que algunos municipios, por ejemplo Pachuca de Soto, en lugar de darse difusión sobre los atractivos del centro histórico o de la ciudad, hace referencia hacia otros destinos que se localizan principalmente en los pueblos mágicos o en los balnearios. Por otro lado, otro elemento del programa sectorial, es que este busca generar instrumentos sistémicos para la evaluación de las políticas públicas, con la finalidad de generar un ordenamiento territorial, efectividad en los servicios y ofertar a los destinos turísticos dentro de mercados rentables, principalmente aquellos que se realizan en las mismas localidades.

En el aspecto municipal, busca motivar la generación de proyectos y su ejecución coordinada para la dotación de infraestructura de apoyo a las actividades relacionadas con el turismo, en el aspecto financiero la procuración de fondos para el financiamiento de micro, pequeña y medianas empresas turísticas mediante la Promotora Turística de Hidalgo, además de buscar o incentivar la certificación de procesos con esquemas de acompañamiento de materia turística. De igual manera, estos programas sectoriales como la cultura de calidad, buscan crear marcos normativos para la certeza en las inversiones y prestación de servicios que permitan incrementar las inversiones para el desarrollo turístico.

Otra de las características de los programas sectoriales, es que deben ser transversales a otros programas o políticas que incorporen estrategias de integración, crecimiento y cohesión social, por lo que la perspectiva de género es

un tema importante que se contempla en el turismo, sobre todo por la generación de empleos que permite la incorporación equitativa de hombres y mujeres en el sector.

2.3 Ventajas y Desventajas de la Actividad Turística

Sin duda hablar sobre el turismo genera visiones positivas sobre las ventajas económicas que este puede generar en el desarrollo y crecimiento de diversas localidades, considerando que con el turismo el crecimiento de otros sectores de la industria permite que las localidades que explotan sus áreas turísticas tengan mejores niveles de vida, en este sentido apoyar al fomento del turismo por parte de entes privados y públicos permite generar condiciones que mejoran la calidad de vida en sentidos económicos, políticos y sociales a quienes participan de manera directa o indirecta en este sector, por lo que trae como consecuencia que el gobierno busque generar planes de acción que le permitan al turismo fortalecerse en diferentes áreas y territorios, sin embargo el crecimiento y desarrollo de aquellos municipios que apuestan gran parte de su economía a la prestación de servicios, esta condición no significa que todas las ventajas lleguen de manera equitativa a toda la sociedad.

Una de las ventajas del turismo en relación a la prestación de servicios que le corresponde al sector privado, quien ve el lucro de estas prácticas, hace que se vea obligado a diversificar e innovar en los productos para asegurar su competitividad, en este sentido aumenta la calidad de los productos generando inversiones nacionales y bienes que se pueden comercializar en el extranjero, en este sentido el incremento de un número mayor de turistas atraídos por la calidad de los productos y servicios que pueden encontrar en los diferentes municipios del país. otra de las primacías del turismo es la diversificación del perfil de los turistas, es decir, que cada grupo cuenta con intereses diferentes que se van acoplado a los contextos mundiales, lo que permite áreas de oportunidad en las cuales se pueden crear diversos productos que permitan incorporar al turismo a diferentes localidades que tengan características únicas que los coloquen entre las preferencias de los visitantes, produciendo en los locales oportunidades de

incrementar sus ingresos al participar en estas actividades como comunidades receptoras, esto gracias a que los turistas promedio buscan realizar actividades más complejas, las cuales pueden exigir un alto grado de sofisticación, en este sentido el fomento de la calidad y competitividad del turismo hacen que los servicios se generen tengan mayor plusvalía para el mercado.

Es importante establecer que como ventajas turísticas, la explotación de diversos bienes tangibles e intangibles les permite a los entes dedicados al turismo, ya sean públicos o privados, generar sustentabilidad en las practicas que les generan ganancias económicas, por lo que la creación de nuevos valores como la conciencia de la escasez y la defensa o protección del medio ambiente se mantienen latentes, ocasionando la consolidación de diversos espacios en los cuales el respeto a la cultura o al entorno natural forman parte de las propias prácticas turísticas, generando una mayor conciencia sobre el uso de los espacios o el conocimiento de las costumbres, de este modo la rentabilidad económica no se contrapone al cuidado de los bienes explotados (Velasco M. , 2009).

2.3.1 Ventajas y desventajas económicas del turismo

Cuando el gobierno logra articular sus acciones con diversos actores que contribuyen para el fortalecimiento de las prácticas turísticas, los procesos de esta planificación pueden ayudar para optimizar el uso de los recursos que están destinados para la demanda de los turistas, por lo que las sociedades receptoras pueden asegurar que sus actividades económicas tengan metas a largo plazo contribuyendo en beneficios distribuidos en la mayor parte de la población, sobre todo por medio de la generación de empleos que permitan la inserción de un número mayor de personas que se integren al campo laborar, generando una mejor calidad de vida en sus lugares de origen (OMT, 2004).

Por otro lado aunque el turismo representa una oportunidad económica importante para las empresas del sector privado, existe un desequilibrio entre el crecimiento de la actividad turística y el desarrollo social y sobre todo económico a nivel local, en este sentido cuando no se cuenta con una planificación que logre estimular no solo el crecimiento económico de las localidades que se dedican al

turismo sino social, las desventajas radican en que la carencia de procedimientos de planificación puede ocasionar importantes impactos sociales, culturales y ecológicos con carácter irreversible, no solo para el turismo, sino para las comunidades receptoras (Monterrubio, 2009), de este modo el factor económico del turismo representa una alternativa para la generación de recursos financieros sustentables.

2.3.2 Ventajas y desventajas políticas del turismo

Cuando el turismo logra ser identificado por parte del gobierno como un eje fundamental del crecimiento económico de las localidades, las acciones que se generan a partir de la administración pública logran dimensionar la importancia de ubicar de manera regional los procesos que pueden ayudar a su fortalecimiento, en este sentido la respuesta gubernamental logra generar diversas políticas de desarrollo que dentro de sus criterios toman en consideración la equidad social orientado los objetivos hacia el fortalecimiento de las propias capacidades regionales (OCDE, 2010). Otra de las ventajas económicas que tiene el turismo respecto a la calidad de vida que ofrece a los municipios que ofrecen una mayor actividad turística es que estos se encuentran por encima de la media nacional de muchos indicadores de desarrollo, teniendo como resultado niveles de marginación más bajos (SECTUR, Programa Sectorial de Turismo y Cultura , 2011-2016) en comparación con municipios que tienen como actividad principal otras industrias, las decisiones a nivel gubernamental pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de la localidad, sin embargo sin una buena respuesta gubernamental el crecimiento turístico se puede ver afectado en sus metas a largo plazo, generando que los costos para su manutención incrementando el gasto que estaría financiado por el sector privado.

El gobierno desempeña un papel importante como promotor y coordinador de la actividad privada y determina las políticas y los incentivos para atraer la inversión nacional y extranjera (CEPAL, 2007), en este sentido otro papel fundamental de la política es mejorar la competitividad de las empresas locales y fomentar el aprovechamiento de los locales en la generación de las oportunidades

de empleo y negocios de la prestación de los servicios (Altés, 2008), además del fomento con otros enlaces productivos que aumenten el impacto en los servicios turísticos. Cuando los municipios se dedican al turismo, una de sus ventajas es que logran tener un mayor fortalecimiento en sus finanzas locales, ya que presentan un incremento en la recaudación de impuestos y derechos, haciéndolos menos dependientes de las participaciones y aportaciones federales, en este sentido el fortalecimiento puede significar la generación de posibles instrumentos que sirvan para finanzas locales sanas, de este modo los municipios pueden asegurar mejores servicios públicos, convirtiéndose en un gobierno sensible a las preferencias particulares de su comunidad. (SECTUR, 2015).

Sin embargo, esta descentralización fiscal puede ocasionar que los gobiernos locales se endeuden en una mayor proporción, además que el desequilibrio por el crecimiento económico seguiría siendo dispar, ya que solo las localidades con mayores atractivos turísticos pueden proveer a sus habitantes con mejores servicios, además cuando el territorio define sus objetivos, la creación de empleos puede significar otro aspecto positivo del sentido económico de las políticas públicas de turismo.

2.3.3 Ventajas y desventajas sociales del turismo

En las ventajas sociales del turismo, si se implementa una correcta planificación de los estímulos favorables para su crecimiento, a nivel local los alcances del desarrollo pueden ser exitosos, ya que la garantía de las mejores condiciones de vida en el ámbito económico, social, cultural y ecológica de la comunidad receptora pueden significar el incremento favorable incluso para la toma de decisiones, esto la sociedad al sentirse corresponsable ante las actividades que surgen de manera gubernamental pero que ellos se ven beneficiados en el aspecto económico, de este modo, en el aspecto social, como ventaja las comunidades locales juegan un papel importante en la planificación y gestión exitosa del desarrollo turístico (Monterrubio, 2009).

Otra ventaja en el aspecto social, es que cuando la comunidad participa en la planificación y en la gestión de las prácticas turísticas, el desarrollo de la

comunidad se realiza con base a la prioridad, las demandas, las necesidades y los intereses de la comunidad receptora, así como lo cita Monterrubio Cordero los beneficios que se buscan son para los residentes locales y no para los ajenos de la misma, de este modo y también como parte de la justificación del presente trabajo, es que si la sociedad participa en las diferentes etapas de la formulación de las políticas públicas, esto puede permitir el monitoreo constante de los programas, por lo que las acciones para el desarrollo turístico ya no solo se limitan a fomentar la parte del crecimiento económico de los municipios, sino implica de manera social un desarrollo en todas las dimensiones que el turismo abarca (Jenkins, 1993), pero la desventaja de esta incorporación social es la comprensión sobre el lenguaje técnico que implican los procesos de gestión y la sistematización para la toma de decisiones, ya que este lenguaje va ligado a los especialistas que trabajan en el campo de los procesos de gestión turística.

Otro aspecto negativo es que existe una gran heterogeneidad en la comunidad en términos de opiniones y perspectivas en cuanto a las visiones para el crecimiento y el fortalecimiento del turismo por lo que existe una gran dificultad para obtener una representatividad total de la posición de la comunidad, además atender la opinión pública de una gran diversidad de personas que pertenecen a una localidad requieren de la prolongación del tiempo y esfuerzo para la toma de decisiones, así como de los recursos financieros y humanos para consensar la toma de decisiones de la población (Monterrubio, 2009)

2.3.4 Ventajas y desventajas culturales del turismo

Para poder comprender las ventajas culturales con las cuales cuenta el turismo es necesario definir el patrimonio cultural, por lo que se retomará la aportación que hace (Hernández F. , 2002) en la cual representa el conjunto de bienes, materiales e inmateriales, que son identificados por una sociedad y que portan valores culturales propios de dicha comunidad, estos bienes tienen un alto contenido simbólico lo cual les permite protección al valor y el uso que se pueda hacer de ellos.

Una de las ventajas culturales que tienen las actividades turísticas, es que estas por medio de la gestión que llevan a cabo los sectores privados o gubernamentales, permiten la aplicación de conocimientos específicos que permiten adecuar bienes que pertenecen al patrimonio cultural y convertirlos en recursos turísticos, en este sentido dicha preservación de bienes permite que estos se conserven y preserven con el espíritu que representan (Velasco M. , 2009), sin embargo explotar de manera irracional a los bienes intangibles del turismo puede representar una desventaja importante para su fortalecimiento, así se considera que el turismo se desarrolla en un escenario en el cual el sector privado lleva la delantera, ya que su fin principal es el lucro de los recursos y servicios ofertados, por otro lado la existencia de un patrimonio cultural que se explote por medio del turismo, puede permitir el desarrollo de un pensamiento que conozca y salve las tradiciones generando beneficios sociales, en este sentido el valor cultural del turismo genera un valor de uso y un valor simbólico, por lo que la conservación de la cultura se considera parte elemental de la explotación turística. Para la parte cultural del presente capítulo es importante resaltar el papel que tiene el sector privado y el sector público, con la finalidad de dimensionar las ventajas y desventajas que se pueden generar.

Cuando hablamos de la cultura, el patrimonio cultural debe formar parte de dicha concepción, ya que es la manera en la cual se explotan los bienes intangibles de alguna localidad, de este modo los fines de esta explotación generalmente se crean a partir de la visión del sector público, quien busca los beneficios sociales identificando al consumidor cultural, quien preserva el valor de la existencia para la conservación de los valores, no obstante otras ramas del turismo, principalmente las que tienen que ver con los servicios se orientan hacia el sector privado, el cual busca beneficios económicos por lo que considera al turista consumidor, aquí el valor de consumo se basa en la apariencia de los servicios omitiendo la parte cultural, a menos que esta signifique el consumo de una imagen social que proporcione distinción frente a otro grupo de individuos (Bordieu, 2002).

De esta afirmación de Bordieu, podemos identificar una de las desventajas de la explotación cultural para fines turísticos es que para el manteniendo de bienes no tangibles los gobiernos tienen que gastar grandes cantidades que se destinan al beneficio social, no logrando generar la misma competitividad de los bienes del sector privado que obtienen mayor financiamiento por la retribución económica que obtienen de la explotación de estos servicios, sin embargo, en el caso de los bienes que pertenecen al patrimonio cultural exigen a las administraciones que incorporen a la eficacia dentro de la gestión, para que de este modo se pueda dar prioridad la conservación de los bienes (Velasco M. , 2009)

CAPITULO 3. EVALUACIÓN DE LA AGENDA MUNICIPAL DE TURISMO EN LA CIUDAD DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO

La elaboración del presente capítulo tiene como finalidad generar una evaluación sobre los programas se encuentran plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo del Pachuca de soto, en este sentido se consideró examinar diferentes fuentes primarias y secundarias que pudieran ayudar a generar un panorama amplio sobre lo que significa identificar al discurso gubernamental dentro de las realidades de aplicación de los programas públicos, siguiendo esta línea se hizo la revisión de diferentes los documentos disponibles públicamente y elaborados por diversos organismos del sector público, instituciones académicas e investigadores expertos en el tema del turismo y el fortalecimiento de sus prácticas a nivel local, la revisión de esta serie de documentos permitió definir las características generales de las formas de pensar y de implementar la planificación turística, considerando, al menos en el aspecto teórico, la sistematización dentro de la aplicación de los programas de incremento y fortalecimiento turístico.

Cabe señalar que el análisis de estos documentos, principalmente los que fueron elaborados por el sector gubernamental, fue a nivel discursivo poniendo especial atención a las formas, los roles y funciones para la generación de los programas, del mismo modo se consideraron estudios empíricos que abordan estos planes y programas y que muestran diferentes percepciones respecto a su aplicación, impacto y la importancia de la evaluación, finalmente se consideró realizar un análisis FODA que permitiera identificar los escenarios internos y externos que podían mejorar o generar obstáculos a las acciones gubernamentales respecto al turismo y de este modo poder inferir algunas recomendaciones, mismas que se desarrollan de manera integral en el cuarto capítulo del presente proyecto.

3.1 Incorporación en la agenda de turismo

Si bien las políticas públicas son consideradas como una unión entre las acciones y decisiones políticas con la administración pública (André-Noel, 2016) una de sus

características principales consiste en seguir un esquema de formulación en el cual se consideren las etapas pertinentes para su creación, desarrollo, implementación y evaluación, lo cual hace necesaria que la lógica de la selección de la mejor alternativa de política dentro de la agenda gubernamental responda a los indicadores que le permitan una evaluación durante su implementación, así las modificaciones, adhesiones e incluso la eliminación de la política pública puede ser factible al detectar de manera temprana los defectos o las áreas de oportunidad, brindando con ello una mejor respuesta por parte del gobierno ante la problemática social.

A este respecto para la formulación de las políticas públicas resulta indispensable considerar la importancia del problema dentro de un contexto concreto en el escenario local, al mismo tiempo se debe reconocer que la respuesta por parte de la administración pública, en especial en el sentido turístico, le tiene que significar a la sociedad un conjunto de ventajas para su desarrollo económico, político, social y cultural (Roman, 2008) por lo que otorgar prioridad al desarrollo de estrategias para el fomento turístico incorporadas en la agenda gubernamental puede generar una procuración en el bienestar de la sociedad mismo que tendrá un impacto directo de esta actividad.

Un elemento importante de la incorporación de los problemas públicos dentro de la agenda gubernamental es reconocer que la visión y respuesta por parte del gobierno debe ir más allá de la lucha de la percepción de la sociedad civil, de los intereses particulares, la voluntad política o incluso las autoridades gubernamentales en curso, ya que la búsqueda por la solución a esta problemática podría ser limitada solo a la creación de algunos escenarios de grupos de interés, dejando de lado el fin último de la respuesta del Estado por generar mejores niveles de calidad en la sociedad, de este modo la respuesta por parte de la administración pública debe lograr que la percepción de las problemáticas que busca resolver también sea concebida y aceptada como factores de desarrollo prioritarios por parte de la sociedad (Ahumada Pacheco, 1994).

La incorporación del tema turístico en la agenda pública del municipio de Pachuca de Soto debe ser considerado como parte de un proceso continuo y sistemático que permita en coordinación la participación de las autoridades gubernamentales, sectores privados y la sociedad civil, mismos que como resultado de dichas redes obtengan mayores beneficios ya que incrementan la priorización de las necesidades, al mismo tiempo el trabajo conjunto de estos actores puede identificar una mejor aplicación en entornos reales con características específicas y contextos particulares, generando como resultado un diseño teórico que logre sustentar estas acciones contemplando diversos elementos de flexibilidad capaces de modificarse y/o adicionarse, buscando responder de manera óptima las problemáticas o necesidades del turismo en Pachuca de Soto, esta afirmación también sugiere que las características del diseño teórico de la política pública puedan permitir incluso la eliminación de las estrategias si los resultados no logran ser satisfactorios (Velasco & Santos-Lacueva, 2016).

La creación de modelos teóricos para la generación de propuestas y recomendaciones para la evaluación de la política turística deben considerar la participación de diversos actores, mismos que se han mencionado algunos párrafos atrás y quienes dentro de su participación buscaran incorporar lo que ante su percepción genere soluciones o alternativas para resolver el problema público, en este sentido la incorporación del turismo en la agenda pública debe significar que la mayoría de la sociedad comparta la problemática y busque o legitime su solución, es entonces que la agenda pública podrá seleccionar los problemas prioritarios y socialmente aceptados para dar una solución mediante una política pública.

Otro aspecto que no se debe perder vista son las voluntades políticas (Garnier Rímolo, 2000) las cuales dentro de las administraciones pueden formar gobiernos de tendencia populista que pretendan resolver todos los problemas que plantea la sociedad dejando de lado las necesidades reales o de mayor satisfacción social, económica o política, lo cual ha dado como resultado durante los últimos años que el trabajo realizado por la administración del Ayuntamiento de

Pachuca de Soto haya sido por medio de planes y programas sin una formulación planificada de acuerdo a una estructura lógica de política pública, lo cual ha traído como consecuencia factores negativos como derrama presupuestal limitada o ilimitada, falta de consenso en la toma de decisiones, falta de evaluación de los programas o sus impactos, dando como consecuencia que dichas acciones no hayan logrado satisfacer las necesidades reales de la problemática del fortalecimiento turístico, haciendo ineficiente el uso de los recursos y no respondiendo ante las áreas de oportunidad que este sector genera en la sociedad, al mismo tiempo el resultado ha sido un gobierno ineficaz con bajos niveles positivos de percepción por parte de la población (Coraggio, 2004).

Identificar como un problema prioritario la planificación turística en el municipio de Pachuca de Soto significa generar recomendaciones teóricas y estrategias que logren incentivar áreas que fortalezcan el desarrollo municipal, tomando como consideración las oportunidades que ofrece el sector turístico, a través de las cuales se busquen que los contextos y las necesidades actuales revaloricen el ámbito local (Sánchez Silvera, Betancourt García, & Falcón Rodríguez, 2012) de este modo se consideran a las prácticas turísticas como un instrumento con la posibilidad de contribuir para promover el desarrollo del municipio, identificando que este sector además de generar recursos económicos incentiva la oportunidad de reforzar la identidad de los pachuqueños por medio de la promoción su cultura, tradiciones e historia, buscando generar al mismo tiempo una adecuada gestión de recursos que garantice su aprovechamiento, desarrollo y manutención a través del tiempo.

Del mismo modo, la incorporación del turismo dentro de la agenda local permite generar mecanismos de participación de diferentes actores dentro de su creación, implementación y evaluación por medio de iniciativas que estimulen de manera favorable el crecimiento integral de los habitantes de la ciudad, a este respecto las redes que buscan dar respuesta a esta problemática tienen la capacidad de generar diferentes estrategias o alternativas para su solución desde diversos puntos de vista y perspectivas, buscando la coordinación de los diferentes sectores involucrados como los del ámbito público, privado, mixto y la

sociedad civil pueden ayudar a generar un mayor involucramiento en el desarrollo de respuestas y soluciones para el fortalecimiento de la actividad turística, en este punto identificar los diferentes objetivos e intereses de dichos grupos, puede ser considerada como un área de oportunidad ya que el comportamiento de estos actores representa distintos grados de implicación dentro del turismo mismos que con la participación articulada generen un rápido logro de los resultados esperados.

Considerar al turismo como una actividad que en condiciones idóneas puede generar crecimiento prospero en diferentes sectores de la sociedad crea dentro de la respuesta gubernamental una ventana en la cual la consolidación de los centros turísticos, el rescate de la cultura, las tradiciones y los monumentos arquitectónicos representativos de la ciudad de Pachuca de Soto le representen al municipio un crecimiento en su derrama económica, junto a la participación de los actores gubernamentales y privados que coadyuven con el municipio para crear la oportunidad de canalizar el desarrollo del turismo en función de los objetivos de la sustentabilidad económica, social y cultural, de este modo se resalta la importancia de generar un proceso de creación de una política pública que con un conjunto de recomendaciones, propuestas y estrategias busquen atender a los problemas de carácter colectivo, facilitando de este modo el desarrollo de la población pachuqueña.

Por otro lado, al reconocer que debe ser prioritario insertar al turismo dentro de la agenda gubernamental del municipio de Pachuca de Soto también se deben identificar las limitaciones con las cuenta la administración pública ante la posible respuesta de esta problemática, lo cual implica que no se conozcan de manera amplia todas las alternativas posibles, por lo que las decisiones que se asumen sean aquellas que el gobierno ha considerado como factibles en relación a las experiencias anteriores o necesidades que se consideran desde una posición vertical, en la cual la respuesta del gobierno resulta ser subjetiva ante la alternativa de solución (Grau, 2005).

Considerar que los modelos teóricos para la creación de políticas públicas son susceptibles de procesos incrementales, correcciones y adhesiones

representa el reconocimiento que dentro de estas series de pasos la participación de diversos actores que se relacionen por medio de redes o alianzas que les permiten fortalecer su capacidad de acción, sin embargo esto también puede significar una serie de impactos negativos o dentro de la implementación de una política pública, ya que estos pueden ir en función de los intereses de los actores involucrados.

En este sentido, la respuesta por parte del Estado debe tener como objetivo principal la constante búsqueda de la equidad social, generando con las prácticas turísticas como eje del crecimiento económico con una inclusión social, incentivando que las acciones gubernamentales por medio de las políticas públicas generen una mejor distribución del ingreso y un mayor acceso a los recursos que permitan avanzar a mejores niveles de vida.

Incorporar al turismo dentro de la agenda gubernamental permite crear un trabajo en conjunto con los diversos actores que enriquece los las líneas de acción y coordinación de los actores involucrados en las prácticas turísticas; este aspecto es clave en el proceso de la creación de las políticas públicas; una vez que se ha reconocido al turismo dentro de la agenda gubernamental, sobre todo en la etapa de gestión, se prioriza la sistematización de su creación considerando la implementación, evaluación y posible corrección, es así como se posibilita la idea de seguir una línea de acción con las metas y los objetivos establecidos dentro del diseño.

En resumen, el desarrollo del presente apartado permite identificar la importancia de reconocer la complejidad del turismo en cuanto a su incorporación en la agenda gubernamental, reconocer las ventajas de generar un modelo sistemático de creación de política que permita su evaluación y la articulación de diversos actores, quienes por medio de redes puedan generar respuestas sistémicas que busquen su optimización, de este modo con la participación de dichos actores se puede generar un mayor compromiso ante el logro de objetivos y metas, forjando un espíritu de cooperación en el cual las iniciativas de los actores involucrados generan relaciones de confianza, trabajo y compromiso ante el logro de las metas y los objetivos previamente acordados, por consiguiente la

finalidad es la generación o la adecuación de estructuras técnicas y administrativas que permitan la articulación de las diferentes partes que forman parte de la creación de la política pública, sobre todo dentro de la estructura municipal, generando por parte de la administración pública un liderazgo que sea capaz de impulsar las capacidades turísticas de Pachuca de Soto para alcanzar un nuevo orden social, mejorando la calidad de vida los habitantes del municipio mediante el aumento paulatino del desarrollo de oportunidades de crecimiento para la población.

3.2 Antecedentes de la incorporación de la agenda de turismo en el municipio de Pachuca de Soto

Durante muchos años la actividad turística en Pachuca de Soto no tuvo un peso fundamental respecto a las implicaciones que se derivaban de aspectos como el desarrollo económico, cultural y social en el municipio, por otro lado en cuanto a las fortalezas que esta práctica podría generar tampoco fueron consideradas como parte de la concepción de programas que buscaran un desarrollo de escenarios idóneos para la respuesta gubernamental ante los retos turísticos, que si bien algunos estaban siendo considerados como motores de crecimiento por parte del gobierno federal, este únicamente se centraban en centros turísticos establecidos y fomento de algunos programas municipales, sin embargo la ciudad de Pachuca de Soto no formó parte de este eje de crecimiento.

En la práctica local, el turismo únicamente había sido considerado como un fenómeno que tenía que ver con el desplazamiento de las personas y la realización de algunas actividades de ocio, mismas a las que no se les brindó el desarrollo de un escenario óptimo que pudiera fortalecer estas prácticas y así atraer visitantes que generaran una mayor dinámica económica que pudiera mejorar de manera transversal aspectos políticos, sociales y culturales (Grau, 2005) dentro del municipio, sin embargo a nivel federal la actividad turística si ha mostrado una consolidación desde varias décadas atrás, por lo que dentro de los documentos oficiales se ha considerado al desarrollo del turismo como parte del esfuerzo conjunto de varios actores gubernamentales, privados y asociaciones

civiles, quienes se encuentran inmersos dentro de estas prácticas, en este sentido la generación de diferentes estrategias y planes de desarrollo se comienzan a considerar como parte importante del fortalecimiento y sustentabilidad turística, por lo que a partir de documentos como los de Planeación del Desarrollo Turístico Municipal, los Planes Municipales de Desarrollo y la Agenda de Competitividad Turística para Pachuca, se aspira a considerar como relevante a la coordinación entre las instancias municipales, los actores que pueden formar parte de las estrategias turísticas y como se puede inferir en el desarrollo de planes sistematizados que cumplan con los objetivos establecidos susceptibles de ser evaluados.

Aunque ya se había identificado como área de oportunidad el trabajo realizado por las estructuras formadas por los ayuntamientos municipales, estas sufrían de algunas debilidades y vicios de incompetencia por la falta de planificación en el logro de las metas y objetivos, así como la sistematización de pasos a la hora de la implementación de algún programa que buscara el fortalecimiento turístico local, además de tintes de corrupción y prácticas no formales que afectaban el desarrollo del turismo, aunado a esto los resultados que se generaron fueron los bajos niveles de desarrollo en el turismo y buenas prácticas gubernamentales.

A pesar que los municipios turísticos en México cuentan con un plan rector que va enfocado al desarrollo municipal, en Pachuca de Soto este se ha limitado a la generación de una serie de estrategias y programas que han buscado generar un fortalecimiento en las prácticas turísticas y la atracción de visitantes a la ciudad, sin embargo los objetivos y las metas no han logrado alcanzar los índices necesarios para generar una derrama económica que implique la generación de políticas que permitan una mayor recaudación fiscal en el municipio o que las ganancias generadas sean utilizadas como recursos propios dentro de la propia Dirección de Desarrollo Turístico para el pago de publicidad o insumos que permitan la generación de más estrategias, por lo que para fines de este capítulo se va realizar un análisis de dicho plan durante periodo de la administración 2012-2016, comparando de manera general los aspectos que la administración que

corresponde al 2016-2020 y las propuestas de generación de estrategias para el fortalecimiento e incremento del turismo en la ciudad.

La finalidad es identificar la coherencia en las líneas de acción que ha llevado el municipio para generar una respuesta ante las carencias en el fortalecimiento del turismo, el desarrollo turístico y las estrategias que ha considerado pertinentes para generar mejores resultados y como esta respuesta gubernamental no ha generado un crecimiento exponencial de los nuevos escenarios y retos actuales.

La competitividad turística local depende en gran medida del trabajo colaborativo y la organización de los diferentes actores que se ven involucrados en su desarrollo, si bien es cierto que los gobiernos locales han visto al turismo como una ventana de oportunidad para el desarrollo económico y la competitividad de las regiones aún existe una brecha importante entre las necesidades del turismo y el trabajo que se realiza por parte de las instancias gubernamentales ya que durante los últimos años no se ha considerado la importancia del desarrollo turístico por medio de redes de participación coordinadas con el ayuntamiento municipal; en consecuencia solo ha existido una importante desorganización y desvinculaciones entre los actores privados y los actores públicos que se encargan del fomento del desarrollo turístico municipal, aunado a esta situación la carencia de programas turísticos innovadores, la gestión de recursos propios para el fortalecimiento de las prácticas turísticas y la falta de evaluación en las estrategias aplicadas ha restringido la prosperidad del turismo en Pachuca de Soto.

3.3 Programas y planes gubernamentales en el turismo

El presente apartado busca abordar a la planificación del turismo por medio del análisis de los diferentes programas y planes que buscan su consolidación y fortalecimiento; la observación que se realiza sobre sus objetivos, líneas de acción, alcance e implementación tiene como finalidad identificar los niveles de articulación con los cuales cuentan las distintas instancias gubernamentales y organismos que participan dentro de su creación. El desarrollo de la información

obtenida por diferentes fuentes consultadas considera generalidades de su aplicación y aspectos específicos en cada uno de los planes y programas, esto para lograr comprender la sistematización que se utiliza para el desarrollo de las estrategias de fortalecimiento turístico en diferentes niveles gubernamentales.

La elaboración de un cuadro con características generales sobre las líneas de acción a partir de la respuesta pública permite identificar algunos elementos que han contribuido en el desarrollo del turismo en puntos específicos de los municipios y las localidades, en este sentido y para efectos del presente trabajo se mencionan aquellos planes y programas que tienen que ver con los objetivos y líneas de acción que se estipulan en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2013-2018, este último considerado como el órgano rector de las estrategias del gobierno a nivel federal, de igual manera se analizan los diferentes documentos que abarcan el periodo del gobierno municipal que este trabajo desarrolla, es decir, que se ha considerado dar prioridad a los programas que se encuentran dentro de los años 2012-2016 ya que fue el periodo que abarco el objeto de análisis de este trabajo.

Con el objeto de establecer un análisis que permita identificar posibilidades de adecuación o generación de recomendaciones teóricas que generen un incremento en el potencial turístico de la ciudad, del mismo modo que estas recomendaciones permitan crear sistemas de evaluación de los programas implementados puede coadyuvar en la mejora de condiciones de escenarios turísticos, fortaleciendo diferentes aspectos sociales, culturales y económicos del municipio de Pachuca de Soto.

La finalidad de generar esta información esquematizada, dentro de este punto del capítulo, es para brindar las herramientas necesarias que ayuden a comprender la función y los alcances concretos que representa la planificación dentro del turismo, del mismo modo esto constituye un aporte importante dentro del desarrollo del análisis de la implementación de las políticas públicas ya que permite revisar las formas en que se está efectuando de manera efectiva este tipo de planificación en la ciudad de Pachuca de Soto, del mismo modo permite identificar las áreas de oportunidad que presentan algunas lagunas que se

encuentran en la aplicación de dichos programas, en cuanto a la síntesis que se presenta este cuadro permite brindar elementos para pensar y analizar las estrategias participativas, esto con el objeto de proponer algunas recomendaciones que puedan fortalecer el turismo pachuqueño a partir de modelos sistemáticos que permitan una evaluación para su fortalecimiento.

Como resultado de este análisis sobre los diferentes programas y planes, se ha generado un cuadro (ver figura 1) en el cual se pueden identificar y analizar un el conjunto de características, periodos, instituciones, alcances y objetivos que han buscado dar una respuesta eficiente ante las crecientes necesidades del turismo, por lo que también en el cuadro se puede observar cual es el nivel de coordinación que existe entre los diversos actores gubernamentales y que instancia cuenta con mayor participación en la generación de estrategias de fortalecimiento turístico. Cabe resaltar que todos los planes que se mencionan han sido implementados durante los últimos 6 años y aunque la mayoría continua vigente algunos de ellos han sufrido algunas modificaciones en cuanto a las reglas de operación e implementación.

Los planes y programas que se presentan en el siguiente cuadro se componen por una serie de propuestas que ilustran métodos de planificación, estos comparten algunos objetivos, pero a su vez cuentan con diferentes características; en este sentido lo que se busca es que el análisis permita observar y comparar como la planificación bien estructurada, es pensada y llevada a cabo por diferentes actores, en teoría, este conjunto de planes ha considerado como elementos primordiales las condiciones específicas de los contextos en los cuales buscan ser aplicados, identificando los diferentes destinos como objeto de intervención y divisando varios contextos sociales, territoriales y políticos.

De este modo en el siguiente cuadro se desglosan los programas anteriormente mencionados, considerando las generalidades que forman parte de su creación, objetivos e implementación.

Tabla 2. Planes y programas analizados para el fortalecimiento del turismo en los tres niveles de gobierno, periodo 2013-2018

Plan	Año inicio-fin	Instituciones responsables	Alcances sectoriales y territoriales	Objetivos específicos	Líneas de acción
Programa Nacional de Desarrollo (PND)	2013-2018	Poder ejecutivo (presidente electo)	Alcance sectorial: Plan Sectorial de Turismo. Alcance territorial: Nacional, regional y local	<p>Ob. Sectorial 1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.</p> <p>Ob. Sectorial 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.</p> <p>Ob. Sectorial 3. Facilitar el financiamiento y la inversión público – privada en proyectos con potencial turístico.</p> <p>Ob. Sectorial 4. Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.</p> <p>Ob. Sectorial 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.</p>	Creación del SEDET para monitoreo y evaluación, fortalecer las capacidades institucionales, actualizar la estructura organizacional y operativa del sector, fortalecer su capacidad de gestión, administración, desempeño y evaluación, armonía entre los tres niveles de gobierno para alinear las P.P. promover la corresponsabilidad, creación de instrumentos presupuestales transversales para la eficiencia del gasto público, esquemas de planeación turística local y regional con objetivos y metas claras, fortalecer mecanismos entre la academia, sector privado y social

Programa Sectorial de Turismo (PST)	2013-2018	Secretaría de Turismo	<p>Alcance sectorial: Plan Sectorial de Turismo.</p> <p>Alcance territorial: focalizado en destinos específicos a nivel nacional</p>	<p>Objetivo 1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.</p> <p>Objetivo 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.</p> <p>Objetivo 3. Facilitar el financiamiento y la inversión público – privada en proyectos con potencial turístico.</p> <p>Objetivo 4. Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector</p> <p>Objetivo 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras</p>	<p>Estrategia 1.1. Fortalecer las capacidades institucionales del sector turismo.</p> <p>Estrategia 2.1. Generar información, investigación y conocimiento sobre los destinos y líneas de producto.</p> <p>Estrategia 2.1. Generar información, investigación y conocimiento sobre los destinos y líneas de producto.</p> <p>Estrategia 2.3. Promover altos estándares de calidad en los servicios turísticos.</p> <p>Estrategia 3.1. Impulsar la ampliación del acceso a crédito e instrumentos financieros del sector turístico.</p> <p>Estrategia 4.3. Incrementar la promoción de México en los mercados tradicionales e impulsar la diversificación de mercados.</p> <p>Estrategia 5.3. Fortalecer la contribución del turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable</p>
--	-----------	-----------------------	--	--	--

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo	2011-2016	Gobierno del Estado de Hidalgo	Alcance sectorial: abarca varias dimensiones de la realidad social, cultural, económica, política y ambiental del Estado. Alcance territorial: estatal y municipal	Líneas de acción. Creación del SEDET para monitoreo y evaluación, fortalecer las capacidades institucionales, actualizar la estructura organizacional y operativa del sector, fortalecer su capacidad de gestión, administración, desempeño y evaluación, armonía entre los tres niveles de gobierno para alinear las P.P. promover la corresponsabilidad, creación de instrumentos presupuestales transversales para la eficiencia del gasto público, esquemas de planeación turística local y regional con objetivos y metas claras, fortalecer mecanismos entre la academia, sector privado y social	Impulso de desarrollo y diversificación turística, fortalecer capacitación para calidad de servicios turísticos, coordinación con gobierno estatal, financiamiento para el desarrollo del turismo, profesionalización de los servidores públicos, promoción de festividades culturales, facilidad de información turística por medio de materiales impresos, portal Web y Apps Móviles
Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Pachuca de Soto	2012-2016	Ayuntamiento de Pachuca de Soto	Alcance sectorial: Plan Sectorial de Turismo. Alcance territorial: municipal	Promocionar y poner en marcha nuevas rutas, circuitos y productos turísticos municipales, impulsar y coordinar políticas en materia de promoción turística de acuerdo a la oferta, impulsar esquemas de capacitación y cultura, incrementar la calidad de los	Impulso de desarrollo y diversificación turística, fortalecer capacitación para calidad de servicios turísticos, coordinación con gobierno estatal, financiamiento para el desarrollo del turismo, profesionalización de los servidores públicos, promoción de festividades culturales, facilidad

				servicios turísticos, vinculación estratégica para el impulso y gestión de proyectos turísticos que promuevan encadenamientos productivos al municipio y la promoción eficiente de los atractivos turísticos del municipio.	de información turística por medio de materiales impresos, portal Web y Apps Móviles
--	--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los Planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno y su alcance territorial durante el periodo 2012-2016

De las evidencias anteriores del cuadro realizado se obtienen una serie de características que pueden ser el resultado de bajos niveles de turismo en diversas regiones del país, entre ellas de la ciudad de Pachuca de Soto, ya que estos programas no han considerado explotar de manera positiva los escenarios con los que cuentan los municipios, ya que estos planes no contemplan las características regionales, además de la participación de otros organismos como los privados, los académicos o la sociedad civil, principalmente en la generación de los Planes Municipales de Desarrollo que es en los que se encuentran estas debilidades turísticas, del mismo modo aunque los programas mencionan la participación de diferentes organismos, la formulación y aprobación de proyectos o recomendaciones es únicamente bajo la dirección de la Secretaria de Turismo, lo cual tiene como consecuencia una baja articulación entre los sectores gubernamentales y la participación de diversos actores externos que pueden estar interesados en el fomento de las prácticas turísticas, como el caso de las empresas privadas o los consejos empresariales del municipio o el estado.

Sin embargo, aunque dentro de sus variables si cuentan con diferentes alcances territoriales, es decir que se consideran programas que pueden incrementar el turismo en diferentes niveles a partir del nivel federal, estatal y municipal, esto representa una ventana de oportunidad hacia la creación de destinos turísticos con alcances regionales y sobre todo locales, ya que estos últimos en algunas regiones no han sido explotados en todo su potencial, ya que

los niveles de atención se han centrado en destinos turísticos ya consolidados con una serie de características específicas otro elemento que se identifica dentro del cuadro es el alcance sectorial de los programas y los actores involucrados, en este sentido su debilidad es que los únicos actores que participan de su creación son los que pertenecen a la administración pública, dando un peso mayor únicamente a la Secretaría de Turismo a nivel federal.

Independientemente de las diferencias que se encuentran dentro de los programas y las características particulares de cada uno de ellos, dentro de la estructura de la sistematización de los procesos para la creación de la política pública, se reconoce dentro de ellos la misma lógica de operar en la realización de los planes, la cual consiste en la intervención de manera central de algún organismo de gobierno, en este sentido el órgano rector de esta toma de decisiones es la Secretaría de Turismo a nivel federal y en pocas ocasiones, se considera la participación, pero de manera limitada, de órganos sectoriales especializados en turismo y que tienen injerencia en los diferentes niveles, nacional, estatal y municipal.

Otra característica que se identifica en el análisis, es que en la mayoría de los casos es el Estado por medio de la SECTUR quien convoca a otros sectores para su participación dentro del desarrollo o implementación de estos programas son los que convergen del ámbito privado y público cuando estos tienen que ver con la generación de programas específicos en las entidades o en los municipios, sin embargo los sectores sociales, académicos o empresariales, principalmente del sector turístico, no son convocados en la generación de estas políticas, generando una mayor vulnerabilidad ante los retos que representa el turismo y su adaptación antes los contextos internacionales actuales.

3.4 Agenda municipal actual en el municipio de Pachuca de Soto

Durante las últimas décadas el turismo ha tomado un papel importante en el desarrollo de diversos sectores de la sociedad, principalmente como un impulsor de la economía local, por lo que se le ha considerado como un motor de la economía y el dinamismo regional (Gómez García & Román Ortega, 2005) el

municipio de Pachuca de Soto cuenta con un gran patrimonio natural, histórico y cultural, con lo cual las oportunidades de crecimiento en cuestión turística son amplias en comparación de algunos otros lugares del país, sin embargo hoy en día no se ha logrado generar una sinergia en el ámbito federal o estatal que detone el alto potencial turístico con el cual cuenta el municipio, a pesar de que durante la administración del 2012-2016 se contempló en el eje 4 “Pachuca productivo y competitivo” el fortalecimiento del turismo, la descripción de las estrategias fue general, solo considerando aspectos marcados para la realización de recorridos en la ciudad siguiendo la misma línea de acción de administraciones pasadas, esto sin considerar aportes innovadores a este sector, como resultado a la ciudad solo se consideró como un impulsor del turismo hacia otras regiones.

Por otro lado se contó con un valioso instrumento de diagnóstico para el municipio y una base para la planeación de líneas de acción necesarias plasmadas dentro de la Agenda de Competitividad Turística para Pachuca, el impulso de una cultura de calidad para ofrecer servicios y productos certificados, así como una mayor y mejor oferta turística quedó limitada, por lo que resulta indispensable la profesionalización y la innovación del sector por medio de la participación e integración de las dependencias y organismos de los niveles estatal y municipal para que promuevan una estrategia de desarrollo de productos turísticos, lo cual como resultado puede generar la mejora en las condiciones de la población del municipio, fomentando la integración social equitativa y favoreciendo los diferentes ámbitos sociales.

Una de las desventajas de que presentan los planes de desarrollo turístico en el municipio es la visión que tiene sobre el incremento del potencial turístico, ya que durante la administración pasada y la actual el punto del cual parten para generar turismo en Pachuca es a partir de una visión en la cual el municipio es considerado como un destino turístico distribuidor, con un enfoque regional, en este sentido no se está considerando la pernoctación dentro de la ciudad, sino como un punto distribuidor en el cual el potencial solamente está siendo considerado en la venta de productos regionales, dejando como posibles

oportunidades de crecimiento los sectores hoteleros, servicios turísticos y restaurantes o puntos de reunión.

Actualmente el Plan Municipal de Desarrollo contempla dentro de su eje 3 “Pachuca próspera y dinámica” las acciones y estrategias que buscan generar una mayor derrama económica, principalmente por medio de la difusión de los atractivos turísticos y la creación de rutas por medio de circuitos que conecten a acontecimientos históricos de gran relevancia para el municipio, pero la visión que se tiene sobre el fortalecimiento turístico solo se limita a identificar a la ciudad como un distribuidor de turistas hacia otros municipios del Estado, dejando como brecha la generación de empleos de quienes pueden participar dentro del sector de los servicios.

A pesar de que el municipio aún no cuenta con auge turístico importante en comparación con otras localidades cercanas, la estrategia para consolidar esta práctica no han demostrado considerar una planificación futura que mantenga el flujo de turistas o que busque su incremento, ya que las estrategias no se encuentran consolidadas dentro del plan. En efecto en el PDM se encuentran escritos algunos objetivos que tienen como finalidad generar recursos económicos y desarrollo de los aspectos turísticos más relevantes de la ciudad, sin embargo varias acciones innovadoras hoy en día han sido modificadas a las nuevas ideas y necesidades de la administración actual, pero estas aún no han logrado una consolidación en la actividad turísticas y las oportunidades que este sector ofrece.

Identificar algunas ventanas de oportunidad dentro del desarrollo de las estrategias y líneas de acción que se encuentran dentro del Plan Municipal de Desarrollo es reconocer que el gobierno ha carecido de visión y herramientas necesarias para desarrollar el potencial turístico de manera fluida, sostenible y con la suficiente derrama económica para generar recursos propios que generen más acciones encaminadas al fortalecimiento del turismo, aunado a esto dentro de las estrategias tampoco se logra identificar que exista una apertura hacia la participación real de otros actores que se encuentra fuera del ámbito gubernamental, tales como actores privados, de la sociedad civil, del consejo empresarial o académicos.

Retomando algunos de los puntos previamente desarrollados en el primer capítulo del presente trabajo, como el liberalismo social desde el capital para bienes y servicios de esparcimiento se considera importante recalcar que para este desarrollo económico por medio del turismo según (Fernandez, 2005) el sector público solo debe de cumplir con una función reguladora de la actividad económica, en este sentido sobre la regulación de las ganancias generadas por el sector turístico; garantizando las condiciones adecuadas para que el sector privado pueda desarrollar su actividad. Dentro del turismo en el municipio de Pachuca de Soto la oferta de empresas se encuentra limitada a las Micro, pequeñas y medianas, pero en su mayoría representan hoteles, restaurantes, tiendas de artesanías, mismas que son administradas por el Estado o el municipio, y tiendas en general que conforman los servicios que se les ofrecen a los turistas, respecto a las aportaciones que se tienen por parte de la comunidad local de Pachuca de Soto, no se cuenta con una concepción solidaria respecto al turismo y su importancia como parte del desarrollo económico y local, en este sentido la falta de educación hacia la población en general respecto al turista como un ente generador de recursos económicos, si bien se le considera al turismo como una fuente pronta de crecimiento, la falta de educación e información por parte de la administración pública no ha marcado una tendencia clara hacia a donde ir o como conceptualizar esta actividad, considerando que además de la derrama económica puede existir una mayor idea sobre la concepción de salvaguardar los usos y costumbres locales, buscando generar un mayor arraigo y apego por parte de los pachuqueños a su propia historia.

3.5 Estatus actual del turismo en el Municipio de Pachuca de Soto

Actualmente la oferta turística de la ciudad cuenta con una serie de elementos que le pueden significar potenciar de manera significativa en aumento de la afluencia de turistas, considerando que los visitantes además de consumir productos locales o hacer visitas y recorridos a lugares emblemáticos de la ciudad, Pachuca de Soto cuenta con una importante infraestructura que puede coadyuvar en el ámbito turístico, en este sentido se obtuvo de la Secretaría de Desarrollo Económico por

medio de la Dirección de Desarrollo Turístico la siguiente información respecto a la oferta que puede ser utilizada como una plataforma de derrama económica turística⁶:

- Festejo de 17 fiestas patronales
- Atractivos turísticos considerados por la SECTUR 19
- Monumentos históricos 4
- Edificios históricos 7
- Teatros 4
- Museos y galerías 4 (algunas cuentan con exposiciones permanentes)
- Iglesias 10
- Parques y jardines 12
- Plazas comerciales 6
- Mercados 8
- Restaurantes 88
- Cafeterías 9
- Bares/antros 19
- Hoteles 20 (3 y 4 estrellas)
- Moteles 5
- Artesanías (joyería de plata, muñecas de papel, guajes y relojes monumentales a escala)

Como se puede observar, la infraestructura para la prestación de servicios con la cual cuenta la ciudad es amplia, lo que significa que el papel del turismo puede representar el incremento de empleos formales, incremento en los ingresos de quienes se dedican a la prestación de servicios, restaurantes y hospedaje, así la generación de una mejor calidad de vida en los pachuqueños, de igual manera la recuperación de espacios con relevancia histórica y tradicional dentro de la ciudad, a pesar de que Pachuca aún no es reconocida como un municipio con fuertes impactos en el turismo las condiciones con las cuales cuenta son ventanas

⁶ Información obtenida del POA que elabora la Dirección de Turismo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de Pachuca

de oportunidad para el incremento de la afluencia turística y sobre todo su pernoctación en cuanto al consumo de productos locales, conocimiento de las tradiciones y compra de productos de calidad.

La implementación de diferentes estrategias en el ámbito turístico del municipio han tenido como objetivo generar un crecimiento en esta actividad, buscando el incremento del flujo de personas que visitan la ciudad y generan derrama económica, estas acciones se encuentran plasmadas dentro del Plan Municipal de Desarrollo que se genera durante cada una de las administraciones vigentes, si bien es cierto de manera teórica cuentan con elementos racionales que pueden significar aspectos positivos dentro del desarrollo turísticos, al examinar su redacción y hacer un análisis del discurso respecto a los objetivos y la realidad de la ciudad se han identificado importantes áreas de oportunidad, así como algunos elementos negativos que han afectado de manera importante las prácticas turísticas; algunas de estas características son los síntomas de insostenibilidad turística, tales como la baja estacionalidad de los turistas, ya sea porque no pernoctan dentro de la ciudad, solo pasan de visita o quienes lo hacen es solo por los fines de semana o durante algún puente vacacional, también la baja pernoctación del turismo de masas durante temporadas vacacionales, principalmente durante las festividades de semana santa y en menor medida durante el mes de septiembre por las festividades de la independencia y la Feria Tradicional de San Francisco, otro aspecto relevante que ha afectado es la pérdida de la imagen urbana dentro del centro histórico de la ciudad, el desconocimiento del turismo como fenómeno transversal y con respuestas integrales por actores públicos y privados, la falta de conceptualización de las políticas públicas a nivel municipal, conocimiento e investigación de la importancia de la evaluación en la implementación de la respuesta gubernamental, además de la falta de formación y capacitación por parte del municipio hacia los prestadores de servicios del ámbito público y privado lo cual le ha representado a los turistas servicios turísticos de baja calidad y la percepción de un turismo con poca planificación, generando cierto grado de insatisfacción durante su estancia, provocando disminución de visitantes.

Visto desde esta perspectiva, se reconoce que ante este fenómeno que representa una fuente importante de ingresos dentro del desarrollo local y a pesar de las estrategias que se han buscado implementar para generar un mayor auge, el gobierno local durante el periodo 2012-2016 ha carecido de conocimientos en desarrollo turístico sostenible y que como herramienta no buscó generar el consenso para la toma de decisiones en este tema, si bien es cierto que no se fomentó la participación por parte de la ciudadanía, el sector privado también encontró diversas limitantes ante su posible participación dentro de la creación de programas estratégicos de turismo en la ciudad, por lo que como resultado el periodo gubernamental no tuvo una mayor movilidad turística.

Es así, que una vez que se ha reconocido que el turismo puede representar una importante forma para la captación de recursos y que el gobierno ha tenido una visión limitada respecto a la respuesta que puede generar para incrementar esta práctica y con ello una alternativa para la generación de recursos propios es preciso determinar de manera urgente una serie de soluciones y propuestas que puedan estar estrechamente vinculadas con la teoría y su aplicación a la realidad, ya que lo que se pretende es generar desde lo teórico una herramienta que permita que una vez que se hayan generado las propuestas y recomendaciones para el desarrollo turístico, estas sean factibles según (Torres, 2004) de ser evaluadas durante su proceso de implementación, buscando con ellos la corrección, adhesión o generación de otra propuesta buscando la mejor alternativa para mejorar del desarrollo turístico en Pachuca de Soto, en este sentido resulta pertinente proveer de herramientas de gestión al ayuntamiento de la ciudad y de este modo conceptualizar su responsabilidad como agente generador de escenarios idóneos para el desarrollo de los ciudadanos y su dinamismo económico, como un agente coordinador de estrategias y agentes participantes.

Dentro del análisis de las acciones que durante esta administración fueron implementados, se realizó una entrevista a quien durante la administración 2012-2016 fungió como parte vertebral de la toma de decisiones de la Dirección de Turismo Municipal, en este sentido la información que ofreció respecto al Desarrollo Turístico fue otorgada por la entonces directora quien fungió como la

cabeza de dicha área; dentro de las respuestas que nos ofreció respecto al método de contabilización de turistas durante las temporadas altas, comentó que la fecha más importante para el municipio en este tema era la festividad de semana santa en la cual, una de las tareas de la Dirección era contabilizar el número de turistas que visitaban la ciudad, por lo que en sus propias palabras dijo: “El registro sobre la afluencia de los turistas durante semana santa en el municipio es contabilizado por medio de listas en la cual los turistas se registran cuando acuden al módulo turístico para solicitar información, sin embargo aunque es evidente que existe un mayor número de autos en el centro de la ciudad, que se podría suponer son de los turistas, estos no se consideran como parte del conteo para generar un panorama concreto sobre el número de personas que nos visitan en la ciudad”.

Como se puede observar este método de conteo que se utiliza dentro de la Dirección de Desarrollo Turístico no genera estadísticas fiables, ya que por un lado no se considera que no todos los turistas siempre se acerquen a los módulos de información, no proporcionen información real o simplemente la ubicación de los módulos de información no resulte eficiente para los turistas provocando que estos accedan a la información por medio de otros mecanismos, de igual manera la información no se puede comparar respecto a la que se obtiene durante temporadas bajas para los vacacionistas o la diferencia de la afluencia turística durante la semana o los fines de semana.

Aunado a esto, dentro de los retos a los cuales se ha enfrentado el municipio de Pachuca de Soto, respecto a su desarrollo turístico es la estacionalidad de los turistas, ya que por la variación de la demanda de las ofertas turísticas puede ser caracterizado por largos periodos de baja demanda y otros con excesiva demanda, considerando que esta problemática sea tratada desde las instancias públicas en coordinación con el sector privado (Bonilla, 2011).

Las variaciones de la estacionalidad de los turistas en el municipio de Pachuca de Soto puede representar una problemática respecto a la inserción laboral de quienes tiene como fuente de empleo brindar servicios a los turistas, ya que durante la semana o las bajas temporadas de afluencia turística no permiten

generar a los locales las ganancias suficientes para una buena calidad de vida, lo cual representa falta de empleo para las personas que solo pueden obtener un número mayor de ganancias únicamente durante los fines de semana

3.6 Diagnóstico de Acciones Gubernamentales a través de la herramienta Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) en el fortalecimiento del turismo en el municipio de Pachuca de Soto

Pachuca de Soto es la capital del estado de Hidalgo y ocupa el 0.74% de la superficie del estado, territorialmente este se compone por las áreas urbanas de los municipios de Epazoyucan, Mineral de la Reforma, Mineral del Monte, San Agustín Tlaxiaca, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez y Zempoala, mismos que conforman la aglomeración urbana de Pachuca. Orográficamente se ubica en la provincia del Eje Neovolcánico, por lo que la mitad del territorio se encuentra formado por llanuras, lomeríos en un 25%; y de sierra el porcentaje restante, debido a esta posición la temperatura media anual del municipio es de 14°C (INEGI, 2010), lo cual lo ubica como un territorio con clima templado a frío.

En el aspecto de crecimiento poblacional, al igual que la mayoría de las ciudades del país, Pachuca de Soto después de 1970 tuvo un incremento poblacional en un 47.73%. Actualmente la ciudad representa alrededor de la mitad de la población y de la zona metropolitana, lo cual la coloca como la conurbación más densa y poblada del estado, por lo que como resultado el índice de urbanización es de 98.0 % (CONAPO, 2015).

En la actualidad, el municipio tiene 277,375 habitantes, según el último CENSO realizado el 2010, estos se encuentran distribuidos en densidades de diferentes edades, entre las cuales es importante resaltar que casi la mitad de la población, es decir, el 49.65% de sus habitantes tienen menos de 30 años, lo cual ubica a Pachuca como una ciudad joven; el 69.62% de los habitantes se encuentran en edad productiva; la población de adultos mayores representa el 7.08%. (INEGI, 2015). La importancia de resaltar el porcentaje de habitantes que se encuentran en edad productiva, es porque dentro de las oportunidades del turismo un sector beneficiado es el que actualmente se encuentra con una mayor

concentración en la ciudad, generando con ello que por el turismo incrementen los niveles de bienestar en las familias de Pachuca

En materia económica, hoy en día en Pachuca existen 20,883 unidades económicas, según el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2015) de estas el 47% representa el sector comercio y el 42% el sector servicios, como se puede inferir de esta información estos dos sectores son los de mayor relevancia para la ciudad en cuanto a la generación de dinamismo económico, del mismo modo el sector terciario que ocupa el 66 % de población económicamente activa. Los servicios dedicados a las prácticas turísticas y al desarrollo de planes turísticos como los hoteles, los restaurantes y cafeterías, así como los servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros recreativos representan en conjunto apenas el 13.22% (SECTUR, 2015) lo cual deja un potencial importante para el desarrollo de planes que fortalezcan el turismo y de este modo tener un incremento considerable en la derrama económica de la ciudad.

El propósito de generar un diagnóstico sobre las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades (FODA) que se presentan en los escenarios turísticos del municipio de Pachuca de Soto es para focalizar los esfuerzos analíticos y de las acciones implementadas por el municipio dentro de un cuadro de actuación específicos con el fin de poder identificar soluciones prácticas e impactos visibles entre las instancias y los actores que participan dentro de la formación de las decisiones gubernamentales. Con el fin de conocer los alcances y las líneas de acción de los programas implementados por parte del municipio de Pachuca de Soto, se desarrolló un análisis FODA que permite identificar de manera concreta los elementos clave dentro de la respuesta por parte del Ayuntamiento de Pachuca ante los escenarios turísticos de la ciudad, en este sentido se ha partido de un diagnóstico general sobre el municipio y sus características físicas, climáticas y poblacionales, además de considerar las principales propuestas y los programas identificados y que como finalidad tienen la mejora significativa en la competitividad del municipio.

El análisis del diagnóstico endógeno y externo del campo turístico en el municipio de Pachuca de Soto es un método que busca generar por medio de los procesos de planificación estratégica una serie de recomendaciones que brinden herramientas para el fortalecimiento del turismo en la ciudad. El análisis FODA busca identificar el problema del municipio con base al análisis previo de los programas y acciones que el Ayuntamiento considera en el Plan Municipal de Desarrollo como estrategias para el fortalecimiento del turismo, en este sentido se han considerado algunas áreas de oportunidad al detectar que no se tienen consolidados los destinos turísticos de la ciudad, la oferta de sus productos artesanales y regionales así como los problemas y obstáculos que enfrenta para generar un valor agregado creciente en la prestación de servicios. De igual manera se busca detectar dentro de las acciones implementadas las claves que permitan revertir las problemáticas y obstáculos encontrados con la intención de liberar la capacidad creativa y la innovación que asegure capitalizar las ventajas comparativas, aprovechando los recursos de infraestructura, capital humano y financieros con los cuales cuenta el municipio.

Por otro lado, para el desarrollo del análisis exógeno de los elementos identificados en las líneas de acción que se implementan en Pachuca de Soto es importante considerar que se han resumido los aspectos claves del análisis del entorno en el cual se desarrollan las mismas, lo que se busca es observar las oportunidades del entorno tomando en cuenta los aspectos políticos, jurídicos, administrativos y sociales, tratando de aprovechar al máximo las oportunidades y minimizando las amenazas. Para la elaboración del análisis endógeno se busca identificar la capacidad estratégica en la planeación de las acciones gubernamentales de fomento y fortalecimiento turístico; cabe mencionar que el presente análisis es una propuesta inicial que podrá ser completada con diversas aportaciones de quienes se interesen en el tema turístico del municipio.

Tabla 3 Análisis FODA de las líneas de acción implementadas por parte de la Dirección de Turismo Municipal

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y difusión en la página del ayuntamiento municipal y las redes sociales - Generación de cursos por parte del ayuntamiento con la participación de organismos privados, organizaciones no gubernamentales y otros niveles del ámbito gubernamental a personal que brinda información turística - Certificaciones reconocidas a nivel nacional para los guías turísticos - Guías turísticos capacitados para brindar información sobre empresas o servicios turísticos en el municipio - Generación de cursos de inglés para mejorar la calidad del servicio y la información que se brinda a turistas extranjeros - Generación de mejores estrategias de promoción y difusión turística - Fomento en el uso de redes sociales que brindan información turística - Cursos de capacitación turística a diferentes prestadores de servicios - Mecanismos de mejora en la recepción de recursos generados por el turismo - Mejora en las condiciones administrativas para la implementación de partidas en el uso de actividades para el fortalecimiento turístico - Implementación de sistemas que en coordinación con sectores públicos, privados y académicos generen herramientas de evaluación de los 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente promoción y difusión de información turística (programas y recorridos por la ciudad) - Insuficiencia presupuestal - Insuficiente coordinación entre los sectores del ramo turístico - Actualizaciones periódicas de la página de internet - Falta de capacitación turística a personal de contacto directo con la gente - Insuficiente coordinación entre los sectores del ramo turístico para la impartición de cursos de capacitación - Desconocimiento de los atractivos turísticos por parte del personal que brinda información - Falta del dominio de una segunda lengua por parte de los trabajadores para brindar información a turistas extranjeros - Falta de aplicaciones móviles con información turística - Falta o poca innovación en la presentación de la información turística (información amigable con el ambiente, cuadros QR) - Falta de coordinación con entes del sector empresarial, organismos no gubernamentales y el sector académico - Falta de sistemas de evaluación del impacto de las políticas públicas en

programas turísticos en el municipio	el municipio
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias para incrementar el interés por conocer Pachuca de Soto por parte de los turistas nacionales y extranjeros - Impacto positivo en la promoción turística - Diferenciar de otros municipios los recorridos y los servicios del municipio para lograr la preferencia por visitar y pernoctar - Estimular al turista para que identifique a la ciudad como un lugar agradable para regresar - Atención adecuada e eficiente por parte del personal que brinda información turística - Incremento del consumo de productos regionales - Aumento en la participación de artesanos en la Feria tradicional de San Francisco - Generar información para aumentar el interés por parte de los artesanos por participar en eventos organizados por la presidencia - Estimular el dialogo con los artesanos para conocer sus necesidades e ideas - Innovación en actividades culturales (realizadas por parte de la SEDECO municipal) - Proyección de POA's en los cuales se estimen presupuestos suficientes para la generación de estrategias turísticas (nivel estatal y federal) - Trabajo coordinado con los tres niveles de gobierno para la difusión de 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo interés por conocer Pachuca de Soto por parte de los turistas nacionales y extranjeros - Impacto negativo en la promoción turística - Preferencia por visitar y pernoctar otros lugares diferentes a Pachuca de Soto - El turista no encuentra la ciudad como un lugar agradable para regresar - Atención inadecuada e ineficiente - Disminución del consumo de productos regionales - Poca participación de artesanos en la Feria tradicional de San Francisco - Poca interés por parte de los artesanos por participar en eventos organizados por la presidencia - Falta de información por parte de las necesidades de los artesanos - Poca innovación en actividades culturales - Presupuesto estatal o federal insuficiente - Publicidad austera que solo contempla algunas regiones del estado de Hidalgo dejando poca visibilidad a los atractivos turísticos de Pachuca de Soto - Insuficiente calidad en los productos ofertados - Programas estatales y federales que limitan el presupuesto para las estrategias turísticas de la ciudad

<p>información turística</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de organismos privados, no gubernamentales y académicos en la generación de estrategias y programas turísticos - Publicidad llamativa que contemple exclusivamente los atractivos turísticos de Pachuca de Soto - Generación de productos de calidad que se consumen en el municipio 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de coordinación con las tres instancias gubernamentales - Baja o nula participación y/o interés por parte de organismos privados, no gubernamentales y académicos en la generación de estrategias y programas turísticos
---	---

Fuente: Elaboración propia con datos del Municipio de Pachuca de Soto Hidalgo, México

Los elementos que se consideraron incorporar en el análisis del FODA del turismo en el municipio de Pachuca de Soto forman parte de las acciones identificadas dentro del presente trabajo y que aunque algunas representan importantes avances o intenciones por querer fortalecer e incrementar el turismo en la ciudad, son evidentes las áreas de oportunidad que se encuentran en el diagnóstico, ya que la respuesta gubernamental no ha generado impactos positivos en la generación de respuestas ante actividades que están transformando los contextos sociales de la entidad. Reconocer los agentes de acción dentro de la implementación de programas es importante para identificar sus áreas de trabajo y las posibles aportaciones que pueden realizar y de este modo generar como resultado un impulso en el turismo de la ciudad.

Si bien existen elementos exógenos en los cuales la participación por parte del ayuntamiento es nula o muy baja la mejora en la coordinación con otros actores le puede significar al turismo de Pachuca un incremento de los diferentes niveles actuación respecto al turismo, en este sentido se considera que si las ventajas competitivas en el turismo se relacionan con la habilidades que tienen las administraciones gubernamentales ante estrategias de diferenciación de productos y la toma de decisiones estratégicas que permiten incentivar al turismo, además que estas habilidades le permiten al gobierno emplear de forma efectiva sus recursos en el largo plazo, permitiendo el aumento en la riqueza y el bienestar de

sus habitantes, de este modo se traduce en un mayor desarrollo económico y social que genera una mejor calidad de vida.

Durante las últimas décadas, principalmente a nivel regional y local el turismo ha generado un fuerte impacto en las economías sociales, así como en la transformación de valores sociales y culturales que han originado cambios en los contextos de las entidades en las cuales esta actividad ha significado una importante fuente de financiamiento, por lo que su crecimiento y desarrollo están impactando en ámbitos sociales, culturales, ambientales y económicos, lo que hace necesario la generación de trabajos y esquemas que permitan generar aportaciones teóricas y metodológicas que coadyuven en el desarrollo de prácticas sostenibles que generen mayores crecimientos y una mejor distribución de la riqueza.

Hoy en día y con la necesidad de adecuarnos a contextos internacionales se requiere que en todos los niveles de la administración pública es necesario hacer más con menos, por lo que es necesario usar de manera adecuada técnicas y procedimientos administrativos y de planeación para fijar prioridades, determinar criterios de asignación de recursos, adoptar un sistema de decisiones que respete la racionalidad instrumental y sistemática, generando de este modo que la vinculación de los programas sea de manera estratégica con el desarrollo y el presupuesto que se asigna a dichos programas (Rincón, 2012) así la generación de este cuadro permite definir de manera más clara cuales pueden ser las recomendaciones para incremento del turismo y sobre todo la evaluación de las estrategias que se han implementado.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE PUEDA SER EVALUADA Y ATIENDA LAS DESVENTAJAS DE LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO TURÍSTICO EN LA CIUDAD DE PACHUCA DE SOTO

Dentro del desarrollo del siguiente capítulo se identifican las características que se consideran más relevantes para la elaboración de una política pública que permita una planificación turística mediante propuestas que pretenden superar las formas tradicionales de la toma de decisiones, en este sentido dentro del formulario teórico se han considerado a las facetas de la política por lo que la evaluación de la misma será considerada como un elemento clave dentro de las acciones que se implementan en la ciudad de Pachuca de Soto, estas se elaboraron tomando en consideración diferentes fuentes de información primarias y secundarias, comprendiendo a estas últimas como la recopilación y el análisis crítico de los diferentes documentos disponibles públicamente y elaborados por distintos organismos del sector público e instituciones académicas o de investigadores; las cuales dan cuenta de las particularidades sobre las formas de pensar e implementar la planificación turística a nivel regional. Es importante destacar que estos documentos fueron analizados a nivel discursivo, poniendo especial atención en las formas, roles y funciones de los entes generadores de las acciones y los programas gubernamentales que buscan fomentar el turismo a nivel local, haciendo inca púe en la ciudad de Pachuca de Soto.

La importancia de identificar y delimitar la problemática que se desarrolla dentro de la aplicación de los programas que tienen como finalidad el fortalecimiento turístico en la ciudad de Pachuca de Soto es que a lo largo del desarrollo de este trabajo se ha tomado como referencia de manera general los programas implementados durante la administración del 2012 al 2016 partiendo de estas acciones se han generado diferentes propuestas que buscan definir conceptualmente las premisas de la administración municipal actual, asimismo se han identificado las insuficiencias de los programas aplicados mediante la evaluación pero reconociendo sus aciertos y áreas de oportunidad en la situación actual.

4.1 Modelo referencial que sustentará la política

La evolución de los instrumentos que se utilizan para la toma de decisiones han generado que de manera administrativa el municipio goce de una mayor autonomía lo cual le ha permitido que ocupe un nuevo papel dentro de la escena local, en este sentido la reforma del Estado hoy en día exige para la toma de decisiones la participación de diferentes actores, quienes al estar más cerca de la esfera local y su involucramiento han hecho posible que se generen nuevos corredores productivos o entes intermunicipales dando como resultado que la planificación sea estratégica en ciudades grandes, intermedias y pequeñas. Este fenómeno le ha significado a los municipios una articulación novedosa entre el sector público, privado y social mostrando además una mayor actividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales, por lo que la evaluación dentro del proceso de dichos programas debe ser parte primordial para que su funcionamiento pueda generar resultados idóneos en el crecimiento y el fortalecimiento municipal, especialmente en actividades que generan recursos económicos directos como el turismo.

En los nuevos contextos en los cuales la transformación de las ciudades globales (Caravaca Barroso, 1998) y la evolución de los nuevos espacios hacen necesaria la evaluación de las políticas locales lo cual resulta ser un elemento importante para los nuevos escenarios locales ya que con las innovaciones y el aumento de las capacidades municipales incrementan las expectativas de la población sobre la respuesta gubernamental, la cual muchas veces solo genera entre las regiones una diferenciación creciente sobre todo en el sentido económico, por lo que el papel del municipio ante la percepción ciudadana es como el productor de una fragmentación social, esto por la falta de la correcta administración de los recursos o por la poca o nula evaluación de los programas y políticas implementados durante los diferentes periodos de gobierno.

En este sentido como cita (Delgado, 1997) las nuevas responsabilidades y los nuevos escenarios donde uno de los fenómenos más recurrentes es la innovación, la exigencia de resultados por parte de la sociedad y el aumento de

las actividades municipales hacen que la vida de la esfera local se vuelva un mayor objeto de atención y crítica por parte de los ciudadanos, para quienes la respuesta gubernamental no llega a ser suficiente ya que solo produce fragmentación social y protestas por la falta de recursos; así la aparición de los nuevos escenarios junto a la crisis de un modelo de gestión tradicional, burocrático clientelar ha traído consigo que el protagonismo local genere adecuaciones a los nuevos ajustes de las políticas locales, sin embargo dentro de estas nuevas tendencias la evaluación no ha sido protagonista dentro de los programas gubernamentales por lo que dentro de la gestión y la toma de decisiones no se ha podido consolidar la delegación de responsabilidades hacia nuevos actores dentro de la administración municipal, quienes permitan que la evaluación de la implementación de los programas sea una constante para la generación no solo de resultados sino de posibles ajustes a los programas para que estos produzcan mejores condiciones.

Una de las áreas de oportunidad que ha generado la descentralización las nuevas funciones que se desarrollan en el ámbito local son los nuevos desafíos para poder encarar en lo político, económico y social obligando a los entes gubernamentales a replantear la misión y función de su organización tomando como mayor consideración que la generación de recursos debe crearse a partir de los elementos con los cuales cuenta el municipio incorporando también a la toma de decisiones la jerarquía, es decir, que las funciones que se realizan desde abajo por ser operativas puedan evaluar de forma correcta la función de los programas, considerando a partir de una visión de implementación que la posible innovación puede nacer del área organizativa y la político-institucional, la económica y la social. La posibilidad de una estabilización económica a nivel municipal se puede convertir en un fuerte posibilitador de la mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión generando un mayor control sobre el equilibrio fiscal municipal (Nicod, 1998) en este sentido para esta estabilización económica y herramienta generadora de economía se puede considerar establecer secuencias de implementación, medir resultados y comparar acciones para apuntar a la eficacia de la obtención de los recursos que logren el fortalecimiento

municipal generando que para estos elementos la evaluación de políticas públicas funcione como un pilar en el cual el fortalecimiento municipal ejerza sus roles y vínculos hacia una respuesta ciudadana que genere nuevos escenarios a partir de la propia labor gubernamental.

4.2 El análisis de las políticas como un proceso social

Las nuevas funciones a las que se ha hecho acreedor el municipio han generado diversas visiones sobre su actuar, reconociéndolo como un espacio de reconstitución de la forma de hacer política y generar resultados, en este sentido poder hacer observaciones previas a programas que se implementan durante los diferentes periodos gubernamentales ha permitido identificar deficiencias, muchas veces burocráticas por una mala toma de decisiones por parte de los directivos, lo que resulta importante porque se debe de considerar que para dar resultados programas gubernamentales se deben sujetar a la actividad administrativa pero de manera eficiente, dejando de lado los intereses políticos siguiendo reglas, códigos y programas que se formulan a partir de la identificación de las necesidades municipales o de metas para la obtención de recursos (Lahera, 2002) de esta manera es más fácil poder seguir patrones en los que sea factible identificar las necesidades de los programas para implementar acciones correctivas o preventivas que coadyuven al fortalecimiento del turismo municipal.

Sin embargo el modo de operar de las actuales administraciones han generado algunas deficiencias, ya que para la creación de algunos programas que buscan el fortalecimiento turístico municipal no se estipulan de manera escrita ni con todos los elementos teóricos que debería tener una política pública, por el contrario los programas muchas veces solo se llevan a la práctica y se adaptan mediante de acuerdo a lo que en ese momento se está generando, sin considerar que las posibles áreas de oportunidad pueden presentarse cada vez que es aplicado el programa, es decir, que solo se atiende a la práctica sin dejar marcada una evidencia sobre las adecuaciones de los programas o en diversas ocasiones los programas no se encuentran preparados para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas que suelen ser muy comunes en los ámbitos municipales.

De este modo generar una evaluación en los programas que implementa la Secretaría de Desarrollo Económico por medio de la Dirección Turismo puede hacer posible que sea mayor la distribución de funciones lo que de cómo resultado una mayor transparencia en la implementación de los programas evitando conflictos internos en los niveles directivos que se puedan generar en torno a las diversas posibilidades para la creación de resultados positivos para el municipio marcando también las competencias fijas que se pudieran desprender de la implementación de cada uno de los programas.

Una de las maneras más antiguas y comunes de la toma de decisiones dentro de la administración pública local es el principio jerárquico, haciendo que la toma de decisiones parta de un directivo hasta los niveles técnicos o de implementación. Este tipo de organización deja un margen bastante limitado a los niveles operativos, quienes al ser los que aplican los programas y generan una relación directa con los usuarios identificando de primera mano sus necesidades; los niveles directivos dejan poca consideración a esta parte operativa quienes al final podrían considerar algunas acciones que nacen desde su perspectiva. Sin embargo es importante recordar que la jerarquía dentro de las instituciones permite estabilizar el carácter instrumental de la administración y este aspecto puede ser considerado como relevante en las políticas públicas y la esquematización de las acciones para poder incorporar la evaluación, no obstante este tipo de estructuras también genera que los niveles más bajos se evadan las responsabilidades, enviando las decisiones de implementación hacia arriba, en los niveles que muchas veces poco tienen que ver con la implementación esto produce una sobre carga de la capacidad de trabajo y de decisión de los niveles más altos trayendo como consecuencia que los directivos no deleguen responsabilidades a las instancias menores de la administración, es decir al trabajo operativo, trayendo como consecuencia la falta de involucramiento de todo el personal al no sentir apoyo por parte de los directivos o simplemente no saber si el trabajo lo están realizando de la mejor manera; estos son algunos de los factores responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización de los gobiernos municipales frente a una sociedad que se ha

vuelto más compleja, dinámica y fragmentada, ya que en cada uno de los niveles no permiten el involucramiento de otros.

El papel del municipio es ahora con una nueva visión sobre la eficacia-eficiencia en las instituciones y su respuesta frente a la sociedad, por lo que una lógica del control y de evaluación de los procesos es que estos deben medir el impacto de los programas municipales que buscan el fortalecimiento del turismo, de este modo el presente trabajo busca que se vea como necesaria la transformación del escenario local de Pachuca de Soto como un gobierno abierto e innovador donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos, respetando las observaciones de la evaluación la cual debe considerarse como una herramienta de gestión municipal.

Dentro de las aportaciones de este trabajo está el fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma utilizando a la evaluación como el elemento ancla de la eficacia vinculándolo a la calidad de los servicios redefiniendo en el ámbito turístico al ciudadano como cliente, consumidor o usuario (Poblete, 2014) lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, haciendo nuevamente indispensable a la evaluación para lograr identificar las deficiencias o áreas de oportunidad en los programas que se implementan para el fortalecimiento del turismo en el municipio.

Es importante no dejar de lado que en Pachuca de Soto el modelo tradicional de gestión tiene como principales características la centralización de las decisiones, falta de incentivos, el bajo grado de instrucción del personal haciendo que las mayores competencias tengan que ser realizadas con menores recursos lo cual en una lógica de nueva gestión esto tendría que significar que sean más eficientes los programas gubernamentales; en el sentido estricto de la política, la fuerza o disposición para mantenerse en el poder ha caído en la fuerte pérdida de credibilidad por lo cual se debe comenzar por replantear formas para seguir en el poder, ya que en la toma de decisiones en la administración pública muchas veces

lo urgente suele devorar a lo importante, por lo que el resultado es que el liderazgo político sea devorado por las rutinas administrativas (Aguilar Villanueva, 2007)

Todas estas experiencias están mostrando la importancia de la evaluación de las políticas públicas y que el reposicionamiento de cada ciudad frente a sus retos hace necesaria la vinculación del municipio con diversos actores que le permitan generar una nueva visión o los instrumentos y herramientas para coadyuvar en el fortalecimiento de las diferentes áreas de fortaleza municipal, por ejemplo los convenios con universidades, los trabajos y proyectos realizados por concedores del tema, consultoras e institutos, así el desarrollo local y la planificación estratégica que dentro de sus parámetros considere a la evaluación como un elemento clave para el fortalecimiento de las políticas hace que la esfera municipal amplíe sus funciones tradicionales hacia un nuevo diseño e implementación de estrategias de desarrollo local que puedan ser tendientes a la evaluación y la competitividad frente a otros municipios, lo cual significa salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador similar al del Estado de Bienestar (Guell Fernández, 2006) generando una nueva perspectiva de un Estado catalizador y potenciador de escenarios idóneos para su fortalecimiento de acuerdo a sus diferentes actividades generando un mayor compromiso de redefinir el perfil productivo regional.

Cuando las políticas públicas son evaluadas estas permiten generar observaciones y acciones preventivas, correctivas o incluso que anulen la aplicación de las mismas, por lo que las recomendaciones pueden amplificar la productividad del municipio a través de la coordinación e integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación, haciendo que las políticas públicas no sean sólo diseñadas y realizadas por las administraciones centrales sino también por los gobiernos locales, quienes conocen sus necesidades y reconocen sus prioridades en el campo de actuación.

La existencia de regulación y políticas públicas pueden generar que el turismo en la ciudad de Pachuca pueden contribuir a la generación de un mercado interno que reaccione vigorosamente a las políticas aplicadas en el sector, las cuales puedan facilitar el control de ciertas variables críticas como la seguridad,

inversión e, incentivos que se generan a partir del desarrollo turístico). Cuando existe una evaluación en los programas de fortalecimiento al turismo municipal esto puede significar que con el tránsito de los turistas en la ciudad con fines de descanso y ocio puede traer como consecuencia positiva la recuperación de la confianza en las instituciones, la reactivación del crecimiento económico, la percepción cada vez más positiva del país en el exterior, el aprovechamiento, por parte de los empresarios, de las ventajas creadas a través de los incentivos tributarios y la recuperación de la inversión extranjera directa son hechos que marcan la confluencia de una serie de factores que, capitalizados de manera eficiente pueden llevar al turismo pachuqueño a ocupar un lugar privilegiado en la economía como un sector significativamente contribuyente para el logro de las metas económicas y sociales del estado.

4.3 Selección de las opciones y evaluación de las alternativas

Las nuevas tendencias y los escenarios en los cuales se desarrolla el municipio han llevado al aumento de amenazas, pero también de las oportunidades que se generan a partir de las particularidades del territorio por lo que para el desarrollo económico local es importante reconocer que el municipio también debe contar con una coordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica en la cual las fases de la política pública sean el pilar indispensable para crear aciertos en la toma de decisiones (Camou, 2001) principalmente para el desarrollo económico; en este sentido la capacidad estratégica de cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural e infraestructuras, de un saber hacer tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo (Madoery, 2005)

Las condiciones para generar un mayor fortalecimiento deben identificar las de competencias con las cuales se pueda aumentar el valor agregado local en las cuales la cooperación entre actores sociales para el logro de propósitos compartidos pueda generar un beneficio directo para la sociedad. En este nuevo contexto, las ciudades como Pachuca de Soto revisten una importancia especial,

en la cual la evaluación de las políticas públicas pueda convertirse en un instrumento clave para el logro de las metas del desarrollo local, en este sentido para identificar oportunidades y amenazas para un fortalecimiento municipal es indispensable crear un esquema en el cual la planificar, ejecutar, evaluar, retroalimentar y rediseñar produzcan una evaluación compartida en la cual en los escenarios futuros, la identificación de oportunidades pueda ser basada en las fortalezas y la disminución de las debilidades y amenazas propias de los contextos locales.

Aumentar dentro de las administraciones municipales el componente técnico implica contar con mejores diagnósticos que permitan el desarrollo de las fortalezas de las administraciones locales, por lo que para un buen gobierno ya no es suficiente el conocimiento político, la intuición y la subestimación de sistemas de información, sino que se convierte en una necesidad tener escenarios más precisos sobre la realidad social y económica; no se trata sólo de considerar la evaluación como maquillaje sobre los datos o una concesión retórica, sino de gestionar con recursos de mejor nivel la competitividad local por medio de políticas como las de turismo que le permitan desarrollar mejores escenarios y condiciones de vida para sus habitantes, en este sentido se requiere explorar nuevas posibilidades en las cuales los escenarios locales supongan no una revolución sino una oportunidad identificada por medio de la evaluación.

En este sentido en este punto se desarrollaron cuatro etapas que tienen como finalidad generar una opción de evaluación que le permita a los programas sistematizar los resultados, produciendo mediante las mismas las correcciones pertinentes que les permitan generar resultados positivos.

Etapa 1. Identificación de las situaciones problemáticas, en las cuales la herramienta a utilizar serán los árboles de problemas, para la generación de este primer árbol de problemas será indispensable la revisión los instrumentos de planeación, programación y presupuesto que se generan a partir de la designación de recursos por parte el Estado y los Recursos Propios municipales; una vez que se realiza la sistematización y levantamiento de la información generada a partir de los resultados obtenidos en la aplicación de los programas del fomento al

turismo en la ciudad de Pachuca de Soto se elabora un listado de situaciones problemáticas (internas y externas).

Etapa 2. Identificar las situaciones que no pertenecen al ámbito público, en este sentido el paso principal es reconocer que no todas las situaciones corresponden al ámbito de la administración pública o las competencias dentro de sus niveles estatal y municipal; y de estas determinar cuáles no se pueden resolver por lo que al ser una constante impiden el desarrollo idóneo de la aplicación de los programas del fomento al turismo en la ciudad de Pachuca de Soto.

Etapa 3. Selección y priorización de las situaciones problemáticas; por medio de la identificación de sectores que reconozcan sus áreas de competencia, una vez que estas se identifican es indispensable seleccionar y priorizar las situaciones problemáticas enfatizando cuales se encuentran dentro de la competencia municipal.

Etapa 4. Incorporación de las problemáticas dentro de la agenda pública municipal, para la última etapa se pretende organizar al sector turístico mediante la articulación de los agentes que se encuentran inmersos en la actividad consolidando un ambiente competitivo para la industria turística local.

Cuando se determina el impacto integral de una acción gubernamental reconocida como política pública, se puede identificar los aspectos normativos, administrativos los cuales ayudan a determinar la idoneidad operativa de los entes que participan en la aplicación directa de los programas de fomento al turismo municipal, y por otro lado el impacto económico y social, el cual examina cuantitativamente y cualitativamente los resultados de la ejecución de los planes y programas del fomento al desarrollo turístico (Delgado, 1997) en este sentido en todos los niveles de la administración pública se requiere hacer más con menos, por lo que resulta indispensable utilizar de manera adecuada técnicas y procedimientos administrativos y de planeación para poder fijar las problemáticas y sus prioridades determinando con ello los criterios de asignación de recursos, adoptando un sistema de decisiones que sea innovador, tomando en consideración a los actores que participan en el proceso de la toma de decisiones

y la aplicación a nivel operativo de los programas, al mismo tiempo deben respetar la racionalidad instrumental que forma parte del aspecto formal de la generación de las políticas públicas y que este permite generar una evaluación periódica de las mismas (Lahera, 2002).

En términos administrativos esta definición de objetivos a corto, mediano y largo plazo junto al reconocimiento del marco normativo donde se efectúan las acciones y operaciones como los planes, programas, medidas, estrategias y recursos generan un mayor dinamismo que resulta armónico ante los resultados obtenidos en la aplicación de los diferentes programas de fortalecimiento al turismo municipal.

4.3.1 Análisis de los involucrados el fortalecimiento del desarrollo turístico municipal

Para el desarrollo de las políticas públicas como parte de la respuesta gubernamental hay que diferenciar el rol que tienen los tres principales agentes de desarrollo, en este sentido para el presente trabajo se identificó de manera general a los tres sectores que interfieren para la creación de las políticas y que su papel puede fungir como parte del desarrollo municipal, de este modo el primero de los involucrados es el propio municipio, ya que el turismo dentro de él se concibe como la voluntad de los actores externos, privados y sociedad, asumiendo por parte del municipio la generación de los escenarios para la colaboración y corresponsabilidad de cada uno de los entes, así mediante las funciones municipales⁷ la administración puede actuar a favor de la promoción turística, estableciendo las bases para un buen fortalecimiento municipal, para poder lograrlo es indispensable que a partir del ámbito público se asuman las funciones que por ley le correspondan, mismas que van en relación al turismo sustentable como la planificación del uso del suelo para identificar las áreas con potencial turístico, resaltando que uno de los factores que contribuyen a la competitividad de los destinos turísticos es su capacidad de ordenamiento.

⁷ Las funciones del municipio que se identifican para el presente trabajo se encuentran en el marco legal del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Los servicios básicos y la construcción de la obra pública porque estos van a constituir el soporte fundamental del desarrollo que va a representar un activo indispensable para la atracción de cualquier iniciativa turística, la regulación del control del desarrollo para elaborar los planes de ordenación urbana y territorial que permitan regular el crecimiento de los poblados permitiendo la conservación del medio ambiente, el control de la contaminación y la administración del patrimonio histórico y cultural en coordinación con las instancias de otras ordenes de la administración pública, la recaudación de impuestos, la coordinación y promoción como elementos claves con poder de convocatoria para funcionar como un órgano informador y promotor de todas las acciones turísticas.

Otro de los involucrados que se considera para este trabajo es el sector privado, es decir los empresarios quienes al buscar condiciones favorables, contar con mano de obra capacitada y eficiente generan en el municipio el compromiso de generar mejores condiciones para otorgar facilidades que le permitan al sector empresarial invertir en el desarrollo turístico del municipio, finalmente se encuentra la sociedad civil la cual al adaptar sus modos de vida a escenarios turísticos puede coadyuvar a generar una cultura en la cual a partir de compartir tradiciones, costumbres y espacios territoriales con otros agentes externos al municipio puede generar que una mayor afluencia o pernoctación turística generen mejores condiciones de vida.

Para identificar los diferentes intereses y funciones en la caso de las competencias municipales que se desprenden de estos actores para el desarrollo del fortalecimiento municipal se ha creado una matriz que permite visualizar a cada actor de acuerdo a su clasificación

Tabla 4 Intereses de los sectores sobre la actividad turística

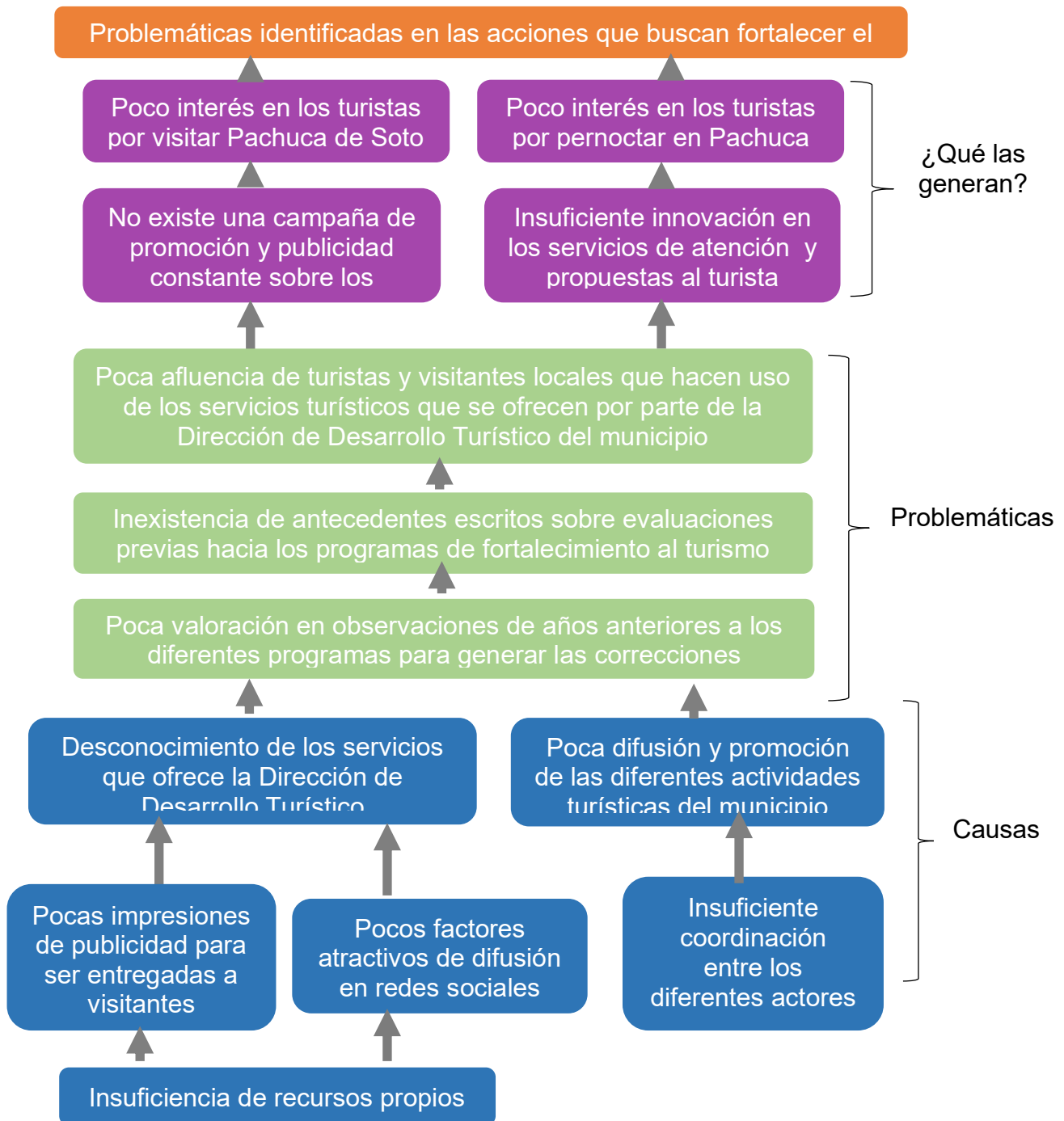
<p>Interés del municipio</p>	<p>Mejorar la calidad de vida de la población Generación de empleos que satisfagan las necesidades de desarrollo social Redistribución del ingreso Regulación del ordenamiento territorial Generación de infraestructura y equipamiento necesario al municipio Impulso a capacitaciones que promuevan de desarrollo municipal Gestión eficaz y eficiente de los medios económicos y humanos disponibles Velar por la conservación de del patrimonio Crear condiciones favorables para inversionistas turísticos</p>
<p>Interés del sector gubernamental</p>	<p>Condiciones favorables para sus inversiones Acceso a facilidades financieras y crediticias Adquirir mano de obra capacitada y eficiente Gestión para permisos y autorización que motiven sus inversiones turísticas Contar con información real para la realización de inversiones rentables y seguras</p>
<p>Interés de la sociedad civil</p>	<p>Mejora en las condiciones y calidad de vida Mayor acceso a las oportunidades de trabajo bien remunerado Disposición de los servicios básicos necesarios Servicios de salud, educación y recreación Revaloración al talento local Conservación del patrimonio y sus áreas naturales Conservar el patrimonio natural, histórico y cultural</p>
<p>Interés mixto (los tres involucrados)</p>	<p>Mejoramiento en la infraestructura, servicios y equipamiento de apoyo Innovación en las alternativas para la generación del desarrollo económico Revaloración a los espacios locales Revaloración al talento local Conservación del patrimonio Impulso para la creación de pequeñas y medianas empresas turísticas</p>

Fuente: elaboración propia a partir del análisis realizado de los actores identificados de los árboles de problemas para la elaboración del presente trabajo.

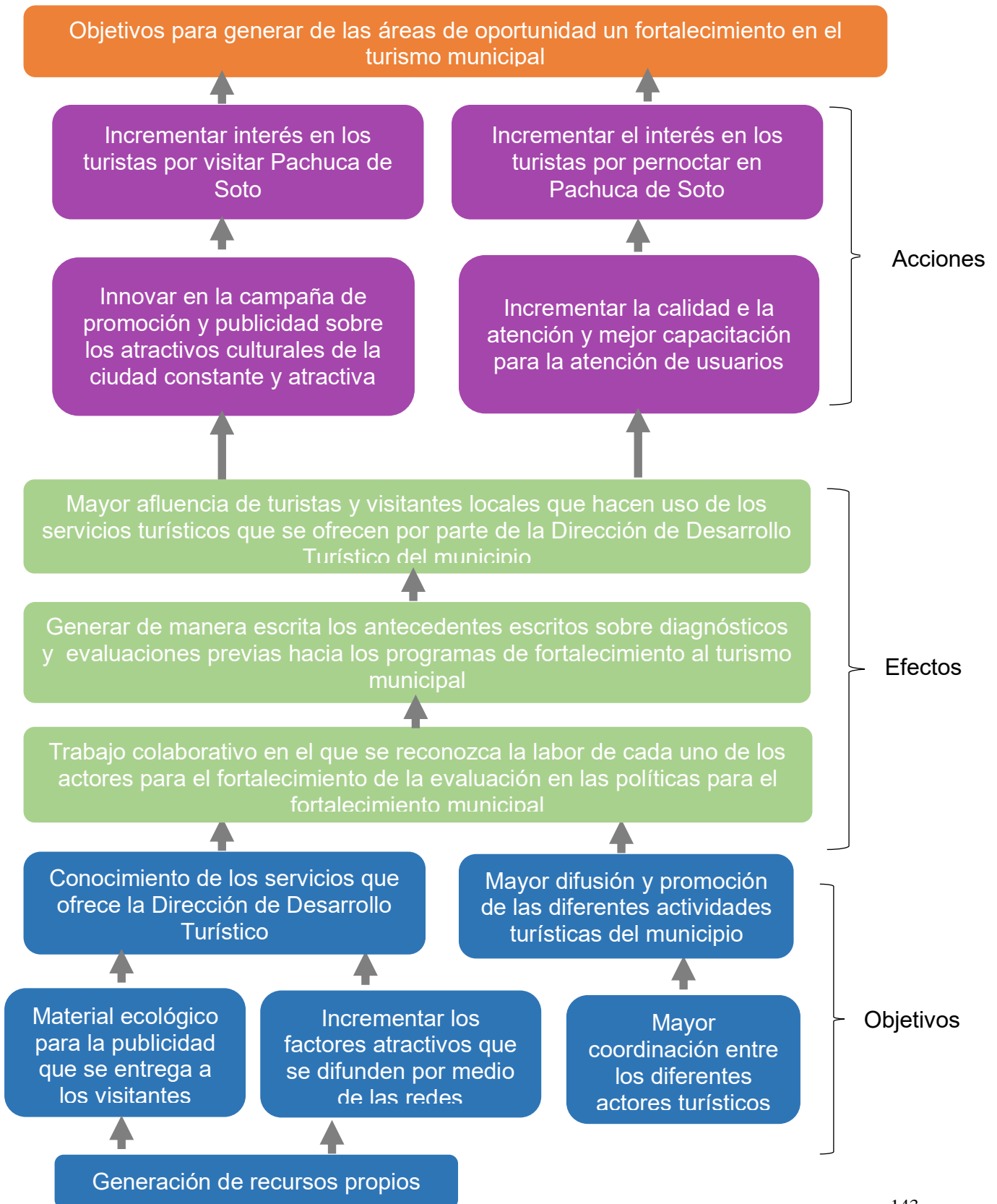
Cuando el municipio logra identificar la actividad que estimula su economía, en este caso se busca que el motor sea el fortalecimiento del turismo por medio de las políticas públicas resulta indispensable que esta actividad se compartida por cada uno de los actores, ya que así se tendrá un interés prioritario sobre cada una de estas acciones, en este sentido los beneficios que se crean permiten una serie

de transformaciones de beneficio comunitario en cadena que beneficia a los interés de las tres esferas involucradas.

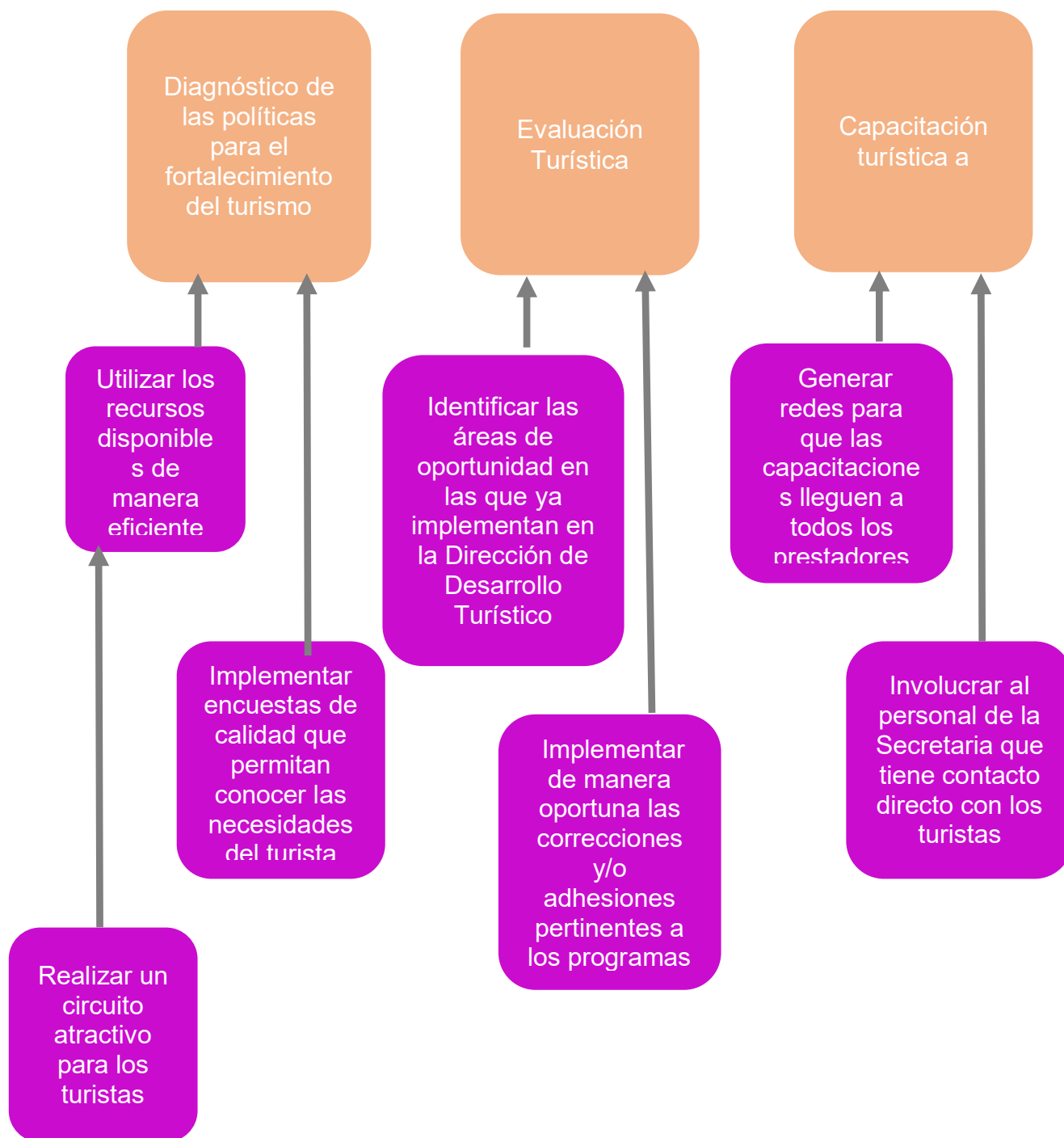
4.3.2 Árbol de problemas



4.3.3 Árbol de objetivos



4.3.4 Árbol de estrategias



4.3.5 Matriz de Marco Lógico

Para el desarrollo de las herramientas que permitan generar una evaluación en las políticas para el fortalecimiento municipal es necesario generar una matriz que nos permita identificar los alcances del presente trabajo, así como los supuestos clave y los medios por los cuales se pueda evaluar los medios utilizados y los productos del proyecto, en este sentido el objetivo del presente título es crear una estructura al proceso de planificación y comunicar la información esencial pero relevante sobre la evaluación de las políticas públicas de turismo en el municipio de Pachuca de Soto.

Tabla 5 Matriz de marco lógico del fortalecimiento municipal

Jerarquía de objetivos	Metas	Indicadores	Fuentes de información	Fuentes de verificación	Supuestos
Fin Objetivo estratégico	Evaluación de los programas de fortalecimiento al turismo municipal que incluyan la información que se proporciona al turista así como las diferentes actividades para la promoción de los atractivos turísticos de la ciudad	Porcentaje de turistas que acuden a la ciudad durante las temporadas altas como Semana Santa, vacaciones de verano, Día de Muertos y Navidad Indicadores estratégicos y de gestión para medir eficacia y calidad	SEDECO, Dirección de Turismo, proyecto generado por maestrante en GGyL	Reporte anual de visitas de los módulos de atención y orientación turística y el Reloj Monumental	Los turistas que visitan Pachuca solicitan información en los módulos de atención turística del municipio
Propósito Situación deseada	Orientar al turismo del municipio en las dimensiones en las que se desarrolla la sociedad, la cultura y la economía para el incremento de su afluencia	Porcentaje de turistas satisfechos con la información y los recorridos turísticos Indicadores estratégicos y de gestión para medir eficacia y calidad	SEDECO, Dirección de Turismo, proyecto generado por maestrante en GGyL y Programa Calidad en el Servicio de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Municipal	Oficio generado a partir de los resultados obtenidos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Municipal	Los visitantes y turistas que visitan el reloj monumental contestan las encuestas de calidad en el servicio

Resultados	Evaluar los programas de atención de visitantes y los programas de promoción de diversos lugares turísticos en la ciudad	Incremento en el porcentaje de visitantes que acuden a pedir información Indicadores estratégicos y de gestión para medir eficacia y calidad	SEDECO, Dirección de Turismo, proyecto generado por maestrante en GGyL		Los visitantes y turistas que visitan el reloj monumental contestan las encuestas de calidad en el servicio.
Acciones	Evaluar la atención que se proporciona vía telefónica y en los módulos de orientación turística Evaluar la información y la difusión en las redes sociales	Desarrollo de observaciones y recomendaciones derivadas del trabajo de evaluación de los programas para el fortalecimiento turístico municipal Indicadores estratégicos y de gestión para medir eficacia y calidad	SEDECO, Dirección de Turismo, proyecto generado por maestrante en GGyL	Registro de turistas que piden información en los módulos de información turística	Los turistas acuden a los diferentes módulos de información turística que se encuentran en el municipio para solicitar información

Fuente: elaboración propia a partir del análisis realizado a los diferentes documentos de la SEDECO municipal con información sobre el desarrollo de los programas de turismo en la ciudad

4.4 Recomendaciones para la generación de una política pública para el fortalecimiento de la actividad turística en Pachuca de Soto y su evaluación

1. Generación de un Diagnostico por medio del objetivo y estructural del trabajo realizado por los actores municipales y las relaciones que generan con los organismos privados y la participación ciudadana
2. Separar las situaciones problemáticas que se han identificado fuera del alcance de la competencia del gobierno municipal
3. Identificación de las situaciones problemáticas que están en el rango de competencia a la respuesta del gobierno municipal.
4. Priorización y jerarquización de las situaciones problemáticas que están en el rango de las competencias de la administración municipal
5. Identificar el nivel de complejidad de los problemas que pertenecen a las competencias municipales
6. Desarrollar análisis breves, claros y precisos para que los programas y sus recomendaciones tengan una sola variable de fácil comprensión que ayude en el desarrollo de la propuesta
7. Evitar que sean la falta de medios el problema identificado, ya que este se debe considerar siempre como factible de solución
8. Delimitar el espacio de acción para la solución del problema
9. Definir técnicamente el problema dentro de las faces que son parte de la creación de las políticas públicas, en este sentido se considerará como punto clave a la evaluación para la corrección o adhesión propuesta dentro de los programas del fortalecimiento al turismo
10. Determinar la línea base del problema para estipular los objetivos a corto, mediano y largo plazo

Realizar estudios e investigaciones que mejoren la competitividad del sector turístico y del proceso de la toma de decisiones del mismo modo que fomentar la investigación académica del sector a nivel regional en zonas que cuenten con áreas de oportunidad puede hacer posible que estas aportaciones sirvan como

insumo al sector turístico del municipio generando crecimiento y desarrollo económico que produzca mejores niveles de bienestar en los habitantes de la ciudad de Pachuca de Soto, de este modo cuando por medio de las políticas públicas se logra fomentar la transferencia de recursos técnicos, humanos y de tecnología, así como la difusión del conocimiento práctico en la información estratégica e impulso a la adopción y el desarrollo tecnológico en el sector turístico municipal hace posible que la aplicación de estas que nacen a partir de un diseño teórico pueda sustentar que estas recomendaciones al ser flexibles a la hora de su aplicación puedan permitir modificaciones, adiciones e incluso la eliminación de programas que no produzcan los resultados satisfactorios previamente establecidos en la identificación sistemática de la problemática.

Finalmente en el presente trabajo se propone hacer una propuesta de política pública que dentro de su metodología se consideren las facetas de las mismas por medio de un sistema de información que permita dar seguimiento y evaluación en corto y mediano plazo, dando lugar para hacer las correcciones pertinentes para el logro de los objetivos de los programas, también se propone para la realización de esta propuesta el impulso de una red de colaboración y cooperación entre los agentes e instancias del sector regional y principalmente a nivel local, destacando entre ellos al sector académico, la sociedad civil y los sectores no gubernamentales.

Las recomendaciones que se presentan dentro del siguiente trabajo buscan dar la importancia a diferentes aspectos que hasta el día de hoy no habían sido contemplado dentro de los programas de fortalecimiento municipal como la transferencia de roles y responsabilidades gubernamentales que van desde la esfera nacional hacia la estatal y finalmente la municipal identificando como áreas de oportunidad los niveles de competencia que tiene el ayuntamiento sobre la toma de decisiones y la generación de los programas de fortalecimiento al desarrollo turístico y su evaluación. Para que el desarrollo turístico sea una herramienta que genere recursos a nivel local debe concretarse en acciones que busquen generar mejores niveles de vida en los ciudadanos, así como encaminar acciones que incentiven a la actividad turística sustentable y competitiva por lo que

dentro de las líneas de acción es importante identificar que dentro de la política hay trabajos que deben hacerse con urgencia y otras que pueden esperar, en este sentido la administración pública debe identificar la prioridad de acciones considerando cuales son las actividades se deben hacer antes y cuáles después considerando el impacto y la utilidad que tendrá una determinada acción, sobre la comunidad y sobre todo en los turistas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *El estudio de las políticas públicas: Estudio introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ahumada Pacheco, J. (1994). *El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización*. CEPAL.
- Altés, C. (2008). *Turismo y Desarrollo en México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- André-Noel, R. (2016). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.
- Banco Mundial. (12 de 04 de 2015). *Crecimiento porcentual anual del PIB*.
- Bautista, J. A. (2009). La muerte del Leviatán: Lo público como problema contable. *Lúmina 10*, 207-223.
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.
- Blanco, D. A. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. México: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral.
- Bonilla, J. (2011). Variabilidad estacional del mercado turístico en Andalucía. *Estudios y perspectivas en turismo*, 57-62.
- Bourdieu, P. (2002). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Barcelona: Taurus.
- Bringas Rábago, N. L., & Ojeda Revah, L. (2000). El ecoturismo: ¿una nueva modalidad del turismo en masas? *Economía, Sociedad y Territorio*, 373-403.
- Cabrero, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México*. México: CIDE-Porrúa.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: FLACSO-IISUNAM.
- Caravaca Barroso, I. (1998). Los nuevos espacios emergentes. *Revista de Estudios Regionales*, 39-80.
- CEPAL. (2007). *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 23-35). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CESPO. (s.f.). *Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*. Recuperado el 06 de 11 de 2017, de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_turismo.htm#[Citar como]
- Cobb, C. E. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-103). México: Porrúa.
- COFEMER. (2015). *Sistema de Apertura Rápida de Empresas*. México: Secretaría de Economía.
- CONAPO. (2015). Tasa de crecimiento medio anual geométrica, estimada a partir de las proyecciones de la población del Consejo Nacional de Población. México.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor Público: una aproximación conceptual. *3C Empresa*.
- Coraggio, J. L. (2004). Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. *Política social y economía social. Debates fundamentales*, 169-202.
- CSTM. (12 de 04 de 2015). Cuenta Satélite del Turismo de México. México: INEGI.
- Delgado, D. G. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local "Municipio y sociedad civil en Argentina"*. Buenos Aires: FLACSO.
- DENUE. (2015). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. México.
- Easton, D. (1955). *A theoretical approach to authority*, Office Naval Research, *Technical*. Stanford: Department of Economics.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Prentice-Hall, Inc.
- FEMP. (2008). *Modelos de gestión turística local. Principios y prácticas*. Barcelona: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Fernandez, J. (2005). Criterios para una política sostenible en los parques nacionales de Andalucía. Sevilla, España: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
- Fúster, L. F. (1991). *Historia general del turismo de masas*. España: Alianza .

- Gambi, M. O. (2007). *Documentos de trabajo: Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Chile: Departamento de gobierno y gestión pública del instituto de asuntos públicos de la Universidad de Chile.
- García, E. S. (2015). La política turística y la intervención del Estado. El caso Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 197-221.
- Garnier Rímolo, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. *Funciones básicas de la planificación*, 53-110.
- Gómez García, J. M., & Román Ortega, A. (2005). La economía social y su contribución a la promoción local y regional. España.
- González, A. M. (2014). Claboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso. *Cuadernos de turismo*, 311-334.
- Gordon, B. M. (2002). El turismo de masas: Un concepto problemático en la historia del siglo XX. *Historia contemporanea*, 1-32.
- Grau, N. C. (2005). X Congreso Internacional del CLAD. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Santiago de Chile.
- Guardado, Á. L. (2010). Turismo, capitalismo y producción de lo exótico: una perspectiva crítica para el estudio de la mercantilización del espacio y la cultura. *Relaciones* 123, 219-258.
- Guell Fernández, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Reverté.
- Guerrero, O. (2008). Fundamentos Intelectuales de la Nueva Gerencia. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, (págs. 4-7). Buenos Aires.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 1-18.
- Hall, M. (2010). Politics and tourism: interdependency and implications in understanding change . *Tourism and political change*, 7-18.
- Hernández, F. (2002). *El patrimonio cultural: la memoria recuperada*. Madrid: Trea.
- Hernández, M., Ochoa, D., & Novoa, E. (2001). Del capital social a la construcción de lo público. *TRANS*.
- INEGI. (2010). Compendio de información geográfica municipal de Pachuca de Soto. México.

- INEGI. (2015). *Producto interno bruto en México durante el segundo trimestre de 2015*. México: INEGI.
- James, P. (1998). La teoría de la gestión pública: ¿qué es? ¿qué debería de ser? En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual* (págs. 53-56). México: Fondo de Cultura Económica.
- Jenkins, M. (1993). Tourism policy in rural New South Wales: policy and research. *Geojournal*, 281-290.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policy*. New York: Harper Collins.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Laurence E. Lynn, J. (1998). La realización de las políticas públicas como un beneficio colectivo: Una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales . En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual* (págs. 162-191). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lezama, J. L. (1996). La construcción ideológica y política de la contaminación del aire: Consideraciones para el caso de la Ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 1-19.
- Lindblom, C. E. (1994). *Gestión y Política Pública* . México: CIDE.
- Lindblom, C. E. (2003). La ciencia de salir del paso. En L. F. Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 201-223). México: Porrúa.
- M.A., S. M. (28-29 de mayo de 2004). La competitividad de los destinos: un análisis cuantitativo mediante modelos logísticos. Aplicación a los municipios extremeños. Palma de Mallorca.
- Madoery, O. (2005). La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: Centro de Estudios, Desarrollo y Territorio (CEDeT). Argentina.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* . México: Fondo de Cultura Económica.
- Mayntz, R. (2001). Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia* , 1-8.
- McGregor, E. B. (1998). Hacia una teoría del éxito en la gestión pública. En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual* (págs. 239-253). México: Fondo de Cultura Económica.

- Merino, M. (2005). "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México". Querétaro, Querétaro, México: Centro de Investigaciones Económico Administrativas (CIDE).
- Monterrubio, J. C. (2009). La comunidad receptora: elemento esencial en la gestión turística . *Gestión turística*, 101-111.
- Moore, M. (1995). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* . Barcelona: Paidós Ibérica.
- Moyado, F. (2014). *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Múnera, L. (2001). La tragedia de lo público. *TRANS*, 228.
- Nicod, C. (1998). Estilos de gestión municipal. *Informe del Curso-Taller sobre Gobierno Municipal y Desarrollo Local*. Santiago de Chile.
- North, S. (2011). *Tourism policy: a strategic review*. Goodfellow: Oxford.
- OCDE. (octubre de 2010). *Perspectivas OCDE: México políticas clave para un desarrollo sostenible*. Distrito Federal, México.
- OCDE. (2015). *El turismo: un motor central para México*. México: OCDE.
- Ochoa Henríquez, H., & Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 455-472.
- Ochoa, L. (2013). Aplicación de SIG para la planificación de infraestructura y logística de turismo en la provincia del Carchi, Ecuador. Ecuador.
- OMT. (1983). Asamblea general. *El marco de la responsabilidad del Estado en la gestión del turismo*. Nueva Delhi: Organización Mundial de Turismo.
- OMT. (1991). *El marco de la responsabilidad del Estado en la gestión del turismo*. Buenos Aires: OMT.
- OMT. (2001). *Cooperación entre los sectores público y privado para una mayor competitividad del turismo*. Madrid.
- OMT. (2004). Guía práctica. *Gestión de la saturación turística en sitios de interés natural y cultural*. Madrid.

- OMT. (2005-2007). Entender el turismo: Glosario básico. Recuperado el 05 de 04 de 2017, de <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>
- OMT. (s.f.). Barómetro OMT del Turismo Mundial. Organización Mundial del Turismo.
- Osorio, M. (2010). Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 235-260.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva sociedad* 160, 81-100.
- Panosso, A. (2007). Filosofía del turismo: Una propuesta epistemológica. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 389-400.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*. Reino Unido: Edwar Elgar.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011* (s.f.). Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016* (s.f.). Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022* (s.f.). Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Plan Municipal de Desarrollo 2012-2016* (s.f.). Pachuca, Hidalgo, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (s.f.). México: Diario Oficial de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (s.f.). México: Diario Oficial de la Federación.
- Plan Nacional de Turismo 2002-2007* (s.f.). México: Diario Oficial de la Federación .
- Plan Nacional de Turismo 2007-2012* (s.f.). México: Diario Oficial de la Federación.

- Poblete, J. (2014). Evaluación del sistema de mejora continua de la gestión de los gobiernos regionales.
- Prada, P. M. (1996). *Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las administraciones públicas*. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.
- PROSECTUR . (s.f.). *Programa Sectorial de Turismo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Ramesh, M. H. (2003). *Studying public policy policy cycles*. Canadá: Oxford.
- Reyna, A. I. (2012). *Medio ambiente y política turística en México*. México: IEPSA.
- Rincón, R. D. (2012). Los indicadores de gestión organizacional: una guía para su definición. *Revista Universidad EAFIT*, 43-59.
- Roberts, N. (1993). Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias . En B. Bozeman, *La gestión pública: Su situación actual* (págs. 215-238). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Cruz, Y. y. (2010). *Scielo, ACIMED*. Recuperado el 01 de 05 de 2017, de Evolución, particularidades y carácter informacional de la toma de decisiones organizacionales: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352010000100006&lng=es&tlng=en
- Roman, F. (2008). *Turismo y sostenibilidad. Una relación compleja*. Lanús, Provincia de Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Silvera, N., Betancourt García, M., & Falcón Rodríguez, M. (2012). Acercamiento teórico al desarrollo local sostenible y su repercusión para el turismo. *El periplo sustentable* , 22-34.
- Santillán López , Á., & Guardado Marín, G. (2012). Ecoturismo, desarrollo y sustentabilidad: un recorrido por senderos interpretativos de poder, mercado y simulacro. *In Turismo y antropología: miradas del Sur y el Norte*, 201-233.
- Scott, N. (2011). *Tourism policy: a strategic review*. Goodfellow: Oxford.
- SECTUR. (2011-2016). Programa Sectorial de Turismo y Cultura . Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

- SECTUR. (agosto de 2015). Documentos de investigación de estadística y económica. *Esfuerzo fiscal municipal en destinos turísticos*. México, México: Secretaría de turismo.
- SECTUR. (agosto de 2015). Documentos de Investigación Estadística y Económica. *Esfuerzo fiscal municipal en destinos turísticos*. Distrito Federal, México.
- SEMARNAT. (s.f.). *Gobierno de México*. Recuperado el 19 de 04 de 2017, de <http://www.gob.mx/semarnat/articulos/que-es-un-ordenamiento-ecologico-del-territorio>
- Thoening, Y. M. (1992). *Las políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. United Nations Publications.
- Ugalde, L. (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México, México.
- Urry, J. (2002). *The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies*. Londres: Sage.
- Vallejos, G. L. (2005). El mercado de los Bonos de carbono "bonos verdes": Una revisión. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, 42-52.
- Vargas Hernández, J. G. (10 de agosto de 2005). *Revista Digital Universitaria UNAM*. Recuperado el 21 de octubre de 2016, de <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>
- Velasco, M. (23 de abril de 2009). Gestión Turística de Patrimonio Cultural: Enfoques para un Desarrollo Sostenible del Turismo Cultural. En C. d. Madrid, *Cuadernos de Turismo: Dinámicas recientes y estrategias de intervención* (págs. 237-253). Madrid, España: Ministerio de educación y Ciencia.
- Velasco, M. (2009). Gestión turística del patrimonio cultural: enfoques para un desarrollo sostenible del turismo cultural. *Cuadernos de turismo* (23), 237-254.
- Velasco, M. (2009). Gestión turística del patrimonio cultural: Enfoques para un desarrollo sostenible del turismo cultural. *Cuadernos de Turismo*, 237-253.
- Velasco, M. (2013). Gestión pública del turismo. La Gobernanza. En J. I. Pulido, *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos* (págs. 1-59). Madrid: UNIA.
- Velasco, M. G. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, 953-969.

- Velasco, M., & Santos-Lacueva, R. (2016). La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones. *PASOS: Revista de turismo y patrimonio cultural*, 573-594.
- Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 57-74.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. México: Siglo XXI editores S.A. de C.V.
- Villoro, L. (1998). Del Estado homogéneo al Estado plural. . *Estado plural, pluralidad de culturas*, 13-62.
- Wildavsky, A. (1979). *Psycnet*. Recuperado el 02 de 11 de 2016, de <http://psycnet.apa.org/psycinfo/1987-98859-000>