

EL TURISMO COMO POLÍTICA CENTRAL DE DESARROLLO Y SUS REPERCUSSIONES EN EL ÁMBITO LOCAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES REFERENTES AL DESARROLLO DE ENCLAVES TURÍSTICOS EN MÉXICO.

Ulises Castro Álvarez
Universidad Autónoma de Nayarit, México.
ucastroalvarez@yahoo.com.mx

Resumen

El turismo se ha considerado una actividad de gran efecto multiplicador en la estructura económica, razón por la cual los gobiernos de diversos países la han tomado como estrategia central para la promoción del desarrollo económico. Esta medida ha llevado al diseño e instrumentación de políticas públicas en el nivel central sin toma en cuenta en estos procesos a la población local, lo que repercute generalmente de manera negativa en el desarrollo local de las comunidades que se encuentran involucradas en las áreas donde se establecen proyectos turísticos que generalmente se llevan a cabo en el esquema de enclaves.

Palabras clave:

Política central, estrategia de desarrollo, desarrollo local, centros integralmente planeados.

1. Antecedentes

Por la importancia que se le ha otorgado al turismo como estrategia central para la promoción del desarrollo de diversos países, he considerado importante llevar a cabo algunas reflexiones y consideraciones a lo que se está realizando en México, donde se le ha otorgado un nivel de prioridad fundamental en el contexto de la política económica, llevándola inclusive al nivel de política de estado.

El análisis se busca sustentar con elementos conceptuales generados por los estudiosos del fenómeno turístico y se complementa con información de dominio general publicada en diferentes medios tanto impresos como electrónicos, tiene como propósito llevar a la reflexión sobre el efecto del diseño de la política y la estrategia a nivel central y sus efectos en el nivel local, aportando elementos para que el lector obtenga sus propias conclusiones.

Al final se plantean algunas conclusiones que pueden ser motivo de un análisis más profundo y de debate sobre este particular.

2. Importancia del turismo en la economía mundial.

El Turismo, fenómeno económico-social; ha registrado diversas etapas en su desarrollo, a partir de la segunda posguerra es cuando adquiere verdadera importancia creciente a escala mundial al convertirse en una actividad masiva, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (Salazar, 2005:136), esta actividad está generando el 10% de la producción y del empleo mundial, la Organización Mundial del Turismo por su parte, manifiesta que el número de visitas turísticas mundiales en el año de 2002 ascendió a 700 millones, (WTO, 2003) y según sus estimaciones, para el año de 2020, éstas llegarán a un nivel de 1560 millones, lo que representará la suma por ingresos turísticos de 1550 millones de dólares (WTO, 2001), lo que le otorga una presencia muy relevante.

En la década de los sesenta, diversos países pobres vieron en el turismo una alternativa para promover el crecimiento de sus economías, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), afirmó en esa época que la actividad turística contenía los elementos potenciales para tal efecto, señalando que podría tener alcances ilimitados, (De Kadt, 1979: 9), lo que motivó que tanto el Banco Mundial como las Naciones Unidas enfocaran sus esfuerzos a la promoción del turismo en los países en vías de desarrollo. Para apuntalar tal promoción, las Naciones Unidas declararon 1967 como el "Año Internacional del Turismo", (De Kadt, 1979).

Lo anterior motivó a los gobiernos de diversos países a sumergirse en las promesas alegres del turismo, asumiendo como estrategia central para el desarrollo la promoción de esta actividad, apoyados principalmente por

urbanizadores y empresas multinacionales vinculadas a la construcción, sectores muy favorecidos desde el punto de vista económico por las actividades turísticas masivas.

El efecto multiplicador del turismo en la economía, es uno de los argumentos justificatorios para que diversos países hayan decidido tomar como punto de lanza de su desarrollo a la actividad turística, convirtiéndolo en un modelo, sin embargo, los efectos de esta actividad son diferenciales en cada economía. En los países desarrollados el turismo ha sido soporte para reciclar grandes ciudades transformándolas en parques temáticos albergando los más excitantes artificios de ficción y fantasía, lo que origina que estos países sean lo que lideren al turismo a escala internacional (Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Gran Bretaña).

Para los países emergentes el turismo cumple con diferentes funciones, pero todas ellas de gran impacto y generación de magnas transformaciones, en lo económico, social, político, cultural y medioambiental, en algunas ocasiones reproduce las asimetrías existentes, y a veces las profundiza o las atenúa, (César y Arnaiz, 2002: 40).

3. México y su política turística.

México se encuentra entre los países que ha apostado por el turismo, desde la década de los sesenta se conceptualiza como una estrategia de desarrollo nacional diseñando a través del tiempo diversos documentos normativos donde se plasman los objetivos y la orientación de esta estrategia, entre estos esfuerzos de política turística se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 1963, Plan Nacional de Turismo 1978, Programa Nacional de Turismo 1984-1988, Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994, Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, Programa Nacional de Turismo 2001-2006 y lo más reciente formulado por la actual administración federal consignado en los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El Plan Nacional de Desarrollo Turístico 1963 conceptualiza la posición estratégica del turismo en el ámbito nacional y se sientan las bases para la creación de infraestructura y la creación de nuevos centros turísticos a efecto de fomentar la inversión, en el Plan Nacional de Turismo 1978 se consolida la posición estratégica del turismo en la vida económica del país y se contempla la planeación física de los centros turísticos con el propósito de evitar la contaminación y el deterioro al medio ambiente, se desarrollan conceptos arquitectónicos que integren las instalaciones al medio natural, se plantea el apoyo a las pequeñas empresas turísticas, por su parte, los objetivos del programa 1984-1988 se enfocaron a la descentralización en la promoción turística y al crecimiento de la planta turística hotelera, en el programa 1991-1994 aparece por primera vez la preocupación de integrar el ámbito local a los posibles beneficios de la actividad turística, formulándose los programas regionales como el de la Frontera Norte, Ciudades Coloniales y Mundo Maya, (SECTUR, 2007)

Las estrategias del programa 1995-2000 tienen su orientación hacia el fortalecimiento de la competitividad y aparece la preocupación por la sustentabilidad de la actividad turística, durante el periodo 2001-2006 el Programa Nacional de Turismo ratifica la prioridad del sector, establece sus objetivos y estrategias basados en cuatro ejes rectores en el que eleva esta prioridad a política de estado y se enfoca a crear las condiciones adecuadas para dinamizar la actividad turística en el contexto de la globalización capitalista, atendiendo aspectos como la mejora regulatoria, la información estratégica, la competitividad, el desarrollo estatal, municipal y regional y la sustentabilidad, (SECTUR, 2007).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 incorpora en su estrategia al sector turismo como prioridad nacional y se enfoca al incremento de la diversificación de la oferta turística, con preocupación por la sustentabilidad y la competitividad; aunque en la conceptualización manifiesta cierta preocupación por la integración local a la actividad turística, no se señala de manera explícita en los objetivos establecidos, (Secretaría de la Presidencia, 2007).

Es observable que en el diseño de la política turística mexicana para cada etapa existe marcada influencia del contexto sobre el que se pretendía actuar normativamente, sin embargo, existen momentos que son decisivos en el rumbo que ha tomado la dinámica turística nacional, uno de ellos fue a finales de 1968 cuando el Gobierno Federal solicita al Banco de México la instrumentación de una política de promoción turística en todo el país, lo que generó la creación del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) en 1969, cuyo objetivo consistió en realizar un programa integral de centros turísticos dando inicio a una serie de estudios para localizar zonas donde establecer infraestructura que apoyara el desarrollo del turismo, (FONATUR, 1981).

La estrategia se consolidó en 1974 con la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), como producto de la fusión de FOGATUR e INFRATUR, definiendo como objetivo inicial el otorgamiento de créditos para fomentar el crecimiento del sector en destinos seleccionados, (Ramírez, 1986). De esta manera el FONATUR se convierte en un instrumento del gobierno federal para la promoción de la actividad turística, modificando sus objetivos de acuerdo al cambio de circunstancias, ampliándose la participación del Estado en el desarrollo del sector.

4. Los Centros Integralmente Planeados como estrategia de desarrollo turístico.

De esta manera se siguieron dos estrategias para impulsar el turismo en México, por una parte, el otorgamiento de créditos para la construcción de infraestructura en centros de playa ya existentes como Acapulco y en menor medida en Puerto Vallarta, Manzanillo y el Puerto de Veracruz, por otra parte, se instrumentó una estrategia de mayor alcance consistente en la construcción de Centros Turísticos Integralmente Planeados (C.I.P.'s) con el apoyo del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) y bajo el mando y coordinación de FONATUR, surgiendo de esta forma Cancún, Ixtapa, Loreto y Los Cabos, y diez años después Bahías de Huatulco.

La tierra necesaria para construir estos centros fue expropiada a los campesinos mediante la utilización de la figura jurídica de Fideicomisos creados para romper el obstáculo constitucional de la prohibición de enajenar el territorio nacional que hace especial referencia a los extranjeros, con la modificación al artículo 27 constitucional en los ochenta, el proceso para la enajenación de la tierra y cambiar de régimen de tenencia colectiva a privada ha sido más fácil.

En esta época surge igualmente la figura promovida por el gobierno federal denominada Ejidots Turísticos, cuyo propósito era incorporar a estos grupos sociales a la dinámica de la actividad turística, de esta iniciativa se originan otros proyectos en diversas zonas del país, creándose infraestructura suficiente para incorporar a la estructura económica de los ejidos la actividad turística.

Los C.I.P.'s planificados e instrumentados por FONATUR son el ejemplo típico de la generación de enclaves que según Vera y Cols., (1977:210) son ordenamientos esencialmente desterritorializados que no contemplan ningún tipo de compromiso en términos de capacidad de carga local, la mayor parte de sus insumos y tecnología son importados, por lo que los beneficios de esta dinámica son principalmente para los grandes inversionistas que generalmente son extranjeros.

Esta política gubernamental fue diseñada e instrumentada centralmente sin consultar a los involucrados en las localidades donde se llevaron a cabo los proyectos que finalmente son los que sufren los impactos y las modificaciones estructurales producidas durante la construcción, puesta en operación y consolidación de los proyectos.

5. Los efectos de los desarrollos de enclave en el desarrollo local.

Los impactos del turismo en el nivel local, producto de la estrategia de enclaves se han estudiado y tipificado por diversos autores, en forma general se pueden observar en el ámbito económico, político, social, cultural y ambiental, (César y Arnaiz, 2002; Reynoso y Ragt, 1979):

Los impactos económicos se pueden clasificar en positivos y negativos, los primeros se refieren a la entrada de divisas, generación de empleos, mejoramiento de la infraestructura, estímulo a la actividad empresarial, dinámica económica regional, entre los impactos negativos más significativos se encuentran el incremento de las importaciones, distorsiones en el mercado laboral, limitaciones en la inversión pública, insuficiente infraestructura de servicios públicos, insuficiente vivienda, inflación, alta especulación sobre las tierras y bienes inmobiliarios.

En el ámbito socio-cultural, los impactos se observan en modificaciones a la estructura poblacional, cambio de la cultura y valores tradicionales, incremento de la prostitución, la inseguridad, delincuencia, tráfico de drogas, exclusión y marginalidad, estratificación social con pérdida de posición por parte de la población local, la población originaria en muchas ocasiones se transforma en servidumbre de los nuevos dueños de la tierra y de las empresas turísticas de mayor envergadura, choque generacional; las nuevas generaciones prefieren ser empleados en la actividad turística que realizar otro tipo de actividades tradicionales, conflictos étnicos y xenofóbicos, grandes contrastes entre pobreza y riqueza.

En lo político se presentan modificaciones a las estructuras tradicionales mediante la incorporación de nuevos grupos de poder, los nuevos propietarios de las tierras y de la planta turística inciden en las formas de organizar y ejercer el poder en las regiones donde se asientan los desarrollos turísticos, generando conflictos de diversa índole.

En lo ambiental los impactos se presentan en distintos momentos y escenarios, de manera directa se observan pérdida de manglares y humedales, aglomeración excesiva de las construcciones, contaminación escénica, alteración de ecosistemas, contaminación por desechos sólidos y emisiones a la atmósfera, el transporte masivo tiene gran influencia en esto último, deforestación y depredación de flora y fauna en general, sobreuso del suelo, vertederos de aguas negras al mar por embarcaciones o las propias ciudades, modificación del paisaje, entre otros.

Tomando los elementos que muestra Alfredo Ascanio (2004) para el caso de Cozumel-Cancún-Isla Mujeres, es posible dimensionar aún más los efectos locales de estas estrategias centrales en la promoción del turismo. Considerando que fue en 1970 cuando inicia la construcción de este centro turístico, y que para 1992 se había pasado de apenas 100 habitaciones de hotel a una cantidad mayor de 21 mil, durante el periodo de 1985 a 1990 se construyeron 10 875 cuartos de hotel lo que equivale a un promedio de 5.9 cuartos por día, la población había crecido de apenas unas cuantas familias a un total de 300 mil habitantes, la llegada de turistas para ese año solamente en Cancún, se estimaba ya en 1 millón cuatrocientos mil personas con pernoctaciones de al menos 5 noches, actualmente se reciben más de 2 millones de turistas al año, con estos elementos es fácil imaginar lo que ello representa como presión hacia el ámbito local derivado de la estrategia central.

Actualmente la estrategia se mantiene, aunque se impregna de preocupación por la sociedad local y el medio ambiente, sin embargo, las acciones que se instrumentan con base a esa estrategia muestran la creación de condiciones para hacer del turismo un actividad verdaderamente rentable para los grandes inversionistas a costa de los recursos naturales y de la población local.

El FONATUR sigue siendo el instrumento promotor de la estrategia central, abanderando megaproyectos como "MAR DE CORTES" en el que se involucra a cinco entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit en la costa del mar de Cortes y del pacífico mexicano donde existe una biodiversidad reconocida a nivel mundial y gran fragilidad de su equilibrio. La concepción de este proyecto se enmarca en la sustentabilidad y la preocupación por la integración de la población local de las comunidades que se involucran en este mega proyecto, a pesar de ello, se busca el incremento sustantivo de visitantes apoyados en inversiones cuantiosas que representan grandes negocios.

Otro mega proyecto impulsado actualmente por FONATUR es el de la RIVIERA MAYA, que significa la consolidación de la región de Cancún, entre los objetivos se plantea que para 2025 sea visitada la región por 11 millones de turistas y se llegue a una planta hotelera de 110 mil cuartos, es decir, una población flotante de alrededor del 10% de la población del país con las consecuencias sobre la población local que ello representa.

Adicionalmente se están promoviendo en algunos casos y otros ya se encuentran en instrumentación los Centros Integralmente Planeados (CIP's) de Barranca del Cobre en la zona tarahumara de Chihuahua, Costa Maya en la costa sur de Quintana Roo, Palenque en Chiapas y Litubú en la costa sur de Nayarit, (FONATUR, 2007), todos definidos en un concepto de sustentabilidad e integración de la población local, pero con objetivos que tienden a la masificación y al desarrollo de enclaves que ponen en tela de juicio lo anterior.

En conclusión, se puede decir que la política turística en México diseñada centralmente e instrumentada a través de FONATUR creando Centros Integralmente Planeados, ha tenido grandes repercusiones en el desarrollo local que se reflejan en muy pocos beneficios para la población, siendo más bien los receptores de impactos económicos, políticos, culturales y ambientales que han modificado sustancialmente sus formas de vida y el medio ambiente.

Se han instrumentado proyectos en los que no se involucra a la población local dejando de lado su propio substrato social y cultural, perdiéndose gradualmente la identidad colectiva, las relaciones sociales, los valores y las creencias, modificándose la estructura económica en donde generalmente se manifiesta exclusión.

La Organización Mundial del Turismo, (OMT, 1999: 26); manifiesta su preocupación sobre este particular, señalando que "el turismo no ha de suponer la implantación de nuevas relaciones sociales, nuevos valores culturales o nuevas costumbres ajenas a la comunidad. Para lograr un desarrollo turístico equilibrado y sostenible se requiere que el basamento social y cultural previo se la comunidad oriente e impregne la concepción de los proyectos y la ejecución de los productos turísticos", situación que mediante la construcción de enclaves es prácticamente imposible de llevar a la práctica.

Mientras la actividad turística se conciba como un fin y no como un medio para el desarrollo de la sociedad, será difícil que se refleje en un verdadero desarrollo local y más aún cuando en la planificación de la actividad turística se deje de lado la participación de la sociedad involucrada y solamente se tomen decisiones a nivel central como es el caso de estos mega proyectos que se están instrumentando en México y en otros países latinoamericanos.

Por tanto deberá pugnarse por llevar a cabo proyectos turísticos que consideren la integración de los esquemas sociales y productivos previamente existentes y manejados desde los planteamientos que exigen los valores y particularidades culturales de la comunidad local tal como lo recomienda la Organización Mundial del Turismo, (OMT, 1999:22).

BIBLIOGRAFÍA

Ascanio, Alfredo (2004). El espacio turístico en países emergentes: la morada disgregada del hombre" En: Os Urbanitas, Revista de Antropología Urbana, Editado por Aguaforte Assessoria, año 1, vol. 1, julio, <http://www.aguaforte.com/osurbanitas/citar-artigos-012004.html#Ascanio>, consultado el 14 de junio de 2007.

César Dachary, Alfredo y Arnaiz Burne, Stella Mariz (2002). Globalización, Turismo y Sustentabilidad, Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara, Puerto Vallarta.

FONATUR (1981). Loreto, Un nuevo desarrollo en Baja California Sur.

FONATUR (2007). Proyectos, <http://www.fonatur.gob.mx/>, consultado el 17 de junio de 2007.

Reynoso y Valle, Agustín y Regt, Jacobina P. de (1979) Problemas iniciales: Desarrollo Turístico Planificado en Ixtapa-Zihuatanejo, en Turismo: ¿Pasaporte al desarrollo?, Edymion, Madrid, p. 181-210.

Salazar, Noel B. (2005). Más allá de la Globalización: La "Glocalización" del turismo, en Política y Sociedad, Volumen 42, No. 1, Departamento de Antropología, Universidad de Pensylvania, U.S.A.

Secretaría de la Presidencia (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=turismo>, consultado el 12 de junio de 2007.

SECTUR (2007). Programa Nacional de Turismo 2001-2006, http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect_767_capitulo_1, consultado el 12 de junio de 2007.

Vera, Fernando J. (1997). Análisis Territorial del Turismo, Ariel, Geografía, Barcelona.

WTO (2001). Tourism 2020 Vision, Madrid, World Tourism Organization.

WTO (2003). Tourism Highlights, Madrid, World Tourism Organization.