

Resumen del artículo

Las tendencias del desarrollo turístico: entre el fortalecimiento del sector privado y el desarrollo del turismo comunitario en el estado de Hidalgo

Trends in tourism development: between strengthening the private sector and development community tourism in the state of Hidalgo

Erika Cruz Coria

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, SNI I, México.

erika_cruz10093@uaeh.edu.mx

 <http://orcid.org/0000-0001-7984-0069>

Doctora en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Judith Alejandra Velázquez Castro

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, SNI Candidata, México.

judith_velazquez@uaeh.edu.mx

 <http://ordic.org/0000-0001-7138-9293>

Doctora en Estudios Turísticos por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 15 de octubre de 2018

Aceptado: 20 de junio de 2019

Resumen

El objetivo de este trabajo es caracterizar las tendencias en el desarrollo turístico del estado de Hidalgo, a partir de las políticas, los programas y las acciones que han guiado dicha actividad durante las recientes administraciones gubernamentales a nivel estatal (2011-2016 y 2016-2021). El estudio se basó en una revisión sistemática de informes gubernamentales, reportes de resultados, documentos informativos, entre otros. La información reco-



lectada se analizó en función a las acciones gubernamentales en torno a la actividad turística, su visión económica o social, los usuarios para los que fueron diseñadas y sus resultados. Se identificaron tres tendencias dominantes que han guiado el desarrollo turístico de la entidad. La primera está orientada por criterios de tipo macroeconómico, mismos que se centran en generar las condiciones para incentivar la inversión privada. La segunda está respaldada por la política de desarrollo social que pretende alcanzar un mejor nivel de vida para las comunidades anfitrionas a partir del impulso del turismo cultural. Y la tercera, se refiere a los emprendimientos turísticos desarrollados por comunidades rurales que se vinculan a la política social para fortalecer dichos proyectos.

Palabras clave:

tendencias turísticas,
administración
gubernamental, políticas,
comunidades rurales.

Abstract

This paper set out to characterize trends in tourism development in the state of Hidalgo, Mexico, based on the policies, programs and actions that have guided this activity during two recent state administrations (2011-2016, 2016-2021). The study is based on a systematic review of government reports, summaries of results, and informative documents, among other sources. The information collected was analyzed according to governmental actions related to tourist activity, economic or social visions, the users for which they were designed, and results. Three dominant tendencies that have guided tourism development in the state were identified. The first is oriented by macroeconomic criteria focused on generating conditions that encourage private investment. The second is supported by social development policies that seek to raise the standard of living in host communities by promoting cultural tourism. The third, finally, refers to tourism initiatives developed by rural communities that seek links to those social policies in order to gain strength.

Keywords:

tourism trends, government administration, policies, rural communities.

Erika Cruz Coria

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, SNI I, México.

Judith Alejandra Velázquez Castro

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, SNI Candidata, México.

Introducción

México es uno de los países latinoamericanos que mayor impulso ha dado al desarrollo del turismo desde la década de los años setenta. Con la puesta en marcha del modelo económico neoliberal a mediados de los ochenta, la política turística también se alineó a los principios de este nuevo modelo, otorgando un papel prioritario al mercado en la dinámica del sector. Los esfuerzos gubernamentales y de la iniciativa privada se centraron en la modernización de la oferta en términos de incremento de la productividad, calidad y desarrollo tecnológico, con la finalidad de alcanzar niveles más altos de competitividad en el marco de los estándares internacionales. A la par de este proceso de transformación, algunos organismos internacionales como la Organización Mundial del Turismo (OMT) dirigieron su atención al impulso de otros modelos turísticos –tales como el modelo de turismo sustentable– que pretendían ser una alternativa frente a los impactos sociales, culturales y naturales generados por el turismo masivo.

Tanto el fortalecimiento de la inversión privada como el logro de la sustentabilidad, son cursos tendenciales que han permeado el desarrollo turístico del país y, de manera particular, el de cada una de las entidades hasta el momento actual. Al igual que en otros estados, el desarrollo turístico en Hidalgo es incipiente; no obstante, hace poco más de dos sexenios gubernamentales a nivel estatal, dicha actividad ha comenzado a colocarse como uno de los sectores estratégicos de la entidad.¹

En este contexto, el objetivo de este trabajo es caracterizar las tendencias en el desarrollo turístico del estado de Hidalgo, a partir de las políticas, los programas y las acciones que han guiado dicha actividad durante las recientes administraciones gubernamentales (2011-2016 y 2016-2021). El

1 Secretaría de Economía, “Hidalgo y sus principales sectores productivos y estratégicos”, Gobierno de México, disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/hidalgo-y-sus-principales-sectores-productivos-y-estrategicos> (fecha de acceso: 13 de marzo de 2018).

estudio se basó en una revisión sistemática de informes gubernamentales, reportes de resultados de programas turísticos, documentos informativos, padrones de usuarios de programas sociales, entre otros, realizada por los autores entre enero y agosto de 2018.

La búsqueda de documentos se realizó principalmente en medios electrónicos, los descriptores (palabras clave) utilizados para su identificación fueron: acciones gubernamentales, política turística, informes gubernamentales, turismo, emprendimientos comunitarios, política social, política económica, desarrollo turístico, destinos turísticos, planes, programas. De los 183 documentos encontrados, 112 aportaron información útil a esta investigación. Las categorías que guiaron la selección y análisis de la información se centraron en: a) los programas, planes o acciones gubernamentales en relación a la promoción turística, la (creación, restauración) infraestructura, la calidad de los servicios, la promoción; b) la visión económica o social de los programas, planes o acciones gubernamentales; c) en su orientación normativa, d) los usuarios, y e) resultados. Desde una visión general, el proceso metodológico estuvo determinado por varias etapas: definición de los objetivos y las categorías de la reflexión, análisis teórico de los componentes de la política pública, búsqueda de la bibliografía, organización de la información, reflexión en relación a los patrones de acción de los programas de política pública y, finalmente, redacción del documento.

Es importante mencionar que las reflexiones vertidas en torno a los rumbos que ha tomado el desarrollo turístico en la entidad también emanan de una serie de trabajos de investigación realizados por los autores en diferentes destinos turísticos (Mineral del Chico, Pachuca, Ixmiquilpan) que, aunque no han tenido por objetivo estudiar la orientación de las políticas y programas turísticos implementados, sí han logrado revelar los patrones seguidos por las administraciones gubernamentales en materia de turismo.

Durante los períodos gubernamentales estudiados fueron identificadas tres tendencias dominantes en el desarrollo turístico de la entidad. En la primera, se observa el fortalecimiento de algunos aspectos tales como la promoción turística, la capacitación de los prestadores de servicios, el incremento de la calidad en los servicios, entre otros aspectos; los cuales se orientan, básicamente, a

lograr el crecimiento económico y la atracción de la inversión privada. En la segunda, se reconoce el impulso de algunos destinos turísticos –Real del Monte, Mineral del Chico, Huasca de Ocampo, Pachuca, Tecozautla, Huichapan y Tula de Allende– que, respaldados por un cúmulo de políticas sociales, han alcanzado cierta madurez en términos de infraestructura, equipamiento y promoción para el disfrute del patrimonio y de las manifestaciones culturales de estos pueblos. Finalmente, a la par de estas dos tendencias se identifica la presencia de algunas comunidades indígenas y núcleos campesinos que, mediante la subordinación de algunos programas y acciones derivadas de la política pública (turística, económica, ambiental, económica), han alcanzado la consolidación de sus proyectos turísticos.

MARCO para la comprensión de la política turística

La política turística como herramienta básica de la organización administrativa del turismo, está constituida por un cuerpo teórico que tiene su origen y fundamento en la teoría y la política económica. Se entiende por política económica a “[la intervención deliberada del gobierno en la actividad económica con el objeto de conseguir ciertos fines u objetivos mediante la utilización de determinados medios o instrumentos”].² Las políticas y, particularmente, los instrumentos de política pública son las acciones que emprende el gobierno en relación a las problemáticas de las diferentes esferas de la sociedad.

Si bien, la orientación que toma la política económica de un país está determinada por los principios de la política general del gobierno en turno, no debe omitirse que esta tiene su cimentación en los principios generales impuestos –en este momento histórico– por la teoría económica neoliberal. Por ejemplo, las políticas económicas aplicadas en México están orientadas a procurar la internacionalización de la economía del país, mediante el incremento de los agentes privados en las decisiones económicas, procurando una creciente integración a la economía mundial y, por supuesto, otorgándole un papel protagónico al mercado en la asignación de recursos.

2 Josep María Jordán Galduf y Andrés García Reche (coords.), *Política económica: (objetivos, instrumentos, sectores y territorio)* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1995), 47.

Aun cuando los gobiernos opten por la protección de los recursos naturales del territorio, por el bienestar social, por el respeto a la interculturalidad y, en general, por acciones a favor del desarrollo social, las políticas diseñadas para estos fines estarán plenamente permeadas por los principios del modelo económico dominante.

- 3 Vicente Monfort, “La política turística: una aproximación”, *Cuadernos de Turismo* 6 (julio-diciembre de 2000), disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/398/39800601.pdf> (fecha de acceso: 2 de junio de 2018); María Velasco González, “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y Sociedad* 42 (2005), disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130169A/23035> (fecha de acceso: 2 de julio de 2018); María de la O Barroso González y David Flores Ruiz, “La política turística como parte de la política económica”, *Revista de Análisis Turístico* 4 (2º semestre de 2007): 4-21, disponible en <https://www.aecit.org/jornal/index.php/AECIT/article/download/60/55> (fecha de acceso: 2 de julio de 2018).
- 4 Monfort, “La política turística...”; De la O Barroso y Flores, “La política turística como”.

De acuerdo con algunos autores,³ existen diferentes tipologías de política económica donde puede ser encuadrada la política turística de acuerdo con: la forma de intervención, el ámbito de aplicación y a los objetivos que persigue. Por la manera de intervenir, la política turística es una política de ordenación debido a la aportación que hace a la estructura y organización de la propia actividad, mediante el establecimiento de las normas, de las “reglas del juego” y de las instituciones que regulan tanto la actuación de los individuos como del propio gobierno. También puede ser una política de proceso debido a la intromisión directa que ejercen los actores gubernamentales en la actividad turística mediante los impuestos, la regulación de la actividad, entre otros aspectos.

En función del ámbito de actuación o aplicación se trata de una política microeconómica porque su campo de acción se limita a un grupo determinado de agentes económicos, pero a diferencia de otras actividades, el turismo está integrado por una amplia heterogeneidad de agentes cuyas funciones se complementan e interrelacionan, entre los agentes que participan de la actividad se encuentran: agentes de viajes, hoteleros, restauranteros, encargados de servicios recreativos, entre otros.⁴ Y finalmente por los objetivos que persigue, las políticas pueden ser instrumentales y sectoriales. Las políticas sectoriales como la turística se encuentran cobijadas por las políticas instrumentales las cuales son de aplicación horizontal (política monetaria, fiscal, laboral, entre otras) debido a que inciden en todo el sistema económico; por tanto, las sectoriales son de naturaleza vertical ya que generan acciones en torno a los objetivos que se persiguen en el sector turístico.

Este trabajo de investigación se interesa por la política turística desde una perspectiva sectorial, pues además de reconocer su validez para aumentar la competitividad de actividades turísticas con potencial de penetración

en mercados externos, también se le atribuye la posibilidad de resolver problemas particulares previamente identificados o modificar desviaciones no deseadas que se producen en los subsectores de la actividad. Resultaría interesante poder analizar la política turística como una política pública, es decir, como una política formulada a partir de las opiniones, iniciativas, recursos y participación de los ciudadanos y las organizaciones que contribuyen al funcionamiento del sistema turístico.⁵ No obstante, debido a las condiciones macroeconómicas en las que se diseña y aplica, estas deben ser analizadas como políticas de Estado. Esto se debe a la escasa intervención de la ciudadanía en los procesos de formulación de las mismas, por tanto, se asumen como programas de acción gubernamental acompañados de ciertas preferencias valorativas que logran imponerse.

En países como México, se observa una aplastante participación del Estado en la formulación de las políticas turísticas a medida que esta actividad se convierte en un sector preponderante en el país. Por el tipo de relaciones que se entablan entre los actores sociales, las organizaciones y los subsectores que conforman la actividad turística, por su escasa participación y su concepción centralista, se considera que la política turística es de naturaleza estatal.⁶ De tal forma, que no se trata de políticas públicas sino gubernamentales en el sentido de que es la visión del Estado la que permea el diseño, formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las mismas.

Siendo así, debe entenderse que la política pública tiene una orientación normativa que expresa la finalidad y preferencias que el decisor –consciente o no–, no puede dejar de asumir; por tanto, la orientación que toma la política turística puede estar influida por distintos intereses y circunstancias que satisfacen a ciertos agentes que participan de la actividad.⁷ En este sentido, puede estar planteada a partir de dos visiones que pueden o no ser complementarias: la economicista y la social. En la primera, las acciones se encuentran evidentemente encaminadas a aumentar el ingreso de divisas, beneficiar la balanza de pagos, potenciar la generación de empleos y la dinamización de los sectores complementarios. En la segunda, los objetivos no son tan explícitos e incluso en el plano del discurso podrían estar planteados

5 Monfort, “La política turística...”.

6 Martín Rodríguez Peñaloza y Eduardo Rodríguez Manzanares, “Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza”, *Espacios públicos* 12.25 (2009): 123-150, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350008> (fecha de acceso: 3 de mayo de 2018).

7 Hugo Cadenas, “Un modelo de análisis para las políticas públicas”, *Revista de Estudios Interdisciplinarios* 1 (2005): 131-138.

8 Cadenas, “Un modelo de análisis...”; José Luis Coraggio, “Economía social y solidaria: las relaciones entre conocimiento y políticas públicas”. En *Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria de problemas y propuestas*, coordinado por José Luis Coraggio (Quito: IAEN, 2012), 85-104.

9 Velasco, “¿Existe la política turística? La acción...”.

10 Monfort, “La política turística...”.

11 Velasco, “¿Existe la política turística? La acción...”, 174.

en términos sociales pero no pierden su naturaleza original la cual es, regularmente, económica.⁸

El enfoque economicista de la política turística

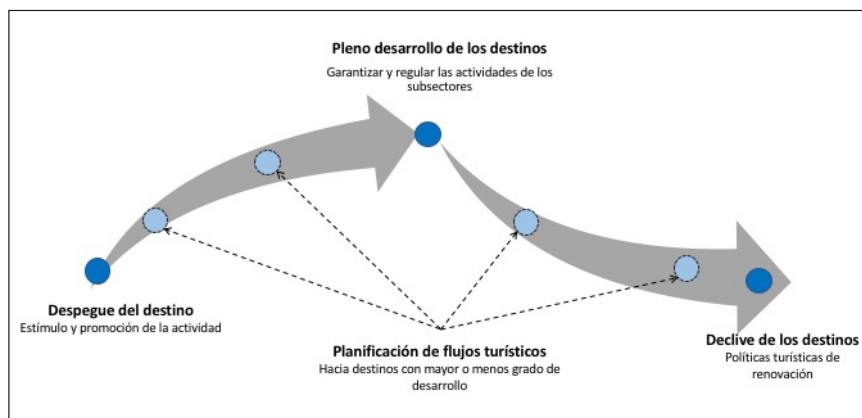
Los programas y acciones que se derivan de la política bajo un enfoque económico se encuentran, generalmente, relacionados con los estadios del desarrollo turístico. Cuando comienza el despegue del turismo, predominantemente, los instrumentos de la política turística se centran en el estímulo y la promoción de la actividad a través de la infraestructura pública suficiente y mediante la creación de las condiciones económicas que facilitan la instalación de la oferta turística en determinados destinos.⁹ Incluso durante este estadio, la política turística genera ciertos instrumentos de atracción de capitales, tales como las ventajas fiscales, que propician la inversión y permanencia por parte del sector privado en el país.

Con la creación de infraestructuras y la promoción, la política turística también tiene la función de planificar los flujos turísticos hacia ciertos destinos plenamente desarrollados o hacia otros con menor grado de desarrollo, con el objetivo de provocar movimientos monetarios cuyas repercusiones son atractivas para las economías regionales. Una vez que el turismo está en su pleno desarrollo, comienzan los problemas relacionados con la amplia demanda, en este caso la política prioritariamente se centra en la función de garantizar y regular las actividades de los diferentes subsectores que componen la actividad.¹⁰

En esta fase, los instrumentos de la política turística también pueden adoptar la función de catalizadores del potencial turístico mediante procesos de mejora empresarial que contemplan varias acciones, tales como el desarrollo de programas de tecnificación tanto de la mano de obra como de las empresas, la certificación de procesos o la creación de ofertas turísticas más atractivas mediante [“la agrupación de productos y la mejora de las plataformas de comercialización”].¹¹

Finalmente, en el panorama turístico debe ser considerada la posibilidad de que un destino o producto turístico puede pasar por una fase de declive. En nuestro país esto puede producirse por factores como la inseguridad, la delincuencia e incluso por fenómenos naturales. En este contexto, el Estado debe contemplar el diseño de políticas turísticas de renovación e instrumentos que permitan la revitalización de los subsectores turísticos a través de acciones como la rehabilitación de espacios turísticos, la renovación de la planta de alojamiento, recuperación de la edificación pública existente, entre otras acciones.¹²

Figura 1. Las funciones predominantes de la política turística en los estadios del desarrollo turístico



Fuente: Elaboración propia a partir de Montfort,¹³ Velasco¹⁴ y Dorta.¹⁵

Dicho lo anterior, puede afirmarse que la competencia de la política turística desde la visión económica se encuentra centrada en el sector privado, es decir en las empresas de alojamiento, restauración, transporte de pasajeros y en todos los subsectores del sistema turístico que le imprimen dinamismo económico a los destinos turísticos. Con relación a esto Fayós menciona:

12 Agustín Dorta, "Crisis económica y cierre de establecimientos alojativos en destinos turísticos consolidados. El caso de Puerto de La Cruz (Tenerife)", *Espacios y destinos turísticos en tiempos de globalización y crisis 2* (2011): 183-197.

13 Monfort, "La política turística...".

14 Velasco, "¿Existe la política turística? La acción...".

15 Dorta, "Crisis económica y cierre...".

- 16 Traducción realizada por los autores; Eduardo Fayós, “Tourism policy: a midsummer night’s dream?”, *Tourism Management* 17.6 (septiembre de 1996): 405-412, disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0261517796000611> (fecha de acceso: 15 de mayo de 2018).
- 17 La Inversión Extranjera Turística Directa (IETD) al segundo trimestre del año 2018 ascendió a 288.6 de 17, 842.3 MDD americanos generados por la Inversión Extranjera Directa (IED) total nacional (Secretaría de Turismo, 2018).
- 18 Monfort, “La política turística...”.

el papel central de la iniciativa privada es indiscutible. Es difícil concebir una industria turística competitiva en la que el sector privado no juegue un papel clave. En la mayoría de los casos, el sector privado actúa como catalizador para el desarrollo del turismo y como precursor de nuevas formas de gestión y producción.¹⁶

El impulso otorgado a diferentes tipologías de turismo masivo en el país (tipo resort de sol y playa, formas masivas de turismo cultural) ha producido la coexistencia de una doble tendencia en cuanto a la participación de la iniciativa privada en la industria turística: por un lado, la presencia de un conglomerado de empresas transnacionales generadoras de la mayor parte de las inversiones y, por el otro, la proliferación de pequeñas y medianas empresas con poca capacidad para influir en la economía de los destinos, sobre todo, en relación a la infraestructura o a la generación masiva de empleos.

Si bien, la política sectorial se encuentra moldeada por las políticas instrumentales –la política monetaria, fiscal, laboral, etc.–, indiscutiblemente la política turística es influenciada por el papel central que adoptan los grandes corporativos debido a su capacidad de producción de servicios turísticos y de manejo de los flujos turísticos pero, sobre todo, por los relevantes volúmenes de inversión que realizan en los destinos más importantes del país.¹⁷ Cuando se presentan estos escenarios, quienes aplican las políticas dejan de lado la parte discursiva para pasar a una arena donde las relaciones de poder mantienen centralidad; es decir, donde algunos actores sociales participan movilizando recursos de poder para llevar al Estado a orientar la política, sus objetivos y los instrumentos de aplicación, al punto de ciertas preferencias y necesidades relacionadas con la expansión de capital.¹⁸

El enfoque social de la política turística

La intensificación de la crisis económica generada por el actual modelo económico ha traído como consecuencia la acumulación de diversos problemas socioeconómicos. En este sentido, el Estado ha convertido la política social

en una estrategia para enfrentar la crisis mediante el impulso de la productividad tanto en el ámbito rural como urbano.¹⁹ La política social ha sido expuesta en términos de bienestar, desarrollo humano, satisfacción de las necesidades, igualdad, entre otros aspectos; no obstante, en los hechos no deja de tener un sentido económico.

Para Ziccardi, las políticas sociales son un tipo de políticas públicas que tienen por objetivo “crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales”;²⁰ aunque la responsabilidad de estas tareas corresponde al Estado, actualmente están siendo parcialmente trasladadas a la ciudadanía.

Desde este enfoque, el turismo es actualmente concebido como uno de tantos medios para superar la brecha económica y cultural,²¹ es decir, como vía para la progresión de algunas sociedades en situación de pobreza y marginación que mantienen el control de importantes recursos naturales y culturales susceptibles de aprovechamiento turístico; su importancia trascendió luego de que se evidenciara la imposibilidad del modelo económico para mejorar la calidad de vida de algunos sectores de la sociedad.²²

En términos turísticos la competencia social de dicha política son, por un lado, aquellas poblaciones donde puede resultar ventajoso destinar grandes presupuestos a la remodelación y al rescate de su riqueza natural o cultural, en virtud de crear productos con capacidad para atraer importantes flujos turísticos.²³ Y por el otro, se enfoca en los actores sociales que han comenzado a encaminar sus esfuerzos al desarrollo de actividades turísticas en sus territorios, tales como comunidades ejidales, cooperativas comunitarias, asociaciones civiles, etc. Si bien, estos grupos se apoyan de la política social, sus proyectos no han sido impulsados de origen por este tipo de política de Estado. Aunque de manera marginal, otra de las funciones que cumple la política social es la promoción del turismo, se orienta sobre todo a la difusión de aquellos destinos turísticos cuya oferta se basa principalmente en atractivos y manifestaciones de tipo cultural; el objetivo es canalizar los flujos turísticos hacia el medio rural, semirural e incluso urbano, con la finalidad de incentivar el consumo de otros productos alternativos al comúnmente practicado turismo de “sol y playa”.²⁴

19 Klaus Bodemer, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento base* (Montevideo: Red URBA-AL, 1999), 5; Alicia Ziccardi, “Políticas Sociales y gobiernos locales en el federalismo”, *Mundo Urbano* 18 (mayo de 2004), disponible en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/54-numero-18/80-5-politicas-sociales-y-gobiernos-locales-en-el-federalismo> (fecha de acceso: 24 de agosto de 2018).

20 Ziccardi, “Políticas Sociales y gobiernos locales...”, 128.

21 Isabel Ortiz, *Política Social* (Nueva York: Naciones Unidas, 2007); Amalia C. Casas Jurado, Amparo Soler Domingo y V. Jaime Pastor, “El turismo comunitario como instrumento de erradicación de la pobreza: potencialidades para su desarrollo en Cuzco (Perú)”, *Cuadernos de Turismo* 30 (julio-diciembre de 2012): 91-108, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.ox?id=39824503004> (fecha de acceso: 12 de marzo de 2018).

- 22 Cristóbal Kay, "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberista: ¿una nueva ruralidad?", *Revista Mexicana de Sociología* 71.4 (octubre-diciembre de 2009), disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000400001 (fecha de acceso: 15 de junio de 2018); Arsel Murat, Barbara Hogenboom y Lorenzo Pellegrini, "The extractive imperative and the boom in environmental conflicts at the end of progressive cycle in Latin American", *The Extractive Industries and Society* 3.4 (noviembre de 2016): 877-879, disponible en <https://www.sciedirect.com/science/article/pii/S2214790X16301976> (fecha de acceso: 12 de junio de 2018).
- 23 Guadalupe Hoyos Castillo y Óscar Hernández Lara, "Localidades con recursos turísticos y el programa de pueblos mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad. Los casos de Tepoztlán y Valle de Bravo en el estado de México", *Quivera Revista de Estudios Territoriales* 10.2 (julio-diciembre de 2008): 111-130, disponible en <https://quivera.uaemex.mx/article/view/10358> (fecha de acceso: 23 de julio de 2018); Cristina Martínez Rascón, "Pueblos mágicos y nuevas ruralidades. El caso de Álamos, Sonora", *Diálogos Latinoamericanos* 21 (diciembre de 2013): 31-45, disponible en http://lacua.au.dk/fileadmin/www.lacua.au.dk/num._21_1_01.pdf (fecha de acceso: 23 de julio de 2018).

En el desarrollo turístico, la política desde una visión social también da dirección a la planificación de la actividad.²⁵ En este sentido, debería proporcionar las directrices para la ordenación de los diferentes territorios, valorar los impactos sobre el entorno natural pero también sobre las identidades culturales e incluso debería evaluar la posibilidad de integrar al turismo otras actividades productivas para evitar la especialización del territorio.

El comportamiento del desarrollo turístico en el Estado de Hidalgo

La importancia económica del turismo en la entidad es reconocida en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, en el cual se hace mención de la oferta tanto de atractivos como de servicios turísticos que han generado un importante número de empleos, tan solo en el año 2016 el 11.22 % del personal ocupado en el sector terciario de la entidad se ocupó en la actividad turística.²⁶ De igual forma, en el Plan de la reciente administración estatal (2016-2022), no solo se reconoce la capacidad del sector en la generación de empleos sino que lo coloca como una palanca del crecimiento económico en términos de su facultad para atraer y retener la inversión nacional y extranjera.

Una vez analizada la información recolectada, se identificó que el desarrollo de la actividad turística en la entidad ha seguido tres rumbos predominantes: por un lado, está el desarrollo turístico que guiado por modelos y criterios macroeconómicos, el cual ha priorizado la creación de las condiciones (infraestructura, capacitación, incentivos fiscales, etc.), que permiten garantizar la permanencia, consolidación y atracción del sector empresarial. Por el otro, se observa el desarrollo de una importante oferta de turismo cultural vinculada al aprovechamiento de los recursos endógenos de los pueblos cuyas formas de vida estuvieron, en su mayoría, vinculadas a la historia de la minería en la entidad. Y finalmente, se encuentra un tipo de turismo ligado a las capacidades colectivas de algunas comunidades, que tras la búsqueda del fortalecimiento de sus proyectos comunitarios, subordinan la política turística (y no turística) para lograrlo.

El desarrollo turístico desde el enfoque económico

Durante la anterior y la actual administración se han definido marcos de acción enfocados al impulso y mejoramiento de aspectos tales como: la promoción turística de los atractivos de la entidad, la capacitación turística del personal de contacto, el mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos, el acondicionamiento de la imagen urbana de algunos destinos turísticos y, particularmente, en la última administración se enfatiza en la atracción de la inversión privada. Los instrumentos de la política turística que apoyan el cumplimiento de dichos objetivos han encontrado algunas dificultades. Por ejemplo, la falta de continuidad en la promoción turística de la entidad ha obstaculizado la conformación de una “identidad turística” que permita ubicar los destinos en el imaginario de los visitantes nacionales e internacionales.

El interés por proyectar el patrimonio estatal a nivel nacional se manifestó con mayor énfasis a partir de la administración 2011-2016. No obstante, algunas campañas de promoción turística implementadas –tales como la de “Hidalgo en la piel” (2014)– han estado lejos de ser un elemento diferenciador con posibilidad de orientar los flujos turísticos hacia destinos particulares de la entidad y de garantizar la derrama económica a las inversiones de capital privado; a diferencia de ello, solo han propiciado un cúmulo de críticas por parte del sector empresarial y social en relación a su contenido.²⁷ En el siguiente cuadro se muestran algunas acciones llevadas a cabo por ambas administraciones en materia de promoción, información turística y proyección de los destinos:

24 José Pedro Juárez Sánchez, Benito Ramírez Valverde y María Guadalupe Galindo Vega, “Turismo rural y desarrollo territorial en espacios indígenas de México”, *Investigaciones Geográficas* 48 (2010): 189-208, disponible en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/15328/1/IG_48_07.pdf (fecha de acceso: 24 de julio de 2018).

25 J. Fernando Vera Rebollo, “La dimensión ambiental de la planificación turística: Una nueva cultura para el consumo turístico”, *Papeles de Geografía* 18 (2002), disponible en <https://revistas.um.es/geografia/article/view/43981> (fecha de acceso: 15 de julio de 2018).

26 Gobierno del estado de Hidalgo, “Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022. Visión Prospectiva 2030”, disponible en <http://www.hidalgo.gob.mx/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202016%20Feb%202017.pdf> (fecha de acceso: 17 de agosto de 2018).

27 La campaña consistió en mostrar los atractivos turísticos de la entidad sobre el cuerpo desnudo de una actriz de ese momento.

Tabla 1. Acciones implementadas para la promoción turística de la entidad (2011-2016 y 2016-2021)

| Administración (2011-2016) | Características de la acción | Administración actual (2016-2022) | Características de la acción |
|---|--|---|---|
| Proyección a nivel local, regional y nacional | | | |
| Instalación 140 módulos información turística: Semana Santa | Cobertura local, solo en los destinos “consolidados”. | Instalación de 17 módulos | Cobertura regional, ubicados en principales destinos de la entidad |
| Campaña de promoción turística en medios masivos nacionales | Campaña denominada “Hidalgo en la Piel” | Campaña denominada “Hidalgo Mágico” | Inversión 15 millones de pesos: spots TV, espectaculares. |
| Proyección a nivel internacional | | | |
| Vinculación con empresas para la promoción | Vinculación con Agencia de Viajes de Palacio de Hierro | XI Cumbre Hemisférica de Alcaldes | Proyección de la entidad a nivel nacional, sin datos sobre impacto económico. |
| Asistencia al Tianguis Turístico de México | Vínculos con Estados Unidos, Brasil y Canadá | LXXIII Congreso y Campeonato Nacional Charro 2017 | |

- 28 José Francisco Olvera Ruiz, “Actualización Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016”, Gobierno del estado de Hidalgo, disponible en <http://www.itesa.edu.mx/pdf/Actual.pdf> (fecha de acceso: 13 de agosto de 2018); Gobierno del estado de Hidalgo, “Tercer Informe de Gobierno. José Francisco Olvera Ruiz”, disponible en <http://informes2011-2016.hidalgo.gob.mx/tercerinforme/descargas/tercerInforme.pdf> (fecha de acceso: 13 de agosto de 2018); Gobierno del estado de Hidalgo, “Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022...”; Omar Fayad Meneses, “Primer Informe de Resultados”, Trabajo Responsable, disponible en <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/TRANSCENTRAL/TRANSPFINANCIERA/2018/informes/1er%20informe%20completo.pdf> (fecha de acceso: 20 de julio de 2018).

Fuente: Elaboración a partir de documentos en relación al desarrollo de la entidad.²⁸

Respecto a la capacitación turística, el gobierno del estado a través de la Secretaría de Turismo (SECTUR) estatal ha puesto especial énfasis en la generación de una cultura turística no solo entre los prestadores de servicios que están en contacto directo con el visitante, sino también ha empren-dido algunas otras acciones encaminadas al involucramiento de la sociedad. Ambas administraciones, han destinado recursos a la creación de una oferta de cursos que se supone atienden las necesidades de los prestadores de ser-vicios, particularmente, en los destinos más visitados (Huasca de Ocampo, Mineral del Chico, Mineral del Monte, etc.). Algunas de las temáticas abor-dadas son: Cultura Turística y Patrimonio Turístico (2011), Inglés comer-cial para personal de contacto en hoteles (2017), Creación de productos turísticos nocturnos (2017), entre otros.

La capacitación del personal de contacto se fortalece con otras acciones, la administración actual llevó a cabo la Jornada de Capacitación de Cultura

Turística 2017 para prestadores de servicios turísticos en 16 municipios previo al periodo vacacional de Semana Santa. De igual forma, se firmó un convenio de colaboración con el Instituto Politécnico Nacional (IPN), para el desarrollo del Programa de Transferencia de Tecnología 2018. Es esta institución educativa proveerá servicios de enseñanza a empresarios y emprendedores del sector turístico de la entidad.²⁹ A diferencia otras acciones, con este programa se busca capacitar a los prestadores de servicios a través de una formación profesional conformada por diplomados, seminarios, cursos y certificaciones.

De acuerdo con Bañuls, Ramón y Sevilla,³⁰ el capital humano es un factor estratégico para alcanzar la competitividad; no obstante, en las acciones del gobierno estatal se observa un modelo de capacitación predominantemente técnico que escasamente se orienta a la formación de capacidades profesionales. Trabajar en la capacitación de los prestadores de servicios va más allá de otorgarles conocimientos para realizar un empleo de tipo operativo; la formación de capital humano para el turismo requiere de procesos de enseñanza más estructurados y de manera periódica que le permitan al prestador de servicios afrontar los desafíos que implica la conformación de destinos competitivos y sustentables.

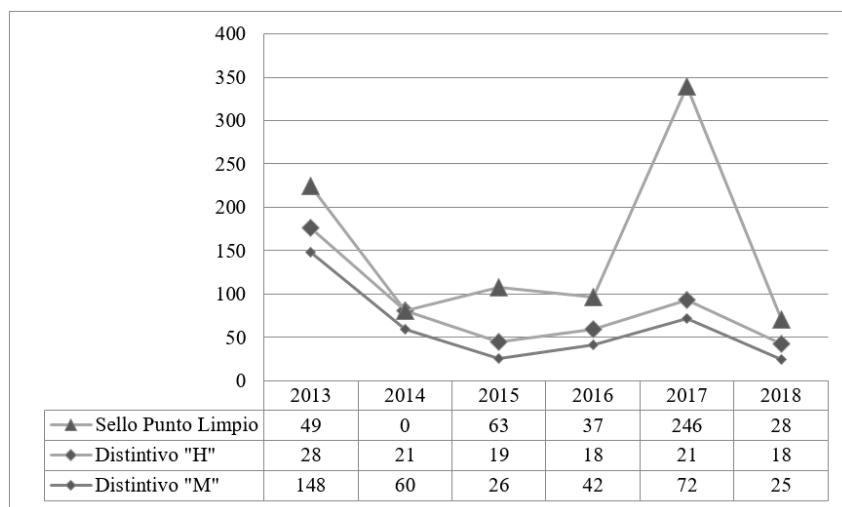
Como se observa, el incremento de la calidad en las labores del capital humano y en los servicios turísticos es una estrategia modular adoptada por el gobierno estatal para incrementar la afluencia turística hacia los diferentes destinos de la entidad; para ambas administraciones la certificación de las empresas –principalmente– de alojamiento y las de alimentos y bebidas es una de las prioridades que derivan de la política turística con orientación económica.

Los esfuerzos se han centrado en que el mayor número de empresas pertenecientes a estos subsectores mantengan alguna de las certificaciones impulsadas por la SECTUR del estado: Distintivo “M”, Distintivo “H”, “Punto Limpio” y “Bandera Blanca”, esta última para los balnearios. Actualmente, se tienen en la entidad 21 establecimientos de alimentos y bebidas que cuentan con el Distintivo H³¹ y 104 con el Distintivo M Moderniza,³² además de 94 estable-

- 29 Secretaría de Turismo del estado de Hidalgo, “Convenio de colaboración entre la SECTUR y el IPN”, disponible en <http://s-turismo.hidalgo.gob.mx/documentos/convenios/2018/IPN.pdf> (fecha de acceso: 4 de agosto de 2018).
- 30 Adelaida Lillo Bañuls, Ana Belén Ramón Rodríguez y Martín Sevilla Jiménez, “Un marco de análisis del capital humano en turismo”, *Papers de Turisme* 39 (2006): 45-59, disponible en <http://www.papersdeturisme.gva.es/ojs/index.php/Papers/article/view/22/19> (fecha de acceso: 4 de agosto de 2018).
- 31 Secretaría de Turismo, “Certificación Turística. Distintivo H”, disponible en <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/tramites-y-servicios/certificacion-turistica/distintivo-h/> (fecha de acceso: 6 de agosto de 2018).
- 32 “Directorio Empresas ‘M’ Vigentes. Certificación Turística. M Moderniza”, SECTUR, disponible en <http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Directorio-Empresas-Moderniza-Vigentes-julio-18.pdf> (fecha de acceso: 6 de agosto de 2018).
- 33 Secretaría de Turismo, “Certificación Turística. Punto Limpio”, disponible en <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/wp-content/uploads/2018/01/DIRECTORIO-EMPRESAS-PAGINA-SECTUR-PUNTO-LIMPIO-2017> (fecha de acceso: 6 de agosto de 2018).

cimientos con el sello denominado Punto Limpio.³³ Los datos generados por la SECTUR federal, también se evidencian un incremento en las certificaciones obtenidas por las empresas hidalguenses entre 2016 y 2017; sin embargo, cuando analizan los datos del periodo de 2013-2018, la tendencia general es hacia la disminución de las empresas certificadas.

Figura 1. Certificaciones y sellos de calidad obtenidos por empresas turísticas hidalguenses (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Turismo.

Es evidente el esfuerzo destinado al mejoramiento de la calidad de los establecimientos turísticos; no obstante, continúa siendo uno de los retos importantes que enfrenta el sector empresarial a nivel estatal. Si bien, la diversidad de certificaciones responde a la necesidad de un mejoramiento en los estándares de calidad en los servicios, lo cierto es que mantener un sector vinculado a criterios de calidad empleados a nivel nacional e incluso internacional es más una apuesta a la interiorización y aplicación de las normas de calidad en las empresas bajo entornos que garanticen un óptimo desempeño económico, una eficiencia gubernamental y otras condiciones tales como una infraestructura eficiente. De lo que se trata es que la calidad

de los servicios se vea reflejada en la diferenciación que las empresas puedan hacer del propio destino turístico.

Respecto a la inversión pública destinada a la rehabilitación de la imagen urbana, se observa que ha sido fundamentalmente destinada al acondicionamiento de los centros históricos de destinos como Pachuca y los Pueblos Mágicos como Mineral del Chico, Real del Monte, Huasca de Ocampo y otros como Ixmiquilpan, Omitlán de Juárez, Acaxochitlán entre otros. Solo en el Ejercicio Fiscal 2016 se destinó el 1.48 % del presupuesto para la Inversión Pública Directa al desarrollo turístico –particularmente– de los Pueblos Mágicos de la entidad.³⁴

Es evidente que el fortalecimiento del mercado es lo que sustenta todas las acciones puestas en marcha en materia de turismo. En el centro de las acciones está la apuesta por la creación de los factores que permitan un mercado más productivo y competitivo, este es el principio fundamental que guía las actuaciones derivadas de la política turística del estado de Hidalgo desde un enfoque económico.

El turismo cultural: la otra cara del desarrollo turístico en la entidad

El otro rumbo que ha venido tomando el desarrollo turístico en la entidad está relacionado con el fuerte impulso al turismo cultural, el cual es asumido incluso como un instrumento de desarrollo social que busca valorizar la cultura y tradiciones de los pueblos, al tiempo que incrementa la calidad de vida de sus habitantes. Ante la inexistencia de atractivos que posibiliten la llegada de corrientes masivas, el turismo cultural ha despertado el interés tanto del gobierno estatal como de la iniciativa privada.

Tanto el Plan Estatal de Desarrollo Turístico 2011-2016 como el plan de la administración actual, reconocen que la actividad turística hidalguense se ha diversificado y, que muchas de las prácticas apuntan al aprovechamiento de los recursos culturales, de ahí que esta modalidad de turismo represente para la entidad un potencial de desarrollo no solo para la captación de turistas sino también puede alentar la generación de empleo y la producción de

34 Secretaría de Economía, “Presupuesto de Egresos del estado de Hidalgo. Ejercicio Fiscal 2016”, disponible en http://s-finanzas.hidalgo.gob.mx/Proyecto%20Ppto%20Reportes2016/2016_52_Complementario09%20Inversion%20Publica%20Directa.pdf (fecha de acceso: 7 de agosto de 2018).

- 35 Gobierno del estado de Hidalgo, “Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2011-2016”, disponible en http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/NormatecaE/Archivos/ped_2011-2016.pdf (fecha de acceso: 7 de agosto de 2018); Gobierno del estado de Hidalgo, “Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022...”.
- 36 El convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos celebrado entre la SECTUR federal y el gobierno del estado de Hidalgo (Secretaría de Gobernación, 2011) señala los recursos destinados a esta acción. De igual manera, esta prioridad se destaca en los Informes de gobierno 2006-2011 y 2011-2016.
- 37 Ver Periódico oficial del estado de Hidalgo, disponible en http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2016_jun_13_orden_0_25&format=pdf&subfolder=&page=%5B*,0%5D (fecha de acceso: 18 de julio de 2018).
- 38 Secretaría de Turismo del estado de Hidalgo, “Comunicación Social. Turismo designa siete ‘Pueblos con Sabor’”, disponible en <https://hidalgo.travel/sabor/> (fecha de acceso: 18 de julio de 2018).

bienes y servicios en aquellas comunidades que ante la crisis del agro han quedado sin alternativas económicas.³⁵

Derivados de la política turística, el gobierno del estado ha generado programas y acciones que tienen por objeto el rescate del patrimonio cultural conformado por los pueblos “tradicionales” con sus monumentos, grupos de edificios, lugares históricos e incluso de los recursos intangibles como las costumbres, tradiciones y las expresiones artísticas. Se destaca la continuidad de diversos programas impulsados por la SECTUR a nivel federal tales como el denominado Programa Pueblos Mágicos, el cual tiene la intención de revalorar los recursos naturales y, sobre todo, culturales de ciertas comunidades tradicionales a fin de ofrecer alternativas turísticas a los visitantes nacionales y extranjeros. A este programa, hasta la fecha se encuentran integradas las cabeceras municipales de Mineral del Monte, Huasca de Ocampo, Real del Chico, Huichapan y, recientemente, Tecozautla.

Debido a la aceptación que han tenido estos “productos turísticos” entre la demanda, se han destinado importantes recursos económicos, particularmente, para la rehabilitación de la imagen urbana no solo de los pueblos con nombramiento sino también de aquellos que podrían cumplir con los requerimientos del programa.³⁶ En relación, la actual administración ha puesto en marcha el Programa Federal de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), con el cual se busca seguir impulsando el desarrollo de los Pueblos Mágicos pero también se pretende crear las condiciones de equipamiento e infraestructura en aquellas localidades que tengan el potencial para incorporarse a dicho programa, tales como Acaxochitlán o Tulancingo.³⁷

Además de continuar incorporando a las poblaciones al programa Pueblos Mágicos, la actual administración ha puesto en marcha el programa estatal “Pueblos con Sabor” que busca potencializar el tema del turismo gastronómico; los municipios que han obtenido dicho nombramiento son: Zempoala, Tulancingo, Acaxochitlán, Omitlán, Calnali y Huejutla y Actopan.³⁸ A través de la implementación de programas como los ya mencionados, el gobierno de la entidad ha venido guiando un proceso de valoriza-

ción³⁹ cultural pero también económica de aquellos territorios considerados potencialmente turísticos.

El Programa Pueblos Mágicos y de otros con similares líneas de acción, han alcanzado profundos valores exclusivos de los actores locales como las costumbres y tradiciones, mediante la invención y puesta en escena de hechos que poco o nada tienen que ver con su perfil histórico. El desarrollo exponencial del turismo cultural implícitos en estos programas, ha conducido a los pueblos hacia la representación de ese “nosotros” que esperan los “otros” (turistas) y que a la larga conduce a la trivialización cultural, a la homogeneización de las prácticas y de los imaginarios culturales locales.

En el afán de acceder a estas “etiquetas”, se ha perdido de vista la importancia del turismo cultural como vía para el fortalecimiento de lo propio y como herramienta para lograr el desarrollo económico y social de los pueblos que participan. Las contradicciones respecto a este tipo de programas son diversas, pero una de las más evidentes es que, si bien el turismo cultural en algunos de los municipios de la entidad ha contribuido a mejorar el nivel de ingresos, el logro de una mejor calidad de vida⁴⁰ a través de la participación de las propias comunidades ha quedado relegado y opacado ante la posibilidad de insertar los destinos en el ámbito turístico nacional.

Con base en esta revisión, se observa que algunas de las acciones emprendidas por el gobierno del estado para impulsar el turismo cultural suponen una efectiva incorporación de las comunidades locales al desarrollo turístico; sin embargo, los apoyos e inversiones otorgadas a las poblaciones –que a raíz de este programa se han convertido en anfitrionas turísticas– están focalizados en generar las condiciones para que sea la inversión privada y otros actores locales ajenos a las comunidades quienes se beneficien del acondicionamiento y proyección de estos destinos. Se observa que la integración de la población local a estos proyectos turísticos se da mediante el empleo o el comercio informal y, en algunos casos a través de pequeños emprendimientos que tienen que ajustarse a los requerimientos arquitectónicos y de operatividad impuestos por este programa.

39 José de Jesús Hernández López, “Tequila: centro mágico, pueblo tradicional ¿Patrimonialización o privatización?”, *Andamios. Revista de Investigación Social* 6 (diciembre de 2009), disponible en <https://www.uacm.edu.mx/andamios/antiguos#4115338-andamios-no-12-diciembre-2009> (fecha de acceso: 18 de julio de 2018).

40 De acuerdo con el Consejo Estatal de Población (Coespo), los municipios de Huasca de Ocampo, Huichapan, Ixmiquilpan y Mineral del Chico presentan un grado de marginación medio. Otros municipios que están siendo impulsados turísticamente como Actopan y Zemapaola un nivel bajo y, Mineral del Monte y Pachuca de Soto muy bajo; Consejo Estatal de Población, “Índice y Grado de Marginación, 2015”, disponible en <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pdf/marginacion%20municipios%20hgo%202015.pdf> (fecha de acceso: 13 de mayo de 2018).

- 41 Integrada por Nicolás Flores, Cardonal, Ixmiquilpan, Tasquillo, Chilcuautla, San Salvador y Santiago de Anaya.
- 42 Conformada por los municipios de San Felipe Orizatlán, Huejutla de Reyes, Jaltocán, Tlanchinol, Tehuacán de Guerrero, Calnali, Huazalingo, Atlapexco, Yahualica, Huautla, Xochiapan, Tianguistenco.
- 43 Conformada por los municipios de San Bartolo Tutotepec, Huehuetla, Tenango de Doria, Acaxochitlán.
- 44 Consejo Estatal de Población, “Migración”, disponible en <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pdf/IntMig%202010%20por%20municipio%20hgo.pdf> (fecha de acceso: 18 de julio de 2018).
- 45 En la entidad se tienen tres regiones cafetaleras: Chapulhuacán, Tlanchinol-Calnali y Otomí-Tepehua.
- 46 Los municipios productores de jitomate de invernadero en el estado de Hidalgo son Tecozautla, Metepec, San Agustín Tlaxiaca, Acaxochitlán y San Agustín Metzquititlán. En promedio, el 60 % de la población vive en pobreza y el 12 % en pobreza extrema, siendo Acaxochitlán el que mantiene los porcentajes más altos en ambas situaciones; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, “Compendio Digital. Tomate Rojo”, disponible en <http://>

Las comunidades rurales del estado de Hidalgo persisten en medio de un escenario con problemáticas sociales que denotan importantes costos socio-culturales, algunas de estas son la paulatina desaparición de sus expresiones artísticas y artesanales sustituidas por la producción de artículos industriales, la incorporación de los miembros de la unidad doméstica familiar a nuevas alternativas de empleo fuera de sus comunidades o los constantes procesos de migración que dejan a estos grupos sociales sin posibilidades para el desarrollo de proyectos productivos en el lugar de origen.

En la entidad se reconocen tres regiones indígenas: la región otomí de Hidalgo y Querétaro,⁴¹ la Huasteca⁴² y la Sierra Norte de Puebla y Totonacapan.⁴³ De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el año 2010, en estas se concentra el mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza extrema y moderada, además de que presentan grados de intensidad migratoria a Estados Unidos que van de medio a muy alto.⁴⁴ Las comunidades campesinas no están en mejores condiciones. Se observa que el desplome de los precios a nivel internacional de algunos productos, que forman parte medular de la economía de diversas regiones de la entidad, tales como las de producción de café⁴⁵ o la de jitomate de invernadero,⁴⁶ han colocado a las comunidades campesinas en estado de incertidumbre frente a las condiciones de empleo y, en general, a las posibilidades de mejora de sus condiciones de vida.⁴⁷

Si bien, el turismo se presenta en estos territorios como una alternativa de desarrollo económico y de permanencia, la política turística no está dirigida ni para todas las regiones ni para todas las comunidades indígenas y campesinas de la entidad. Sin embargo, es posible observar dos escenarios bajo los cuales se ha desarrollado el turismo en estas comunidades, en relación al rol que juega la política turística (y no turística) así como los programas y acciones que se derivan.

En el primer escenario, se identifica al Estado a través de sus distintos niveles de gobierno como el actor que crea y ejecuta programas y acciones que derivan de la política turística pero también de la ambiental, social e incluso económica en las que se impulsa la actividad como un instrumento para aminorar las condiciones de pobreza y marginación presentes en la mayoría de las comunidades indígenas y campesinas que integran la entidad. Se trata de una política compensatoria que guía el desarrollo turístico en estas comunidades, pero sin dejar de lado la visión económica que orienta las anteriores tendencias en la entidad.

El desarrollo turístico bajo este escenario es guiado por una política turística con rostro social, porque orienta a los grupos locales hacia el desarrollo de emprendimientos basados en la oferta de servicios para el turismo de naturaleza, ecoturismo e incluso para el turismo de salud debido a la riqueza de aguas termales con la que cuenta la entidad. A diferencia de aquella política asistencialista creada por el gobierno mexicano a principios de la década de los noventa, esta política junto con sus instrumentos se caracteriza fundamentalmente por la creación de mecanismos para la construcción de estructuras económicas autónomas. Sea de manera individual o colectiva, busca promover el autoempleo a partir del impulso masivo de emprendimientos productivos que surgen, en algunos casos, del microcrédito como una forma de acceso a la inversión.

Desde la perspectiva de los usuarios, dicha política busca trasladar a los individuos la responsabilidad de insertarse en el mercado productivo, en este caso, a través de la oferta de bienes y servicios para el turismo. No obstante, la lógica de esta política ha traído como consecuencia, en muchos casos, la integración al mercado capitalista de emprendedores que no logran alcanzar una autonomía efectiva por diversas razones, entre ellas, la falta de orientación durante el proceso de maduración del emprendimiento y, la pertinencia de este en un mercado tan competitivo como lo es el turístico.

sedagro.hidalgo.gob.mx/pag/Compendio.html (fecha de acceso: 4 de agosto de 2018); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Pobreza a nivel municipio 2015”, CONEVAL, disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx (fecha de acceso: 4 de agosto de 2018).

- 47 López Pérez Sócrates, “De lo global a lo local: Cambio de cultivos y estrategias de sobrevivencia ante la crisis del mercado internacional del café. El caso de la Sierra Otomó-Tepehua en el estado de Hidalgo”, *Revista Latinoamericana de Economía* 34.131 (2002), disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7454> (fecha de acceso: 19 de julio de 2018); Aníbal Terrenes Cordero y Yolanda Sánchez Torres, “Análisis de la rentabilidad económica de la producción de jitomate bajo invernadero En Acajochitlán, Hidalgo”, *Revista Mexicana de Agronegocios* 29 (julio-diciembre de 2011): 752-761, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14119052013> (fecha de acceso: 19 de agosto de 2018).

48 En la administración actual este organismo gubernamental cambia su nombre por el de Secretaría de Bienestar.

49 En el gobierno actual este organismo cambia su nombre por Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

50 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “VI. Objetivos y metas de programas operativos anuales. Programas operativos anuales 2017, 2016, 2015, 2014”, disponible en <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/mambiente/6poas.pdf> (fecha de acceso: 13 de mayo de 2018).

En este sentido, el gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),⁴⁸ la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Turismo (SECTUR), entre otras; han implementado algunos programas derivados de esta política social. Particularmente, se destaca la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)⁴⁹ a través de dos iniciativas: el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) y el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PATZI).

Otras comunidades también se han vinculado a la política ambiental que, tangencialmente, contempla apoyos para el desarrollo del turismo, sobre todo, en áreas naturales protegidas (ANP). Aprovechando su cercanía con estas zonas de conservación, algunas comunidades cercanas al Parque Nacional El Chico y a la Reserva de la Biosfera de Metztitlán han desarrollado parques ecoturísticos y otro tipo de servicios, orientados y apoyados por los programas y las acciones que derivan de la política de cuidado y conservación al ambiente.

Tabla 2. Programas derivados de la política ambiental inciden en el desarrollo del turismo

| Programa | Objetivo general | Acciones realizadas a favor del turismo |
|---|---|--|
| Programa Operativo Anual: Desarrollo Sustentable de la Región Tula-Tepeji (2016) | Atender la problemática ambiental de la zona suroeste del estado. | Taller para la zonificación de un Área Natural Protegida en el Ejido Ajacuba, beneficiando a 246 ejidatarios |
| Programa Operativo Anual: Parque Nacional El Chico (2017) | Proteger, conservar y recuperar los ecosistemas de Parque Natural El Chico. | Fomentar valores que faciliten el esparcimiento y la educación ambiental. Fomentar la conciencia ecológica entre visitantes y pobladores que influyen en el área. |
| Programa Operativo Anual: Restauración Ecológica de la Laguna de Tecocomulco (2017) | Consolidar el Programa de Restauración Ecológica de la Laguna de Tecocomulco. | Fomentar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Fomentar una cultura ambiental. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Programas Operativos Anuales del Gobierno del estado de Hidalgo.⁵⁰

A pesar de la influencia de esta política en el desarrollo turístico de algunas comunidades indígenas y campesinas de la entidad, no deja de ser una política condicionada por el crecimiento económico debido a que busca “capitalizar” los recursos de estas comunidades y vincularlas a los mercados que propugna el neoliberalismo a través del turismo. Si bien esto figura como una alternativa de “alivio a la pobreza”, en la entidad dicha política se ha caracterizado por una carente sensibilidad en relación a las capacidades organizativas de las comunidades y, por la falta de seguimiento de los resultados de la política y sus programas en relación a la consolidación de productos turísticos exitosos (creación-gestión-comercialización, etc.).

El desarrollo del turismo comunitario en la entidad: una visión “desde abajo”

Por otro lado, se observa un escenario turístico dominado por aquellos proyectos que son resultado de las iniciativas de comunidades indígenas y campesinas.⁵¹ El desarrollo y permanencia de estos emprendimientos tienen que ver en la mayoría de los casos, con el sentido de lo que es la comunidad; es decir, con el mantenimiento de formas de resistencia política y cultural, con formas de organización y participación social, procesos identitarios y, por supuesto, con estrategias internas para la disposición de los recursos que permiten el desarrollo y consolidación de sus proyectos turísticos. A pesar de ser proyectos surgidos “desde abajo”, encuentran en las políticas públicas una vía para su (parcial) consolidación en materia de infraestructura, capacitación, promoción y comercialización, entre otros aspectos.

En la entidad, son quizá los ejidos que dieron origen a la oferta turística del Corredor de los Balnearios⁵² el más claro ejemplo de la utilización –en sentido estricto– que ciertos grupos sociales hacen de la política turística. Aunque ha sido un desarrollo turístico poco documentado, hace poco más de 20 años algunos núcleos agrarios se dieron a la tarea de desarrollar una incipiente oferta de servicios para el turismo de balnearios. Favorecidos

51 Ejemplo de esto son las comunidades ejidales que han emprendido empresas comunitarias en torno al uso recreativo del bosque, particularmente, las que forman parte del Corredor de la Montaña (El Cerezo, Pueblo Nuevo, El Cedral, Mineral del Chico, entre otros).

52 Este corredor abarca los municipios de Ixmiquilpan, Tasquillo, Cardonal, Chilcuautla, Actopan, Huichapan, Tecozautla, Ajacuba, Atotonilco de Tula, Tula de Allende, Santiago de Anaya (Gobierno del estado de Hidalgo, 2005).

por la presencia de aguas termales, ríos y de una amplia diversidad de recursos naturales, han fortalecido y diversificado la oferta turística de balnearios, parques acuáticos, aguas termales y otros servicios relacionados con el turismo de salud. Actualmente, este corredor ocupa el segundo lugar en cuanto a la derrama económica generada por turismo en la entidad; durante el periodo vacacional de Semana Santa 2017 registró una derrama de aproximada 52 millones de pesos, ubicándose después del Corredor de la Montaña con 139 millones aproximadamente.⁵³

53 Secretaría de Turismo del Gobierno del estado de Hidalgo, “D.G. de Planeación y Proyectos”, disponible en s-turismo.hidalgo.gob.mx/documents/PLANEACION/compendio2017.pdf (fecha de acceso: 3 de agosto de 2018).

Sea bajo la figura de sociedad civil o de sociedad de solidaridad social, los integrantes de los núcleos agrarios se han organizado para hacer frente a la crisis agraria provocada por la puesta en marcha de diversas políticas de corte neoliberal en relación al campo. La naturaleza colectiva de sus formas de organización, les ha permitido tener mayor margen de maniobra en relación a la obtención de recursos públicos disponibles para el impulso del turismo.

Bajo esta orientación, los programas y los recursos derivados de las políticas (ambiental, económica, turística, entre otros), no han sido más que un vehículo para dar continuidad a proyectos turísticos comunitarios; pues se observan algunos otros factores tales como la posesión colectiva de la tierra, su capacidad de autogestión política, el multiactivismo de la economía familiar e incluso algunos elementos identitarios, que en conjunto constituyen las capacidades colectivas que les han permitido iniciar, desarrollar y consolidar algunos proyectos turísticos con los cuales se han incorporado con bastante autonomía al mercado nacional.

Desde hace un poco más de dos décadas, las comunidades que conforman este corredor muestran una tendencia a asumir, aunque parcialmente, la responsabilidad de su propio desarrollo a través del emprendimiento social; por supuesto, este no es un fenómeno nuevo ni su desarrollo se sitúa en las administraciones gubernamentales que se retoman en este trabajo, pero si son un ejemplo en relación a cómo los núcleos agrarios y las comunidades indígenas han establecido mecanismos para ser beneficiados por los diversos instrumentos de la política pública sin, por un lado, alejarse de las estructuras y dinámicas socioculturales que

les han permitido, aunque no en todos los casos, la consolidación de sus proyectos turísticos y, por el otro, evitar relaciones clientelares que pudieran desintegrar los esfuerzos colectivos, la libre iniciativa y, el accionar de algunos factores limitativos de la autonomía.⁵⁴

Conclusiones

El impulso de la actividad turística bajo un enfoque puramente económico, así como la consolidación del turismo cultural en la entidad avanzan, predominantemente, hacia la generación y mejoramiento de la infraestructura turística y de otras condiciones que permiten garantizar la atracción y permanencia del capital privado en los principales destinos de la entidad. Ambas tendencias en el desarrollo turístico, han encontrado respaldo, con mayor fuerza, en las políticas y programas planteados por el gobierno Federal y Estatal durante las últimas dos administraciones; aunque se ha tratado de incorporar estas políticas como estrategias de desarrollo social, su naturaleza no deja de ser fundamentalmente económica e institucional.

Resulta evidente, que esta política turística inspirada en la consolidación de la oferta y la infraestructura como principales atractivos de la inversión privada, no logran satisfacer las necesidades de otros sectores de la sociedad que se han inclinado por el turismo como alternativa económica; tal es el caso de algunas comunidades indígenas y campesinas de la entidad.

Particularmente se hace referencia a los núcleos agrarios del Corredor de los Balnearios como un ejemplo de cambio en la relación gobierno-sociedad; aunque, el turismo en una actividad relativamente reciente en el contexto del apoyo institucional, se observa que las comunidades han dejado de adoptar las políticas sociales con enfoque hacia el turismo bajo un esquema clientelar y de subordinación. Por el contrario, han emprendido mecanismos de “utilización” de los programas y acciones de política pública para fortalecer sus proyectos.

54 Jorge M. Cruz Audelio, “¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, *Estudios Sociales* 12.24 (julio-diciembre de 2004): 124-142, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751459004> (fecha de acceso: 19 de agosto de 2018); Bárbara Schröter, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología* 72.1 (enero-marzo de 2010): 141-175, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32116013005> (fecha de acceso: 5 de agosto de 2018).