

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE DESARROLLO TURÍSTICO

Marcela Costa Bifano Oliveira. Brasil. Maestrante en Ciencias Económicas y Sociales,
Universidad Autónoma de Sinaloa/México. marbifano@gmail.com

Fabiola Cristina Costa de Carvalho. Brasil. Doctorante en Ciencias Sociales, Universidad
Autónoma de Sinaloa/México. Universidade Federal de Juiz de Fora/Brasil.
fabiolacarvalho.tur@hotmail.com

Resumen: El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre cómo los intereses sociales se insieren en las arenas decisorias a partir de un enfoque de las relaciones de poder existentes en el campo turístico. Específicamente, se examinaron el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Plan Sectorial de Turismo (2013-2018) de México, identificando los enclaves para la inserción de los actores y como la dinámica económica interfiere en las relaciones de poder en el contexto turístico mexicano. Así presentase la pregunta central: ¿Cuáles son los elementos necesarios para que la sociedad pueda participar activamente de las decisiones públicas, de manera que los impactos negativos generados por el desarrollo turístico sean mitigados? Esta investigación contribuye a la discusión sobre el desarrollo de los destinos turísticos basado en el beneficio de las poblaciones bajo el desarrollo económico. El desarrollo social vinculase al poder y autonomía de las comunidades receptoras, con vistas a la consolidación de sus valores culturales, ambientales, patrimoniales, en las implementaciones para el desarrollo turístico. Esperase que la intervención de los actores sociales reduzca las desigualdades generadas por la industria turística. Como conclusión se demuestran los avances de una investigación en curso que busca construir un modelo de gestión de los destinos turísticos fundamentada en el equilibrio de los diferentes actores en el proceso político decisorio. Concluyese que el poder de interferencia de las organizaciones sociales en las arenas políticas no se proporciona efectivamente, y de forma continua, mientras el poder de interferencia de las grandes empresas concentre las prioridades en el desarrollo económico “insustentable” de los destinos turísticos.

Palabras clave: Turismo, Participación Social, Políticas Públicas, Poder

Abstract: The aim of this paper is to reflect how social interests are inserted in decision-making arenas from an approach to power relations in the tourism field. Specifically, the National Development Plan (2013-2018) and the Tourism Sector Plan (2013-2018) of México were examined, to identify the sites for insertion of the actors and as the economic dynamics interfere in the relations of power in the Mexican touristic context. So it is presented the central question: What are the elements necessary for society to have active voice in public decisions, so that the negative impacts generated by tourism development can be mitigated? This research contributes to the discussion on the development of tourist destinations based on the benefit of the populations under economic development. Social development would link the power and autonomy of host communities, so as to consolidating their cultural, environmental, economic values for tourism development. It is

expecting that intervention by stakeholders can reduce the inequalities generated by the tourism industry. As account it presents the partial results of in an ongoing investigation that seeks to build a model of management of tourist destinations based on the balancing of the various actors in political decision-making. It is concluded that the power of interference of social organizations in political arenas are not effectively provided, and continuously, while the power of interference of big business priorities focus on the "unsustainable" economic development of tourist destinations.

Keywords: Tourism, Social Participation, Public Policy, Power

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre cómo los intereses sociales se insieren en las arenas decisorias a partir de un enfoque de las relaciones de poder existentes en el campo turístico. Específicamente, se examinaron el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Plan Sectorial de Turismo (2013-2018) identificando los enclaves para la inserción de los actores y como la dinámica económica interfiere en las relaciones de poder en el contexto turístico mexicano.

En el ámbito de la administración pública, o sea en el contexto de los procesos de implementación y de control de políticas, el modelo de burocracia weberiano y su reforma a través de la propuesta de la Nueva Gestión Pública (NGP), no admite efectivamente formas de interferencia o de participación en la construcción de los procesos que abarcan el interés de la sociedad (Carvalho, Borges da Silva, Garcia y Brasil, 2015).

Todavía se argumenta que el modelo NGP que busca la racionalización de los procesos relacionados a los servicios públicos, permite la inserción de los actores privados y sociales en los procesos de ejecución de políticas, sino también por la privatización o la tercerización de los servicios públicos. Es decir, se defiende que mismo que la intensión principal del enfoque gerencial sea limitadamente reproducir las prioridades de la política dominante, puede funcionar como un mecanismo para la inserción de actores que en general son excluidos del proceso político, a través del conocimiento de las dinámicas, del acercamiento de relaciones entre los niveles del gobierno, y la creación de la posibilidad de inserción de actores sociales en las arenas decisorias.

Con respecto al tema del desarrollo de destinos turísticos, considerase que la mejora social vinculase al poder y autonomía de las comunidades receptoras, que resulte una consolidación de sus valores culturales, ambientales y patrimoniales en las acciones públicas para impulsar el sector turístico. En un contexto general se esperaría que la intervención de los actores sociales reduzca las desigualdades generadas por la industria turística. No obstante el problema se establece en la falta de mecanismos existentes que garantizan dicha capacidad de participación en las arenas, y que posibilite la inserción y la interferencia efectiva en las decisiones públicas, y se pueda cambiar el modelo de decisión.

Así se propone la pregunta central: ¿Cuáles son los elementos necesarios para que la sociedad en las decisiones públicas, de manera que los impactos negativos generados por el desarrollo turístico sean mitigados? Este trabajo contribuye para responder parcialmente a dicha cuestión. Particularmente se observa que el proceso de desarrollo de destinos turísticos que se justifica por el beneficio de las poblaciones bajo el desarrollo económico. Todavía, se admite que el fracaso en la consecución de estos objetivos sucede debido a la

ausencia de articulación entre los proyectos de desarrollo turístico con las políticas de nivel federal. También se enfatiza el hecho de que diversas acciones públicas poco articulan la atención a las demandas de la sociedad y los problemas sociales complejos – que pueden ser un efecto de las políticas ejecutadas o generados por la ausencia de la atención de los gobiernos en algunos temas. Además se argumenta que si los grupos excluidos no se insertan en las dinámicas de decisión política se hace más difícil que sus intereses sean tratados en estos espacios.

Precisamente en esta discusión, se presentan los avances de una investigación en curso que propone construir un modelo de gestión de los destinos turísticos fundamentada en el equilibrio de los diferentes actores en el proceso político-decisionario.

El trabajo está estructurado en siete partes además de esta introducción. En el segundo apartado se pondera sobre el contexto económico en el que se desarrolla el turismo. Luego se analiza la formación de las políticas públicas en las arenas políticas y la importancia de la participación social en los procesos decisivos. En el cuarto apartado se expone sobre las relaciones de poder y su influencia en el turismo. En seguida, se presenta una breve descripción sobre la técnica de Análisis del Discurso utilizada en el estudio. Así se hace el análisis del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y del Plan Sectorial de Turismo (2013-2018). Finalmente se presentan las conclusiones.

1. El contexto económico neoliberal y sus efectos en el turismo

La lógica de acción de las instituciones políticas y económicas es potentemente influenciada por la corriente del pensamiento económico dominante (Stiglitz, Sen y Fitoussi 2010). Con el objetivo de destacar algunas de las características fundamentales de los contextos político y económico, y sus consecuencias o reflejos en la sociedad contemporánea, más específicamente en el caso de México, este apartado destaca las características del modelo neoliberal en el contexto de una sociedad global.

El modelo neoliberal se basa en la idea de que el mercado se autorregula y se equilibra, o sea, los problemas presentados por el mercado serán resueltos, a largo plazo, sin necesidad de interferencia (Friedman, 1962; Chang, 2011). En este caso, considerando la dinámica entre oferta y demanda, el proceso de producción y de consumo es suficiente para mantener el equilibrio, proporcionando una alta tasa de empleos e ingresos.

Stickers (2013) dice que la economía es utilitarista, o sea, define el bienestar social por la felicidad y el ocio, que se obtienen por bienes externos, emanados del consumo. Otro aspecto es que la libertad es puntualizada por la capacidad de uno de satisfacer sus propios deseos, es decir, de obtener el que uno desea.

Por lo tanto, el utilitarismo presupone que el hedonismo y el consumismo resultan suficientes para lograr el bienestar y la felicidad. Como no considera las virtudes e interrelaciones individuales, por consecuencia, las relaciones de oferta y demanda resultan capaces para la satisfacción de las necesidades del individuo.

Sin embargo, esa corriente de pensamiento se concentra en un análisis de lo económico, mientras desconsidera otras variables importantes en un análisis de la sociedad. Es decir, con el intento de concebir la economía como una ciencia con modelos matemáticos, ignorándose otros aspectos de la naturaleza humana, que generan desigualdades, afectan a la democracia, a la vida de los individuos y a la naturaleza (Goodwin, 2014).

Además, en el contexto de la globalización trasciende el crecimiento de la desigualdad a nivel mundial. La globalización permite una expansión de la economía de mercado y no de

un conjunto de derechos y garantías individuales y sociales (Vilas, 1999). Así se argumenta que el desarrollo económico de los mercados globales también contribuye al aumento de la pobreza, de los niveles de desempleo y de la exclusión social.

Vilas (1999) aborda que el discurso conservador de la globalización incluye los beneficios del progreso y de la modernidad, ocultando sus fundamentos desigualitarios y sus efectos destructivos. O sea, el discurso del desarrollo y de la globalización se equipara al del modelo neoliberal, donde el proceso económico es extremadamente desigual. La apertura externa de las economías en los países más desarrollados es más pequeño que en los subdesarrollados, el que demuestra que los primeros extraen con las integraciones comerciales mayores beneficios que los países en desarrollo.

Por lo tanto, el concepto de globalización para la corriente neoliberal se fundamenta en la manutención de desajustes y desequilibrios que arrastran a la humanidad (Campos, 1995). Eso pues la división internacional del trabajo y el discurso de que los países pobres tendrán los beneficios tecnológicos, acceso a recursos financieros, nuevas técnicas y conocimientos científico-tecnológicos señala una forma de dominación y manipulación en busca de salarios más bajos (Cepal, 2002).

El monopolio del comercio mundial por las empresas multinacionales demuestra esa lógica del sistema actual del libre comercio. Dichas empresas consideran que la abertura del mercado es suficiente para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, y que las libertades políticas son innecesarias en ese escenario. Mientras tanto, las multinacionales aspiran por el lucro y por establecerse en los países que les ofrecen más ventajas. Todavía, los países subdesarrollados a menudo se asientan en una situación de desventaja, ya que sus salarios son más bajos y sus ecosistemas son devastados, mientras que las empresas extranjeras enriquecen (Ellwood, 2003).

Por lo tanto, a la vez que los logros sociales están a disposición de la economía, los mercados abiertos son condicionados por las fuerzas globales. Mientras se formalizan algunos derechos comerciales, en contrapartida se pierde el derecho a la libertad. En ese sentido, la política y la sociedad local deben someterse a la economía global (Alvater y Mahnkopf, 2002).

Monterroso (2011) enfatiza que el turismo como una gran industria mundial, reproduce y corrobora la lógica de los procesos neoliberales y por consecuencia su desarrollo genera el aumento de la depredación de los recursos naturales y culturales.

Según Cunill Gran (1997, *apud* Cacciutto, Roldán, Corbo, Cruz y Barbini, 2015), se hace inevitable romper los “monopolios de poder” del Estado como un tomador de decisiones exclusivo y de las empresas privadas como los únicos actores que intervienen en la formulación de las decisiones políticas, de lo contrario se seguirán privilegiando los grupos económicos sobre los actores más débiles.

Nuevos mecanismos de participación social y la inserción de actores excluidos en las arenas decisorias deben construirse con el intuito de minimizar los problemas complejos de la actualidad, como el hambre, las desigualdades, la depredación de la naturaleza, etc. Así argumentase que el encajamiento de la sociedad civil en los debates pertinentes a sus intereses puede contribuir para la disminución de los impactos causados por las fuerzas imperantes. Ese intento se insiere en una agenda de investigación que examina una forma institucional más eficiente para tratar de los problemas generados por los posicionamientos políticos neoliberales en la gestión pública. En ese sentido, se considera que las políticas públicas tienen un papel fundamental en la creación de mecanismos que vislumbre las

efectivas necesidades de una población, en el intento de abreviar las desigualdades y amenizar los efectos negativos que trae la industria turística.

2. Políticas Públicas, Arena Pública y Participación

La principal característica de las sociedades modernas es la diferenciación social (Rua 2009, Scott, 2011). Es decir, los miembros de una sociedad tienen distintos atributos, ideas, valores, intereses y aspiraciones que conforma una situación extremadamente compleja y con frecuencia implica conflictos de opinión, de intereses, de valores, etc.

De acuerdo con Rua (2009) para que la sociedad se mantenga y progrese, necesitase garantizar límites manejables a dicho conflicto, y eso es posible únicamente por la coerción directa y la política. Como la primera opción involucra altos costos y la reducción de su eficacia a lo largo del tiempo, la política se vuelve como la forma de solucionar los conflictos de la sociedad a través de un conjunto de procedimientos, formales e informales, los cuales expresan las relaciones de poder de los actores involucrados en este proceso.

Cumple destacar que, de acuerdo con la autora, el carácter "público" de una política es informado por su "imperativo", es decir, por el hecho de que las decisiones comparten el poder del público y de la autoridad soberana, de manera que las políticas públicas implican directamente la actividad política. Asimismo existen políticas con diversos objetivos y son muchos los problemas relativos en su proceso. Muchas veces se las crea e implementa examinando eminentemente los intereses de un grupo reducido de actores o hay los casos que ni son implementadas.

En el ámbito de los espacios del debate político, a partir de los años 1970 destacase el intento de los actores sociales de formar parte de los espacios de toma de decisiones y bajo la concepción de democracia participativa, de manera que este debate ha aumentado en las últimas décadas y ha hecho frente al modelo elitista de participación, que es fundamentado en el voto como única forma de participación (Carvalho et al., 2015).

Las opiniones respecto a la profundización de la democracia destacasen desde la continuación de los regímenes democráticos en diversos países en los años 1980 (la llamada tercera ola de democratización). Por otra parte, fue una reacción a los fracasos de las reformas de la NGP, específicamente con respecto a la ineficiencia y la incapacidad de respuesta a las demandas sociales (Carvalho et al., 2015). En este sentido, nuevas experiencias de participación y deliberación buscan una forma de que los actores organizados puedan influir en los procesos de toma de decisiones (Fung, 2004). Es decir, de participar las agendas públicas¹.

Cumple considerar que la inserción en dichas arenas es fundamental para que se conozca y maneje los mecanismos formales e informales que organiza este "campo social". En el contexto social más extenso, Rua (2009) resalta que las acciones en los espacios de decisión política reflejan las concepciones de la economía, además de que no incorporase los diversos actores de los diferentes niveles para una reformulación de las políticas públicas. También es preciso señalar que los actores que participan en las arenas decisorias, están directamente relacionados con los temas debatidos. Asimismo, el grupo de actores

¹La formación de la agenda pública ocurre cuando alguna situación es reconocida como un problema político y su discusión pasa a integrar las actividades de un grupo de autoridades dentro y fuera del gobierno (Kingdon, 2003; Rua, 2009).

que participa en la elaboración de las políticas son los que pueden efectivamente interferir en las decisiones. Finalmente, cada uno se articula consonante el poder que tiene y de la manera que mejor le convenga. La participación social en ese proceso de determinaciones de temas en la agenda pública, posibilita que los intereses de los diferentes actores sean equilibrados y no prevalezca solamente los aspectos económicos que excluyen una serie de factores importantes dentro del escenario social.

Cumple resaltar que la participación social en la toma de decisiones políticas, según Cacciutto et al. (2015), se constituye como una práctica social que puede resultar en transparencia, legitimación y consenso en los procesos de desarrollo territorial. En ese sentido, argumentase que nuevas abordajes y nuevas intervenciones en el proceso de negociación política, elaboradas por la acción social, contribuye para una sociedad democrática (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2014). Por lo tanto, para generar crecimiento social no es suficiente haber democracia, es necesario que los actores alcancen el control político de una manera activa y consciente, logrando un equilibrio en el nivel de su actuación en los espacios decisorios. Así esperase constituir una noción de promoción del turismo fundamentada en el desarrollo social y humano.

3. Relaciones de poder

En un análisis de Canal (2006) sobre la obra de Foucault “Espacio y Poder”, es destacado que el espacio y tiempo se entrelazan; es en el espacio que el tiempo se inscribe y teje la historia. Fundamentado en este argumento, la sociedad industrial, a partir del siglo XVI, se produjo una nueva forma de espacialidad social. Son marcadas por las relaciones de fuerza política y social que se reorganizan en el espacio social ejerciendo el poder. Para el autor, el poder se construye a partir de múltiples fuerzas o poderes que transitan al campo social y no es independiente. En ese sentido, el poder puede ser analizado “como forma de conservación de las relaciones económicas y aun entendido como represión o como ideología” (Canal, 2006: 72).

Para el ejercicio del poder son utilizados los mecanismos disciplinarios, una técnica privilegiada, “cuyo objetivo consistió en individualizar a los sujetos, no para aceptar o incentivar su singularidad, sino para homogeneizarlos, para hacer de ellos sujetos de la normalidad.” (Canal, 2006: 77).

Otra categoría relevante para el autor, en el contexto de poder y espacio es la gubernamentalidad. Para él expresa un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio del poder sobre un grupo social. Eso provoca un nuevo panorama, donde es más fácil y eficiente el arte de la observación, la vigilancia y el control.

En ese sentido, la resistencia surge como el acto contra el poder y aparece como una fuerza superior a todas las otras. “La resistencia es la respuesta de los sujetos al ejercicio del poder sobre sus cuerpos, sus afectos y afecciones, sobre sus actos y acciones. “Donde hay poder hay resistencia”, en ella se inscribe el ejercicio de la libertad, transformándose en un acto singular del sujeto que resiste, tan singular como nacer o morir. La resistencia aparece como acto intransitivo y al mismo tiempo obstinado del sujeto que emerge como fuerza resistente.” (Canal, 2006: 92).

Ese contexto en que habla Foucault, podemos expandirlo para el escenario turístico, donde la existencia de los actores es delimitada y sus intereses son claros. Como se presentó, el modelo económico neoliberal se basa en la idea de que el mercado se autorregula y se

equilibra, junto al concepto de la individualidad que se pone como central y en ese proceso algunos actores no alcanzan los mecanismos para articularse en las arenas resultan excluidos.

Por lo tanto, el incremento de la sociedad civil y su capacidad de intervención en los programas del gobierno es de gran importancia para ejercer una acción de contrapeso, es decir, una fuerza resistente, en favor de las demandas sociales. En este contexto, de acuerdo con Monterroso (1999; 2011), la participación e intervención de la sociedad civil en las políticas públicas, puede contribuir para generar mejorías sociales. Es esperado que ellos demuestren temas de importancia social, expongan las necesidades de los grupos que representan delante del contexto actual y principalmente ejerzan una función de control social, que evite la corrupción y los desmanes del mercado.

4. Metodología

Específicamente son objeto de este estudio el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Plan Sectorial de Turismo (2013-2018). Así, se buscó verificar la inserción de la sociedad civil en los espacios políticos a través de su mención en los documentos institucionales. A partir de las consideraciones presentadas en el marco teórico se utilizará la técnica del Análisis del Discurso (AD) para identificar como el tema de la participación se manifiesta en las políticas públicas de turismo en México. La opción por utilizar esta técnica, es por la posibilidad de una interpretación sociológica del contexto del discurso (Maingueneau 2000, *apud* Carrieri, Leite-da-Silva, Souza y Pimentel, 2006), pues reconoce las estructuras materiales y sociales que modelan un discurso (Pimentel, Carrieri, Pimentel, y Brito, 2011). Así tiene en cuenta el hombre y el lenguaje no como sistemas abstractos, sino considera la importancia de los procedimientos y las condiciones por las que el discurso es producido (Silva, 2005).

En otras palabras el discurso está vinculado al lugar de enunciación, aunque dicha relación con el espacio físico y temporal sea incompleta (Carrieri et al., 2006). Además para el AD el lenguaje no es transparente, de manera que debiese identificar como el discurso significa en el texto (Silva, 2005). Así el AD busca comprender profundamente la realidad social reflejada en la formación discursiva, por medio de la incautación de los discursos de los actores sociales (Pimentel et al., 2011).

Así este estudio utiliza las categorías de análisis del AD:

- Los principales aspectos de la selección léxica: a partir de la identificación de palabras en los documentos analizados con el fin de conocer el mensaje a través de su uso lexical.
- Los temas y figuras principales (implícitas y explícitas en el texto): incluso los elementos de la semántica discursiva como temas (elementos abstractos), figuras (elementos reales), asimismo la mención con respecto al tiempo y espacio.
- Los principales recorridos semánticos: establecidos como la ruta semántica, de sentido, a través de la identificación de palabras expresas por los temas.
- Otros aspectos relevantes de la semántica discursiva: identificados por la manifestación de los aspectos ideológicos del mensaje, de elementos interdiscursivos, y de la forma de articulación semántica a lo largo del discurso.

5. Análisis

En el Plan Nacional de Desarrollo el análisis fue restringido a los trascursos que abordan sobre la participación ciudadana en el turismo. Sin embargo, la ruta semántica de la acción económica se muestra como el principal recorrido en el que orientase el discurso del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. En ese contexto el tema del turismo se presenta como un “sector estratégico” junto a la minería y la agricultura, que debe recibir inversiones de “la política de fomento económico”, para el desarrollo sectorial y regional (México, 2013a: 80).

En el apartado IV del PND, intitulado “México Próspero”, el punto “IV.1. Diagnóstico: existe la oportunidad para que seamos más productivos” (México: 2013a: 72) se destaca en las selecciones lexicales “próspero”, “oportunidad” “seamos más productivos” la construcción de un recorrido semántico de la acción política e ideológica, que explícitamente manifiesta un ideal de progreso y de logros en un tiempo futuro cercano.

Estrategia 4.11.1. Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico.

Líneas de acción

Impulsar la transversalidad presupuestal y programática de las acciones gubernamentales, coordinándolas hacia los objetivos de la Política Nacional Turística. (México, 2013a: 143)

Estrategia 4.11.2. Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico.

Líneas de acción

Fomentar la colaboración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios. (México, 2013a: 143)

Específicamente, con respecto al tema de la participación en el turismo se identifica el énfasis en la Estrategia 4.11.2 a los personajes “sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios”. La selección lexical “colaboración” manifiesta la forma como dichos actores deben articularse para la organización de la oferta turística. Así trae implícito en esta estrategia la idea de la “transversalidad”, que aparece explícitamente en una de las líneas de acción de la Estrategia 4.11.1 de promover el ordenamiento y la transformación del sector turístico.

Así, la selección lexical “transversalidad” está asociada a la idea de articulación entre los actores de las distintas esferas del sector público para la implementación de las políticas. En este contexto existe el implícito supuesto de la participación de la iniciativa privada y de la sociedad civil en este proceso. Al mismo tiempo esta silenciada la idea de centralidad en el proceso decisorio de la política turística en el nivel nacional.

A partir de estas consideraciones destacase como principales aspectos de la sintaxis discursiva del Plan Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018, que por tratarse de un documento institucional, el texto se presenta en tercera persona, narrando las estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo turístico en México.

Cuanto a la cuestión espacio temporal está informado un periodo reciente, es decir el Programa se presenta en diciembre del 2013, y trae los objetivos para el sector turístico durante el periodo del gobierno presidencial 2013-2018. Con respecto a esto resaltase el lineamiento presentado con el discurso político del mismo periodo en México. Así la idea de la participación está relacionada al enfoque transversal que es contemplado en su PND,

o sea, tiene como objetivo principal la formación de un estado mínimo, a través de la disminución de las funciones del sector público, por medio de la delegación a las esferas estatales y municipales, sino también a la sociedad civil y al sector privado, la tarea de prestación de servicios públicos.

En el apartado I, el Marco Normativo, presentado en el PROSECTUR 2013-2018, transmitiese la idea de que el proceso de elaboración del instrumento direccionador de la política de turismo mexicana actual fue constituido por el principio de la participación.

*[...] el PROSECTUR 2013-2018, es el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal en materia turística en donde se constituyen los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores concretos del sector, el cual fue elaborado a través de un **proceso exitoso de involucramiento activo y entusiasta de miles de participantes en todo el país; de los tres órdenes de gobierno, de especialistas, de empresarios, de trabajadores, la sociedad civil organizada, el sector académico y los ciudadanos en general.** La visión local del PROSECTUR se obtuvo con la participación directa y activa de los gobiernos estatales, en consultas realizadas a través de foros regionales. Asimismo, la Secretaría como coordinadora sectorial consideró las propuestas presentadas por las entidades del sector. (México, 2013b: 3, grifón nuestro)*

Así mencionase los personajes movilizados como “todos” los interesados en la actividad turística: “funcionarios públicos”, “especialistas”, “empresarios”, “trabajadores”, “sociedad civil organizada”, “sector académico”, “ciudadanos en general”.

El tema del “involucramiento activo”, reforzado por el adjetivo “entusiasta”, que componen la semántica discursiva buscan transmitir la idea tanto de legitimación de la política por medio de la participación de los actores interesados, como de un discurso político democrático e inclusivo. Además de este contenido implícito subrayase las “consultas” y “foros regionales” como contenidos explícitos que corroboran el discurso de la participación social sobre las decisiones en el sector turístico.

En el punto II, Diagnóstico, evidenciase que la trayectoria semántica central del discurso es del “desarrollo económico”.

*La actividad turística tiene una ventaja propia del sector terciario, ya que **genera un impacto económico más acelerado** en comparación con otras ramas productivas. (México, 2013b: 3)*

*[el turismo] es un **catalizador del desarrollo**, representa un poderoso instrumento **para elevar el bienestar de las comunidades receptoras**, genera un sentido de pertenencia y contribuye a la preservación de la riqueza natural y cultural. (México, 2013b: 3)*

En esa parte se reproduce la idea general y la principal defensa para el impulso del turismo: de que es una actividad que genera inversiones en corto plazo y funciona como estrategia para el llevar al desarrollo social a través de desarrollo económico. Asimismo, contribuye para la valorización de los destinos turísticos. Es decir, el discurso económico es explícito por el tema del “desarrollo” y el adjetivo “catalizador” se usa como un énfasis para señalar la capacidad del turismo de contribuir al desarrollo.

Junto a la noción del “desarrollo económico”, que mismo con sus beneficios genera sus efectos nocivos de reproducción de la desigualdad social, emerge en contraste el discurso de

promoción del “desarrollo integral”, asociado a la sustentabilidad de la actividad turística. O sea representa una reproducción, o una vinculación, con las ideas de la coyuntura global que presenta la necesidad de crearse estrategias sostenibles para el bienestar de la humanidad. Por lo tanto se observa una conjunción de dos trayectos semánticos distintos, que todavía son vinculados al interdiscurso neoliberal como ideología hegemónica. Esto observase en el intervalo del PROSECTUR (2013b: 13):

[...] la capitalización y expansión del sector requiere de una adecuada articulación y complementación de acciones gubernamentales y de colaboración con los sectores social y privado.

Así el tema de la “articulación” y “colaboración” con “sectores social y privado”, se manifiesta explícitamente en el discurso como un medio para el logro del éxito de la industria turística, basada en la “capitalización” y “expansión”, que son selecciones lexicales asentadas en el discurso neoliberal. De esta manera, incorporase la trayectoria semántica del tema del “desarrollo”.

De los objetivos, estrategias y líneas de acción del PROSECTUR en pocos transcurros es evidente algún tipo de incentivo a la participación de la sociedad en el desarrollo turístico.

Objetivo 1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.

Aprovechar el potencial turístico del país requiere de la acción coordinada de todos los actores involucrados. Para lograrlo, promovemos activamente la armonización del marco jurídico y la articulación de los programas y acciones en materia turística con las entidades federativas y los municipios, así como con la academia, el sector privado y el sector social. Debemos establecer mecanismos idóneos para promover y orientar las aportaciones que cada uno de estos actores realicen en un contexto de colaboración, corresponsabilidad, racionalidad y transparencia. Con este fin, y para alcanzar los objetivos de la Política Nacional Turística, es indispensable avanzar en la transformación del sector e impulsar la actualización del marco jurídico con una visión moderna, incluyente y de largo plazo. (México, 2013b: 15)

A pesar de que se indica explícitamente en el discurso la necesidad de una actuación compartida y colaborativa entre los actores involucrados en la industria turística, en el objetivo 1, el uso de la flexión verbal en la primera persona del plural en la sintaxis discursiva, como en “promovemos”, “debemos establecer”, presupone implícitamente el sector público nacional como actor central en la elaboración de las acciones sobre el turismo. Así está expreso en el contenido discursivo que “colaboración, corresponsabilidad”, son estimulados bajo el control del Estado centralizador, en contraste con el discurso político de la participación en el proceso político.

Estrategia 1.4 Fortalecer los mecanismos de concertación con la academia, el sector privado y el sector social, en beneficio del turismo.

Líneas de acción

1.4.1 Promover la participación del sector privado, la ciudadanía y la academia en iniciativas que fortalezcan la política turística.

1.4.2 Incentivar la participación de la academia, la sociedad organizada y el sector empresarial en la implementación y evaluación de la política sectorial.

1.4.3 Facilitar a los actores interesados el acceso a la información sectorial a través de las nuevas tecnologías.

1.4.4 Establecer canales de difusión de la implementación de las acciones gubernamentales. (México, 2013b: 15)

En la Estrategia 1.4 del objetivo 1, a los personajes “academia”, “sociedad organizada” y “sector empresarial” se atribuye la corresponsabilidad de implementar y evaluar la política sectorial del turismo, fundamentada en la idea de “fortalecimiento”, o sea, la relación explícita al hecho de que la integración/participación de los actores involucrados trae beneficio para toda la cadena del turismo.

El “acceso a la información sectorial” sobre “la implementación de las acciones gubernamentales” puede ser analizado a partir de un duplo sentido. La idea del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación hace parte de una tendencia global, que por un lado representa una conquista de la democracia, mientras se convierte en una herramienta legitimadora de la acción del estado.

Objetivo 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.

El desarrollo sustentable del sector turístico tendrá una visión integral que contempla criterios medioambientales, económicos y sociales. Este enfoque contribuirá a incrementar la derrama económica que genera el turismo promoviendo una distribución más justa y equitativa de los beneficios y una mayor protección del patrimonio natural y cultural. Esta visión se verá reflejada en el esfuerzo por sistematizar y consolidar mecanismos de monitoreo de estos criterios en coordinación con las entidades federativas y los municipios turísticos. Estas acciones beneficiarán al medio ambiente, a los turistas y, sobre todo, a las comunidades receptoras. (México, 2013b: 20)

Estrategia 5.4. Promover una distribución amplia y justa de los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras.

Líneas de acción

5.4.1 Impulsar esquemas de planeación participativa, apropiación, y valoración de los recursos naturales y culturales en las comunidades turísticas. (México, 2013b: 21)

En el Objetivo 5 el tema de la sustentabilidad es representado por las selecciones lexicales “desarrollo sustentable”, “visión integral”, “distribución más justa y equitativa”, “protección del patrimonio natural y cultural”. La conjugación verbal “se verá reflejada” exprime el explícito presupuesto de la realización de acciones en un tiempo futuro cercano. Mientras tanto, el tema de la “planeación participativa”, que sería el eje para la integración de la sociedad en las decisiones y acciones sobre el turismo aparece apenas una vez, lo que muestra la inconsistencia de la posibilidad de la participación de los involucrados en el proceso de toma de decisión, mismo que su acción en las etapas de implementación y monitoreo sean considerados fundamentales a lo largo del discurso textual.

6. Conclusiones

Concluyese a partir del análisis del discurso del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y del Plan Sectorial de Turismo (2013-2018) que el poder de interferencia de las organizaciones sociales en las arenas políticas no proporcionase efectivamente, y de forma continua. Mientras tanto, el poder de interferencia de las grandes empresas que actúan en

los destinos turísticos concentra las prioridades en el desarrollo económico “insustentable” de los destinos turísticos.

En el análisis verificase las contradicciones en el discurso político, que al abordar a los ámbitos social y económico, resulta inconsistente al mismo tiempo que se caracteriza un dominio del interés económico en el discurso institucional. Así, con el objetivo propuesto, de debatir sobre la inserción de temas de importancia social, se infiere que en la actualidad las políticas públicas de turismo son ineficientes con respecto a la capacidad de entrega de beneficios sociales como un reflejo de la falta de inserción de los diversos intereses en la agenda pública.

La visión del discurso económico dominante y de la globalización recibe varias críticas, ya que no incorpora las necesidades de los diversos actores, destacando el énfasis al desarrollo económico como suficiente para la obtención de los logros sociales. Sin embargo, con el desarrollo del sistema económico imperante, la globalización ocupa una proporción poco ventajosa para todos los involucrados, pues en cuanto en el plan del discurso se considera su capacidad de traer beneficios y desarrollo de una manera más conjunta entre los países, resulta que las consecuencias de ese fenómeno no son tan benéficas. En decir, los logros económicos benefician a los actores privados, los cuales poseen más poder de interferencia en las decisiones públicas, y las otras cuestiones se quedan aisladas en la espera de que el desarrollo económico traiga beneficios comunes.

Finalmente, considerase que la participación y la interferencia directa de los grupos excluidos en los procesos políticos, es una alternativa para un cambio en el modelo imperante, alcanzando la reducción de las desigualdades generadas por el turismo. Argumentase que la acción colectiva puede ser un instrumento para que los grupos aún no representados en las arenas políticas accedan a estos espacios y aprendan sus dinámicas internas. Así pueden actuar por la inserción de temas de su interés en las agendas públicas, en lugar de solamente corroborar el sistema existente. Por lo tanto, el tema del desarrollo social vincúlase al tema del poder y de la autonomía de las comunidades receptoras en las arenas políticas.

Recuérdese que estas reflexiones representan los avances de una investigación en curso. La continuación de este análisis desprendiese, precisamente, un estudio empírico que observa los elementos que caracterizan la arena política mexicana, quienes son los actores que de ella participan, y específicamente los espacios de formación de la política turística.

Bibliografía

- Alvater, E. y Mahnkopf, B. (2002). Globalización: ¿Nada Nuevo? México: Siglo Veintiuno-UNAM, pp. 11-51.
- Cacciutto, M. Roldán, N. G., Corbo, Y. A., Cruz, G. M. y Barbini, B. M. (2015). Análisis de la participación social en el marco del programa “Pueblos Turísticos”. El caso de Carlos Keen, en Revista de Turismo y Patrimonio Cultural (Pasos), Vol. 13, N° 3, pp. 669-680.
- Campos, L. (1995). Crisis global y reestructuración económica mundial, Globalización y Bloques Económicos: Realidades y Mitos. México: Juan Pablos, pp. 66-95.
- Canal, M. I. G. (2006). Espacio y Poder: El espacio en la reflexión de Michel Foucault. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Carrieri, A. P., Leite-da-Silva, A. R., Souza, M. M. P. y Pimentel, T. D. (2006). Contribuições da análise do discurso para os estudos organizacionais, en *E&G Economia e Gestão*, Belo Horizonte, Vol. 6, Nº 12, pp. 39-63.
- Carvalho, F. C. C., Borges da Silva, C. C., Garcia, A. P. P., Brasil, F. P. D. (2015). “Juntos Faremos”: Deliberação como Alternativa de Gestão na Administração Pública, en *Administração Pública e Gestão Social*, Vol. 7, Nº 2, pp. 63-71.
- Cepal (2002). Desigualdades y asimetrías del orden global in *Globalización y Desarrollo*, en *Globalización y desarrollo*. Chang, J. (2011). Institutions and economic development: theory, policy and history, en Ellwood, W. (2003). *El siglo de las empresas*, en *Casino Mundial Claves de la Globalización Económica*, Edit. Intermóm Oxfam, Barcelona España, pp. 61-80.
- Emmendoerfer, M. L., Silva, F. C., Lima, A. A. T. F.C. (2014). Inovação social na gestão pública do turismo: uma análise dos circuitos turísticos em Minas Gerais, en Pimentel, T. D., Emmendoerfer, M. L., Tomazzonni, E. L. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1ª Ed. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade Caxias do Sul / EDUCS.
- Friedman, M. (1962). *Capitalismo y Libertad*. Rialp: Madrid.
- Fung, A. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências, en Schattan, V. y Nobre, M. *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34. pp. 173-210
- Goodwin, N. (2014). The human element in the new economics: a 60-year refresh for economic thinking and teaching, en *Real-World Economics Review*, Nº 68, pp. 98-118.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. New York: Longman.
- México. 2013b). *Diario Oficial de la Federación (Tercera Sección)*. Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018.
- México. Gobierno de la República. (2013a). *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*.
- Monterroso, N. S. (1999). *La Sociedad Civil y sus Acciones contra la Pobreza. Reflexiones sobre su Fundamentación y Algunos Debates Actuales*. Universidad Iberoamericana-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.
- Monterroso, N. S. (2011). La insustentabilidad del turismo sustentable. En Alejandro, J. A., Valenzuela, I. C. Juan Pablos. *Desarrollo insostenible: Gobernanza, agua y turismo*. Editor: México.
- Pimentel, T. D., Carrieri, A. P., Pimentel, M. P. C. y Brito, M. J. (2011). “Da basílica à feira... do oásis ao Shopping: a trajetória das metáforas do Jubileu em Congonhas (MG)”, en *RAP*, Rio de Janeiro, Vol. 45, Nº 1, pp. 45-66.
- Rua, M. G. (2009). *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração.
- Scott, J. (2011). *Conceptualizing the Social World: principles of sociological analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Silva, M. A. M. (2005). Sobre a Análise do Discurso. *Revista de Psicologia da UNESP*, Vol. 4, Nº 1.
- Stiglitz, J. E. y Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2010). *Mis-Measuring our lives: The Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. New York/London: The New Press.

Stickers, K. W. (2013). Pasado, presente y futuro de las ideas utópicas: Repensar las bases éticas de la economía. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Vilas, C. (1999). Seis ideas falsas sobre la globalización, en Globalización: crítica a un paradigma, México: UNAN-IIE-GGAPA-Plaza y Janés. pp. 69-102.