

Planificación participativa del desarrollo turístico: la experiencia en el estado de Puebla, México

Beatriz Herrera López*

PALABRAS CLAVE

turismo, naturaleza, planificación, plan, Puebla

KEY WORDS

tourism, nature, planning, plan, Puebla

Resumen

En este artículo se presenta el ejercicio de planificación realizado en el Estado de Puebla. Participaron activamente en talleres y mesas de trabajo, 118 actores relacionados directamente con el Turismo de Naturaleza.

Se realizó una encuesta que alcanzó la distribución de 2.500 cuestionarios, con la participación de 22 universidades y 30 consejos municipales de turismo. Se vincularon 6 universidades con trabajo académico, lo que sumó a la información sobre temas

de garantías de calidad, indicadores y comercialización del Turismo de Naturaleza en el Estado.

Se realizaron 3 talleres con 11 mesas de trabajo que abordaron temas sobre promoción y comercialización, planificación, operación, gestión y gobernanza del Turismo de Naturaleza. Se realizaron dos giras de trabajo en donde se entrevistó a profundidad a 21 actores. El resultado final fue el Plan Estatal de Turismo de Naturaleza para el Estado de Puebla 2007-2020.

Abstract

This article will present the realization of participative planning in the state of Puebla. In this process active involving took place in workshops and focus groups 180 different stakeholders directly related to tourism in natural areas.

A survey was made in which 2500 questionnaires were filled by 22 universities and 30 local tourism councils. Six universities were incorporated with academic documents which were added to the information of subjects such as: quality warranties, indicators and

commercialization of tourism in natural areas in the state of Puebla.

On the other hand, three workshops were completed with 11 focus groups that approached issues like advertising and commercializing, planning, operation, management and governance for this kind of tourism. Also two tours were made in which 21 important stakeholders were interviewed. The major and final outcome was the Natural Tourism Plan for the State of Puebla 2007-2020.

* Docente investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Licenciada en Turismo. Magíster en Gestión Cultural, Turismo, Patrimonio y Naturaleza. Ha trabajado en iniciativa privada y docencia. Ha sido funcionaria de la Secretaría de Turismo. Actualmente, asesora al Secretario de Turismo del Gobierno del Estado de Puebla en temas de desarrollo turístico y capacitación. beatrizherreralopez@gmail.com

*Mesa de trabajo realizada en el marco de la estrategia de planificación para elaborar el Plan de Turismo de Naturaleza, en Puebla, México. (Fotografía suministrada por la autora).



Introducción

El turismo, desde el punto de vista económico, es una actividad que genera progreso; desde lo social, es un fenómeno que a través del desplazamiento de las personas provoca procesos de interacción incluso antes de iniciar el viaje, durante y después de él; desde la sociología, es una actividad de ocio que otorga al ser humano, en la mayoría de los casos, oportunidad de crecimiento y desarrollo personal (Acerenza, 1997); y desde la antropología, provee al ser humano de la oportunidad de aprendizaje y sensibilización sobre su cultura y las que conoce a través del viaje.

México, un país multilingüe y pluricultural, cuenta con realidades y escenarios diversos, complejos y de abismales diferencias. Una sociedad marcada por la desigualdad social que se arrastra desde la época virreinal. El proceso histórico de este país hace del espacio un “collage” de “propiedades” que se vuelve un reto en la planificación y organización del territorio. Intentar planificar, entonces, en turismo, tiene implicaciones que no son fáciles de resolver, entendiendo la planificación como “el proceso que permite establecer un sentido de dirección y un ambiente propicio para una gestión que puede ser institucional o social, informada e innovadora” (Saavedra, 2001, p. 29)

El Turismo de Naturaleza tuvo su antecedente en el llamado Turismo Alternativo, que promueve la atención personalizada y la posibilidad de “viaje a la medida”, además de buscar “experiencias y vivencias únicas, no repetibles, personales, en un entorno de calidad” (Zamora, 2002, p. 11).

El Turismo de Naturaleza tuvo su antecedente en el llamado Turismo Alternativo, que promueve la atención personalizada y la posibilidad de “viaje a la medida”

El modelo alternativo o actualmente *de naturaleza*, busca un planteamiento desde el desarrollo sustentable y sostenible. Según la Organización Mundial del Turismo —OMT—, debe incluir un uso óptimo de los recursos del medio ambiente, respeto y tolerancia a los valores socioculturales de las comunidades y una distribución equitativa de los beneficios económicos que se generen (OMT, 2010).

Aunado a lo anterior, están las tendencias del mercado, que se empiezan a inclinar por el conocimiento y la valoración de entornos naturales y expresiones culturales. Crece un segmento de visitantes que busca recrearse realizando diversas actividades en constante movimiento, buscando experiencias significativas en y con la naturaleza; tienen preferencia por entornos conservados y por expresiones culturales auténticas, manifestando el compromiso de respetar, apreciar y cuidar los recursos que están utilizando para recrearse. Es así como se identifican, dentro del Turismo de Naturaleza, tres nichos de mercado a partir de la demanda de las actividades: Ecoturismo, Turismo de Aventura y Turismo Rural (Secretaría de Turismo Federal, 2006).

Teniendo como marco de referencia los anteriores datos, México se da cuenta de la riqueza

con la que cuenta, empezando por que está considerado dentro de los 12 países que concentran el 70% de la diversidad mundial, junto con Australia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, India, Indonesia, Madagascar, Perú y República Democrática del Congo (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2010). Considerando que existen alrededor de 170 países en el mundo, goza de una posición privilegiada al ser un país “megadiverso”.

Adicionalmente, el país cuenta con la diversidad y la riqueza cultural de los pueblos indígenas, que poseen gran parte de las expresiones culturales auténticas y que son una pieza fundamental del mosaico de culturas y tradiciones que han construido el México moderno. Se han identificado 62 grupos etnolingüísticos que suman un total de 10´220.862 personas, siendo el nahua el pueblo indígena que tiene una mayor representatividad con casi 2´445.000 hablantes (Navarrete, 2010)

Sin embargo, el problema radica en que la actividad turística en general en nuestro país ha sido espontánea casi desde sus inicios en 1930, cuando empezaba el desarrollo de Acapulco (Acerenza, 1997). No es sino hasta 1968 cuando se promulga “el primer plan elaborado por el Departamento de Turismo” (Acerenza, 1991, p. 43); el siguiente intento de planificar se da en 1974 con la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo —FONATUR—, con el esquema de Centros Integralmente Planeados que da paso a uno de los centros turísticos más importantes de la actualidad: Cancún. Sin embargo, la planificación inmobiliaria de este centro no incluyó temas sustantivos como las dinámicas sociales y económicas de los que ahí vivirían para hacer posible la actividad turística.

Cada sexenio o trienio se realiza planificación estratégica de la actividad en el país, estados y municipios, según corresponda. La planificación del turismo ha sido tradicionalmente centralizada (Fernández & Porras, 1995), siendo éste el principal elemento de fracaso para el Turismo de Naturaleza en los territorios rurales e indígenas. Otro problema es que, generalmente, se “siguen lineamientos macroeconómicos con el afán de posicionar el turismo

en escenarios globales y la planificación se hace vertical” (Chávez de la Peña, 2005, p. 31).

Según datos de la Secretaría de Turismo Federal (2006), durante 2001-2006 la inversión de Turismo de Naturaleza correspondiente a estructura turística —cabañas, paradores, hospedaje, restaurantes—, ascendió a 1.261,1 millones de pesos mexicanos, que representan aproximadamente 100 millones de dólares. Sin embargo, al final del sexenio se enfrentó una triste realidad de estructuras abandonadas, sin funcionar, o las que funcionaron no son competitivas y presentan serias fallas en la prestación de los servicios turísticos.

El conflicto se presenta cuando los grupos que se apoyan no siempre están dentro de territorios con “factibilidad turística”. Aunado a esto, se marcó una tendencia a construir cabañas como solución a la falta de hospedaje y de servicios de alimentos y bebidas; sin embargo, la falta de planificación de la actividad turística y la casi nula inversión en capital social como capacitación para la operación de las nuevas estructuras turísticas, hicieron que se perdieran o se utilizaran para otros fines, además de que no tienen un nivel adecuado para brindar servicios básicos con calidad y tienen graves fallas en la operación de los servicios.

Son contados los casos en que una organización social o rural haya logrado tener éxito en su proyecto turístico y que sea actualmente una empresa de turismo de naturaleza competitiva y con un planteamiento en el desarrollo sostenible. En el caso de la inversión privada, los casos de éxito son más, por la propia formación y oportunidades de quienes la gestionan.

Desarrollo y resultados

De acuerdo a los lineamientos del Programa Sectorial de Turismo 2005-2011 del Estado de Puebla, cuyo primer objetivo dice: “Establecer las bases del desarrollo turístico del Estado, con lineamientos de sustentabilidad, a través de herramientas adecuadas de planeación que contribuyan a identificar el potencial turístico de las regiones” (Gobierno del Estado de Puebla,

2005, p. 22), se organizó la metodología y estrategia de planificación para la elaboración del Plan de Turismo de Naturaleza, encabezado por la Secretaría de Turismo.

La propuesta de trabajo contó con la asesoría y orientación de la Secretaría de Turismo Federal, a través de la Dirección de Turismo Alternativo. El proceso estuvo respaldado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional —USAID—. Se partió de un diagnóstico que incluyó los siguientes temas orientados al Turismo de Naturaleza:

- Proceso de promoción y comercialización
- Proceso de planificación y gestión
- Proceso de operación y gobernanza

Como parte de la investigación documental previa para establecer el proceso general, se tuvo acercamiento con otros organismos internacionales que se vincularon en la actividad de planificación en diferentes momentos. La Organización de Estados Americanos —OEA— dio seguimiento al proceso de planificación y gestión del turismo de naturaleza y facilitó su opinión experta; al final, emitió un informe sobre el proceso.

Adicionalmente, a partir de 3 talleres se organizaron grupos de discusión en 11 mesas de trabajo; participaron empresarios de turismo de naturaleza, inversionistas y grupos comunitarios (hoteles, hostales, albergues, campamentos, restaurantes, guías especializados, operadores), así como clubes de deportes (parapente, pesca deportiva, motocross, buceo, rappel, alta montaña, senderismo y caminatas, escalada, actividades en plaza de retos, espeleología). También fueron convocados los empresarios que venden el Turismo de Naturaleza, es decir, las operadoras o receptivos. En total, se registró la opinión y los comentarios de 118 participantes. Asimismo, participaron Organizaciones No Gubernamentales y la Asociación Mexicana de Turismo de Aventura y Ecoturismo —AMTAVE—, organismo nacional con representaciones en cada Estado.

La participación institucional de dependencias gubernamentales, estatales y federales

La participación institucional de dependencias gubernamentales, estatales y federales que inciden en el desarrollo de la actividad turística y el campo en el Estado de Puebla, fue fundamental

que inciden en el desarrollo de la actividad turística y el campo en el Estado de Puebla, fue fundamental; se registró la participación de 6 dependencias estatales y 7 federales. Se sumaron académicos e investigadores, consejos municipales de turismo —30 de los 62 municipios con vocación turística—, directores y regidores de turismo.

Los temas incluidos en cada proceso se describen a continuación:

- *En el proceso de operación y gobernanza.* Se abordaron temas de capacitación y de actividades especializadas del turismo, junto con sistemas de garantías; es decir, la pertinencia o no de los sellos de calidad, el fortalecimiento de redes, la cultura turística sustentable y el financiamiento.
- *Proceso de planificación y gestión.* En este proceso, se vincularon organismos nacionales e internacionales para conocer cómo construir indicadores de sustentabilidad, cómo medirlos y cuáles son los más pertinentes.
- *Proceso de promoción y comercialización.* Se discutieron las líneas de acción para orientar adecuadamente la promoción y comercialización de este segmento de mercado, considerando que la ciudad de Puebla tiene ya una imagen posicionada en el tema cultural.

Los temas se complementaron con dos giras de trabajo que reconocieron y documentaron necesidades de este segmento.

Encuesta

Se diseñó un cuestionario para registrar la opinión del público con un interés para apoyar el proceso de planificación que, aunque no fue convocado a participar en las mesas de trabajo,

por su experiencia como turista, estudioso del turismo o funcionario, quiso aportar al proceso.

Se distribuyeron 2.500 cuestionarios con los procesos a discutir, con el objeto de que se monitoreara la prioridad de los temas. Los resultados arrojaron que el programa de capacitación especializada en las empresas de Turismo de Naturaleza y la imagen y programa de promoción para el Turismo de Naturaleza en el Estado de Puebla, son los temas que más importancia tienen dentro del proceso de planificación. A continuación se presentan los resultados; el 5 representa la opción *más importante* y el 1, *la menos importante*.

TABLA 1. Resultados de la encuesta aplicada al público que no participó en talleres presenciales

Concepto	Respuestas	Acumulado (Porcentajes)
Programa de Indicadores para el control y medición de la actividad de Turismo de Naturaleza	1	6.59
	2	4.40
	3	26.92
	4	32.42
	5	29.67
Registro de información sistematizada y actualizada para la toma de decisiones	1	12.09
	2	1.10
	3	19.78
	4	25.82
	5	41.21
Fortalecer las redes entre prestadores de servicios de Turismo de Naturaleza para hacer más eficiente la entrega del producto	1	10.99
	2	2.75
	3	9.89
	4	35.71
	5	40.66
Programa de capacitación especializada a las empresas de Turismo de Naturaleza	1	7.69
	2	2.75
	3	9.89
	4	19.23
	5	60.44
Programa de incentivos e incubadora de empresas para motivar la inversión en proyectos de Turismo de Naturaleza	1	9.34
	2	1.10
	3	14.84
	4	29.67
	5	45.05

Concepto	Respuestas	Acumulado (Porcentajes)
Estudio de Mercado potencial para orientar el desarrollo de la oferta de servicios de Turismo de Naturaleza	1	7.69
	2	4.40
	3	17.58
	4	31.87
	5	38.46
Organizar la oferta existente de servicios de naturaleza para buscar mercados	1	6.59
	2	1.65
	3	15.38
	4	35.71
	5	40.66
Sistemas de certificación y garantías de calidad de los servicios de Turismo de Naturaleza	1	7.69
	2	2.75
	3	20.88
	4	32.42
	5	36.26
Imágen y programa de promoción para el Turismo de Naturaleza en el Estado de Puebla	1	7.69
	2	3.85
	3	7.14
	4	25.82
	5	55.49
Herramientas tecnológicas para la difusión y comercialización del Turismo de Naturaleza	1	10.99
	2	4.40
	3	15.93
	4	37.36
	5	31.32
Programa de comercialización para facilitar el acceso y compra de productos de Turismo de Naturaleza	1	9.34
	2	2.75
	3	23.63
	4	28.02
	5	36.26

FUENTE: elaboración propia

Vinculación con universidades

Las universidades tuvieron una aportación importante en el proceso de elaboración del plan de Turismo de Naturaleza; 6 trabajaron al interior y presentaron informes sobre la pertinencia de garantías de calidad y certificaciones en Turismo de Naturaleza, junto con análisis de indicadores de sustentabilidad y estudios de mercado y perfil de visitante del segmento en cita.

Conclusiones

El trabajo interinstitucional de Dependencias del Gobierno Estatal y Federal ha sido más organizado, se ha generado una sinergia que permite tomar decisiones sobre asignación de recursos para nuevas empresas de este segmento de mercado —Turismo de Naturaleza— en espacios con factibilidad turística, lo que permite eficiencia en la inversión, no sólo en la estructura turística sino también de los recursos que se invierten en capacitación y promoción.

Durante el 2010, se lograron recursos a través del Convenio de Reasignación de Recursos de la Federación que firma el Gobierno Estatal con el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Turismo de ambos niveles de gobierno, por un monto de aproximadamente 243.000 dólares para la elaboración de un catálogo de productos de Turismo de Naturaleza, y de 97.000

dólares aproximadamente para capacitación especializada en temas que se reflejan en el Plan de Turismo de Naturaleza. De manera sucinta, los logros tangibles son:

- La planificación participativa favoreció la creación de una política pública sobre Turismo de Naturaleza en Puebla, ya que el programa se ha beneficiado con recursos económicos.
- Construir una visión entre los actores que inciden en la actividad de Turismo de Naturaleza ha podido sumar esfuerzo, trabajo y resultados de manera organizada, contribuyendo a alcanzar e incidir en los actuales indicadores de la actividad turística.
- Una herramienta de planificación como el Plan de Turismo de Naturaleza ha facilitado el trabajo de operación con el exitoso funcionamiento del Grupo Interinstitucional para el Turismo de Naturaleza en el Estado de Puebla.

REFERENCIAS

- Acerenza, M. (1997). *Administración de Turismo, conceptualización y Organización* (4ª ed.). México: Trillas.
- Acerenza, M. (1991). *Administración de Turismo, Planificación y Dirección* (2ª ed.). México: Trillas.
- Chávez de la Peña, J. (2005). *Ecoturismo TAP*. México: Trillas.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2010). *¿Qué es un país megadiverso?* Consultado el 15 de agosto de 2010 en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees.html>
- Fernández, V. & Porras, O. (1995). *La Planificación del Turismo en las Entidades Territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gobierno del Estado de Puebla. *Programa sectorial de turismo 2005-2011*. Puebla: el Autor.
- Navarrete, F. (2010). *Pueblos Indígenas de México*. México: Castillo.
- OMT (2010). *Sustainable development of tourism*. Consultado el 15 de agosto de 2010 en: <http://www.unwto.org/sdt/mission/en/mission.php>
- Saavedra, R. *Planificación del Desarrollo* (2ª ed.). Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Secretaría de Turismo Federal (2007). *Elementos para evaluar el impacto económico, social y ambiental del Turismo de Naturaleza en México*. México D.F.: Gobierno Federal.
- Zamorano, F. (2002). *Turismo Alternativo*. México: Trillas.