



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

---

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN**

**POLÍTICA BASADA EN EVIDENCIA:  
UN ENFOQUE PARA LA POLÍTICA TURÍSTICA**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTROS EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

**PRESENTAN  
MARCELA DOMÍNGUEZ CUANALO  
RAÚL GONZÁLEZ DE LA LLAVE**

**ASESORA DE TESIS  
DRA. MIRIAM FONSECA LÓPEZ**

**PUEBLA, PUE.**

**JUNIO DE 2018**

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Consideraciones metodológicas</b> .....	<b>4</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	
<b>Marco teórico</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
1.1 ¿Qué es una política? .....	7
1.2 El enfoque Política Basada en Evidencia .....	8
1.2.1 Características generales de la Política Basada en Evidencia .....	11
1.2.2 Metodologías de PBE: Revisiones Narrativas y Revisiones Sistemáticas .....	13
1.3 Marco Conceptual .....	18
<b>Capítulo 2</b> .....	
<b>Marco contextual</b> .....	<b>26</b>
2.1 Política Turística en la literatura académica .....	27
2.2 Política turística en México .....	28
<b>Capítulo 3</b> .....	
<b>Desarrollo de la política de turismo en México</b> .....	<b>34</b>
3.1 Recuento histórico .....	36
<b>Capítulo 4</b> .....	
<b>Análisis del uso de información en la Política Turística</b> .....	<b>46</b>
4.1 Uso de evidencia para la promoción .....	50
4.2 Análisis del uso de información disponible por parte de los Estados .....	52
4.3 ¿Por qué es necesaria la integración del modelo PBE dentro de la política turística estatal y nacional? .....	58
<b>Capítulo 5</b> .....	
<b>Propuesta de Política de Promoción Turística para la Ciudad de Puebla basados en el enfoque PBE</b> .....	<b>62</b>
5.1 Justificación de la propuesta .....	64

5.2	Metodología sistemática para elaboración de una PBE.....	66
<b>6</b>	<b>Consideraciones Finales.....</b>	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>72</b>

## Contenido gráfico

### Ilustraciones

Ilustración 1: Diferencia entre revisiones sistemáticas y narrativas.....	15
Ilustración 2: Pasos para realizar una revisión sistemática.....	19
Ilustración 3: Ciclo de las políticas públicas.....	21
Ilustración 4: Tipo y nivel de información que más ocupa en su trabajo.....	54
Ilustración 5: Nivel en el que requieren la información que ocupan en su trabajo.....	54
Ilustración 6: Tipo de información que más ocupa en su trabajo.....	55
Ilustración 7: ¿Para qué aspectos o planes de su trabajo utiliza más esta información?.....	56
Ilustración 8: Mapa de los principales temas por tipo de cliente.....	57

### Diagramas

Diagrama 1: Modelo de Proceso de Política de David Easton.....	16
--	----

### Tablas

Tabla 1: Comparativo de las etapas de la política pública en México.....	45
Tabla2: Bibliografía para ser considerada como evidencia.....	68

## **Introducción**

Dentro de la disciplina de las políticas públicas existen diversos enfoques a través de los cuales se aborda el proceso de diseño, implementación y evaluación; uno de ellos es el enfoque de Política Basada en Evidencia (PBE), el cual consiste en la utilización de métodos y procedimientos rigurosos apegados a las ciencias “duras” para argumentar y justificar la toma de decisiones por parte de las entidades públicas (Bracho, 2010).

Este enfoque, ha sido desarrollado por autores como Teresa Bracho (2010) y Giandomenico Majone (1992), quienes han puesto de manifiesto la importancia de la racionalidad, la metodología científica, y el uso de datos e información para la toma de decisiones dentro del proceso de políticas públicas. No obstante, es bien sabido que algunas áreas de gobierno no son tan susceptibles de la aplicación de este método<sup>1</sup>, principalmente debido a dos factores: la falta de evidencia objetiva respecto al tema y la influencia política dentro del proceso de toma de decisiones.

En lo que respecta al primer factor, cabe decir que si bien desde hace más de una década tanto los gobiernos como la comunidad científica han puesto empeño en consolidar una base de información útil para el proceso de toma de decisiones aún existen rubros dentro del espectro gubernamental en donde la evidencia científica no ha atestiguado ni a favor ni en contra. El segundo factor es una limitante natural de la política, dentro de la cual los juegos de poder son inherentes al proceso de toma de decisiones, por ello, la evidencia científica difícilmente se convierte en el argumento central dentro del proceso de políticas públicas.

Es importante reconocer que “tanto los gobiernos como sus opositores han vuelto la mirada y se han interesado mucho más en el estudio de los procesos, productos e impactos de las políticas turísticas. De ahí que la evaluación de las decisiones gubernamentales, acciones y programas encaminadas hacia el turismo han recibido creciente reconocimiento” (Airey, 2008).

El presente trabajo pretende proponer la aplicación del método Política Basada en Evidencia al rubro turístico, espacio que ha tenido gran auge a partir de la década de los 90’s impactado positivamente las economías tanto nacional como estatales y que al mismo

---

<sup>1</sup> Existe una amplia bibliografía y recursos empíricos sobre la aplicación del método PBE en temas de salud, economía y desarrollo social; en cambio en temas referentes al turismo no se encontraron referencias.

tiempo encuentra dificultades para utilizar evidencia científica, debido a la escasez de la misma, en temas de política turística.

En este sentido se cree que el método PBE puede fungir como una herramienta para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas relacionadas con el ámbito turístico, el cual, al igual que otros campos requiere de la certidumbre de las evidencias para su correcto desenvolvimiento. Por ello se piensa que “el viraje de las políticas basadas en los juicios y opiniones hacia las políticas basadas en evidencia ayuda a reducir el prevalente escepticismo público acerca de la efectividad de los gobiernos y las consecuencias e impactos de sus políticas” (Hall, 2008).

Otro de los objetivos de esta investigación es presentar una propuesta de aplicación del enfoque PBE en una acción específica de la política turística: la promoción de un destino a través de la construcción de un personaje que le dote de identidad. En ese sentido, se utilizará el caso de la capital poblana junto con la imagen de la China Poblana como un binomio adaptable a las necesidades de promoción turística y posicionamiento del destino tanto a nivel nacional como internacional.

¿Por qué es necesario aplicar el modelo PBE en la política turística? Es la pregunta más apremiante que se busca responder en este estudio; por ello, tomando como base dicho modelo se realizará un análisis de cómo se ha venido haciendo durante los últimos 6 años, y posteriormente se efectuará una propuesta acerca de la evidencia necesaria para diseñar una política turística basada en evidencia.

### **Consideraciones metodológicas**

- a) **Objetivo general:** Elaborar un análisis de la política turística mexicana de acuerdo a los principios generales del enfoque de Política Basada en Evidencia y proponer su uso para la elaboración de un modelo de fomento al turismo en el Estado de Puebla. Bajo la consideración de que una PBE es una política basada en investigación, que aplica procedimientos rigurosos y sistemáticos para la recolección de datos y se preocupa por la transformación de éstos en conocimiento formal de carácter utilizable para la toma de decisiones.

**b) Objetivos Particulares:**

1. Presentar una propuesta de política pública de promoción turística para la capital poblana partiendo del enfoque de Política Basada en Evidencia.
2. Indicar las posibles evidencias necesarias para llevar a cabo la política de promoción turística para la ciudad de Puebla a través de la creación de una identidad turística.
3. Ahondar en los elementos constituyentes del enfoque de Política Basada en Evidencia.

c) **Hipótesis:** Aunque las instituciones encargadas del fomento al turismo cuentan con departamentos facultados para generar información pertinente para la toma de decisiones, ésta no ha sido aplicada bajo el enfoque de PBE, por ello se busca impulsar su aplicación para lograr un mayor grado de certidumbre, profesionalización y eficiencia en los procesos de elaboración, implementación, y evaluación de políticas públicas de promoción turística.

**Descripción del Capitulado**

**Capítulo I: Marco teórico**

Se abordan los conceptos y teorías en las que se enmarca la PBE, así como términos, definiciones y significaciones de elementos de la política turística.

**Capítulo II: Marco Contextual**

Se expone el ámbito en el que se desarrolla el estudio, la situación actual de la PBE respecto al turismo, la manera en la que la política turística se lleva a cabo en México, y la importancia del turismo y de la promoción turística en el contexto nacional, estatal y local.

**Capítulo III: Desarrollo de la política de turística en México**

Este capítulo tiene como propósito llevar a cabo un recuento analítico de la manera en la que se toman las decisiones en el ámbito de la política turística, a través del uso de información proveniente de documentos oficiales, reglas de operación de programas turísticos e información generada por especialistas.

**Capítulo IV: Análisis del uso de información en la Política Turística**

En este capítulo se realiza un análisis de cómo, con qué frecuencia y qué tipo de información es utilizada por parte de diversos organismos del sector turístico en la elaboración de las políticas. Además, el pasaje aborda los principales argumentos que justifican la aplicación del modelo PBE en el ámbito de la política turística.

### **Capítulo V: Propuesta de Política de Promoción Turística para la Ciudad de Puebla basados en el enfoque PBE**

En este capítulo se realizará una propuesta de política de promoción turística basada en el enfoque de la PBE.

#### **Consideraciones finales**

Contiene las conclusiones y consideraciones que la autora consideró pertinentes al finalizar el trabajo de investigación.

#### **Bibliografía:**

Listado de textos a referidos en el trabajo.

## Capítulo 1

### Marco teórico

Este apartado busca ahondar en los referentes teóricos existentes acerca del enfoque de Política Basada en Evidencia, tanto en su definición como en su aplicación (metodología), a su vez busca poner de manifiesto cuestiones generales sobre la relación entre política e investigación científica, así como discutas acerca de los diferentes tipos de evidencia utilizable dentro de las PBE.

Sin embargo, antes de comenzar resulta pertinente hacer referencia a una definición de lo que se entiende por política en el contexto de este estudio.

#### *¿Qué es una política?*

Para autores como Luis Aguilar Villanueva, cuya experiencia en el estudio de las políticas públicas es inminente, “una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos” (Villanueva, 1992). Es decir que una política puede tener tantas definiciones posibles siempre y cuando estén encaminadas a reconocer que se trata de una acción de gobierno dedicada a atender una situación de índole público.

En este sentido, esta acción (o inacción) de gobierno desde el punto de vista del estudio de las políticas tiene dos marcos de referencia: el conocimiento del proceso de la política (*knowledge of*) y el conocimiento en el proceso de la política (*knowledge in*); *knowledge of* alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede; por su parte *knowledge in* significa “la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública” (Villanueva, 1992). En otras palabras, este marco busca ofrecer, con base en resultados e información de las ciencias sociales, las ciencias naturales, y las ciencias de decisión y gestión pública, métodos analíticos, evidencia, y conocimiento útil para incrementar la racionalidad del diseño, evaluación, examen, y desarrollo de las opciones de política.



Como parte del conocimiento en el proceso de la política se encuentra en enfoque Política Basada en Evidencia el cual responde a las necesidades de racionalidad y eficiencia en los gobiernos democráticos.

### ***El enfoque Política Basada en Evidencia***

A finales de la década de los 90's los atisbos de la PBE tuvieron lugar en la administración del gobierno del primer ministro británico Tony Blair. En su afán por introducir una visión ilustrada para desarrollar políticas públicas, surgió la formulación de las buenas políticas públicas diseñadas a partir de información de alta calidad, obtenida por medio de diversas fuentes como el conocimiento especializado, la investigación científica tanto nacional como internacional, datos estadísticos, consulta a especialistas, evaluaciones de políticas, investigaciones recientes e incluso de fuentes secundarias (Flores-Crespo, 2013).

Con el propósito de mejorar la calidad de las políticas y al mismo tiempo generar un mayor grado de aceptación ciudadana, el enfoque PBE encuentra en los gobiernos democráticos una ventana de oportunidad, pues éstos durante las últimas décadas han puesto mayor esfuerzo en aumentar la efectividad de sus políticas a través de diseños, ejecuciones y evaluaciones de políticas y programas mucho más consistentes y consonantes con la realidad social. Es bien sabido que en idealmente en una democracia, si los gobiernos no dan buenos resultados pierden simpatías, traducidas en pérdida de votos; por lo tanto, la ineficiencia en este contexto tiene un alto costo, por ende, los gobiernos y sus administradores buscan la manera de mejorar el desempeño con base en la utilización del conocimiento o la evidencia.

El enfoque de PBE consiste en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones y la elección entre las opciones de política pública. (Bracho, 2010). Por su parte, la evidencia “es un dato que se construye a partir de los sistemas de información de la administración pública y de la investigación realizada por los expertos”, con la intención de dotar de sustento argumentativo para el uso político. De modo que este enfoque tiene incidencia en las políticas y programas públicos, tanto para justificar su existencia, evaluar el diseño y la implementación y finalmente para la creación de sistemas de información útiles para la toma de decisiones.

Al mismo tiempo la Política Basada en Evidencia puede ser entendida como un tipo de política basada en investigación, que aplica procedimientos rigurosos y sistemáticos para

la recolección de datos y se preocupa por la transformación de éstos en conocimiento formal de carácter utilizable para la toma de decisiones. Por otro lado es imposible negar que los valores, ideologías, intereses, motivaciones y posiciones, de quienes están a cargo de las políticas, son elementos influyentes a la hora de tomar decisiones, sin embargo, la PBE provee información pertinente para inclinarse por la mejor opción disponible de acuerdo a la evidencia.

La contribución de este enfoque consiste en que la investigación sea capaz de ofrecer la mejor evidencia aprovechable, y que ésta sea el centro del desarrollo y la implementación de las políticas; en ese sentido, “la interacción entre la investigación aplicada y las políticas permeables al conocimiento científico puede ampliar los márgenes en la formulación de iniciativas flexibles y satisfactorias” (Bracho, 2010) hacia el logro de los propósitos de las políticas sociales, de salud, económicas, educativas y turísticas, por mencionar algunas.

La investigación y la política pública son campos que se relacionan a la hora de pensar las PBE, pues dentro del marco de las políticas públicas y las políticas en general, puede identificarse una demanda creciente por sustentar las acciones y decisiones públicas en un marco racional y con respaldo en evidencia científica además de la punzante exigencia ciudadana hacia la rendición de cuentas y la transparencia. No obstante, en múltiples ocasiones existe un desacuerdo entre las agendas políticas y las de investigación científica en relación al objeto de estudio, la utilización de la información y el proceder de las políticas públicas.

Teresa Bracho (2010) propone una clasificación de las políticas públicas en función de su relación con la evidencia producida:

- a) Políticas que no toman en cuenta la evidencia;
- b) políticas que están al tanto de la existencia de la evidencia pero no la aplican;
- c) políticas que consideran la evidencia, pero no están completamente moldeadas por ella;
- d) políticas que se perciben con influencia de la evidencia;
- e) políticas que están moldeadas y basadas en la evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones entre propósitos buscados, opciones de acción y resultados.

No obstante, existen cuestiones que juegan en contra del uso de la evidencia científica dentro de la disciplina y práctica de las políticas públicas, una de ellas es la complejidad de la evidencia inaplicable desde la razonabilidad política, es decir, la negación o desconocimiento de los hallazgos científicos por ser de naturaleza negativa para el contexto político. A pesar de ello, los resultados de la investigación han servido como mecanismo de presión para transformar las políticas existentes, e inclusive para discutir la pertinencia de asuntos públicos en la agenda gubernamental.

Para Teresa Bracho, son dos los problemas fundamentales que impiden la adopción del enfoque PBE en el marco de las políticas: el primero consiste en generar el tipo de evidencia que necesitan quienes formulan las políticas; el segundo, radica en lograr que las investigaciones realizadas y la evidencia obtenida realmente sean útiles para quienes formulan e instrumentan las políticas.

En cuanto a la relación entre el ciclo de las políticas y la información científica, Bracho considera la necesidad de una interacción distinta en el proceso de política pública, y ubica al investigador no sólo como evaluador del producto final sino como observador en toda la vida de la política pública; pues “la naturaleza de las preguntas y la clase de respuestas determinan de qué manera se realizará el análisis de las políticas, el tipo de investigación requerida, así como el tipo de interacción esperable entre conocimiento científico y su posible utilización”. Una vez más se entabla el vínculo estrecho entre la investigación y las políticas públicas, es decir que atañe a parte de los elementos con que la política interactúa, sea de manera intencional o no.

Es importante reconocer que la naturaleza de la evidencia es diversa, pues existen tipos distintos para sostener la política pública y su práctica, por ejemplo puede ser clasificada de acuerdo a: el conocimiento político, el análisis técnico riguroso y científico y la experiencia práctica del campo profesional (Head, 2008).

Para Bracho (2010) “la evidencia no se identifica con la información existente, sino que es un dato que se construye tanto desde los sistemas de información de la administración pública como desde los propios investigadores en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político [...] la evidencia es tal en el

preciso momento en que está disponible, se difunde y es utilizada para retroalimentar a las políticas públicas”

Es decir que la información es parte del argumento de investigación, por ende, está sujeta a crítica, prueba y refutación, al igual que el problema de investigación que le da origen a la teoría que se utiliza en su construcción.

Por otro lado, para Giandomenico Majone (1992), la evidencia es información seleccionada de toda la información disponible y es utilizada en cierto punto de un argumento para persuadir la verdad o falsedad de una afirmación; aclara, a su vez que la evidencia en la política pública no es lo mismo que la información, sino que forma parte del argumento de la política, y su eficacia se sustenta en su valor comunicativo. Este mismo autor denuncia que la credibilidad del experto se vuelve tan importante como su capacidad “la producción de evidencia tiene que ser vista como un producto conjunto del espacio público y académico utilizable para la mejor de la política.”

En contraste, los autores mencionados tienen visiones distintas, aunque no excluyente sobre la evidencia; por un lado, Teresa Bracho pone énfasis en cómo se utiliza y en qué grado; mientras que Giandomenico resalta la importancia de su validez argumentativa, inseparable del origen de la información.

### *1.1.1 Características generales de la Política Basada en Evidencia*

Dentro del enfoque de PBE es posible hallar una amplia variedad de metodologías para su aplicación, ya sea dependiendo del ámbito político, de la evidencia disponible, y de factores específicos de cada situación en donde se pretenda utilizar el enfoque. No obstante, a pesar de la diversidad, se han identificado características generales que comparten las metodologías aplicadas PBE de acuerdo con Banks (2009) y Roberts (1991):

- Hacen uso de teoría para argumentar porqué sería efectiva la política y qué impactos tendría si se implementa de manera exitosa.
- Responde a la pregunta: ¿Qué hubiera pasado si la política no hubiera sido implementada?
- Incorpora medidas de impacto de la política.
- Examina posibles efectos directos e indirectos de la política.

- Identifica las incertidumbres y las aísla de otras influencias externas a la política que pudieran influir en los resultados de la política.
- Debe contar con elementos que le permitan ser evaluada y cuestionada por un tercero.
- Se ubican dentro de los estudios categorizados como costo-beneficio, y aunque en ocasiones exista dificultad en cuantificar los efectos y productos de las políticas, la relación costo beneficio se enfoca mirar ampliamente si los beneficios superan los costos en lugar de utilizar valores específicos.

Estas características engloban de manera general el enfoque PBE en relación a las metodologías utilizadas, de las cuales se pueden asumir cuestiones referentes a la especificidad de la información para la argumentación, la tendencia a valorar el costo beneficio desde una óptica de la medición objetiva, y principalmente la demostración basada en evidencia científica de los panoramas que la implementación de la política traería consigo.

En lo que respecta a la relación entre investigación, evidencia, política y práctica cabe decir que se han encontrado a lo largo del historial académico lecciones que apuntan hacia una relación compleja, multifactorial, no lineal, y con un alto grado de especificidad de los contextos en los que se lleva a cabo. Por esta razón es requisito fundamental desarrollar estrategias efectivas adaptables a contextos complejos y cambiantes. Es decir que la utilización de herramientas como el análisis costo-beneficio, marcos lógicos, y la planeación estratégica tradicional, no serán suficientes por sí mismas si no se está consciente de las implicaciones que acarrea el dinámico campo de la política.

Una de las consideraciones apunta que al tratarse de políticas no se puede dejar de lado la complejidad intrínseca al proceso, la cual está lejos de ser lineal y lógica; es decir que al presentar la evidencia incurriendo en las características metodológicas generales del enfoque PBE no se puede esperar que los hacedores de políticas (*policy makers*) les den seguimiento sin distinción, pues es sabido que el proceso de políticas no es únicamente lineal sino que transita por distintas etapas en distintos momentos e incluso simultáneamente.

Otro elemento relevante es que la poca utilización del enfoque PBE dentro del ámbito político se debe a vacíos de información, discrecionalidad en la toma de decisiones, necesidad de respuestas rápidas, antecedentes políticos y el hecho innegable de que los

hacedores de política no han conjugado del todo su campo de acción con la ciencia (Magion, 2011). Sin embargo, ello no quita que la evidencia obtenida a través de la investigación pueda contribuir (y de hecho lo hace) a impactar significativamente en la vida de las personas.<sup>2</sup>

A su vez, existe la necesidad inminente de comprender holísticamente el contexto en el cual la política va a ser implementada, ya que los riesgos de resultados inesperados o no deseados se reduce drásticamente lo que al mismo tiempo aporta a la efectividad del gobierno y la confianza ciudadana en sus acciones.

### *1.1.2 Metodologías de PBE: Revisiones Narrativas y Revisiones Sistemáticas*

Entre las diferentes metodologías para la aplicación del PBE destacan dos por su uso recurrente en la práctica: la metodología de revisiones narrativas y la de revisiones sistemáticas. La primera, como su nombre lo dice se encarga de recopilar información de manera arbitraria para su uso exclusivamente discursivo; mientras que las revisiones sistemáticas abarcan toda la información existente respecto al tema en cuestión, y se valora de acuerdo a su calidad para la aplicación en la política.

Respecto a las dos metodologías mencionadas existe un amplio debate acerca de cuál contribuye más al proceso de política basada en evidencia, mismo que ha apuntalado a la revisión sistemática como una metodología más completa y nutrida pues se encarga de buscar exhaustivamente información sobre el tema que estén en cuestión<sup>3</sup>, a diferencia de las revisiones narrativas en donde únicamente se utilizan estudios específicos, opiniones de expertos o tesis universitarias, las cuales se consideran menos benéficas para guiar la política o contribuir a un debate informado sobre los temas públicos (Torgerson, 2003).

A continuación se expondrá de manera más amplia en qué consiste cada una de las metodologías.

---

<sup>2</sup> Se tiene registro de casos de éxito en los que el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido a través de sus nuevas estrategias de investigación científica lograron reducir en 22% el índice de mortalidad neonatal en Ghana como resultado de ayudar a las mujeres a amamantar una hora después de haber dado a luz, así como una reducción del 43% en las muertes de niños que padecían VIH positivo, usando un antibiótico muy accesible en la comunidad. (Airey, 2008)

<sup>3</sup> Existe amplia literatura sobre la aplicación de la revisión sistémica para políticas de salud y educación. No así en temas de turismo (Torgerson, 2003).

### Ilustración 1: Diferencia entre revisiones sistémicas y narrativas

Revisiones narrativas	Revisiones sistémicas
Sintetizan todos los tipos de investigación	Solamente resumen investigación de tipo cuantitativo
Utiliza el razonamiento para establecer ciertos parámetros	Utiliza la estadística para determinar patrones
Dependen de la interpretación del revisor	Dependen de los hallazgos del análisis
Muestran los hallazgos en forma verbal	Presenta los resultados en forma verbal y en cifras
Son ejercicios específicos de acuerdo con el revisor	Pueden ser replicados por otros especialistas

Fuente: Chambers, 2011.

Fuente: Tomada de Flores-Crespo (2013)

#### Revisión narrativa

También conocida como revisión de literatura, regularmente se encuentra formada por estudios de opinión, revisiones de expertos, o estudios académicos que presentan cierto grado de sesgo que las hacen menos propicias para construir un argumento sólido dentro del marco de las políticas, derivado de distintos factores. Uno de ellos es que las investigaciones utilizadas tienden a ser parciales, es decir que únicamente incluyen la información pertinente en lugar de revisar toda la gama de estudios respecto al tema y las razones para la inclusión y exclusión de investigaciones raramente se hacen explícitas, lo que a su vez conlleva a la incapacidad de un tercero para cuestionar y revisar la manera de integrar la información (Torgerson, 2003).

“Con las revisiones narrativas se abre la puerta a la inclinación de ciertos autores de ser ellos los que deben estar, invariablemente, incluidos o citados. Si de lo que se trata es de acumular el mayor número de estudios (tanto publicados como sin publicar) para poder formular una sólida interpretación de la evidencia recolectada, una sola investigación o la “autoridad” del revisor no bastan” (Flores-Crespo, 2013).

### **Revisión Sistemática**

La revisión sistemática es una alternativa más rigurosa a la revisión narrativa, pues a diferencia de ella los procesos de selección y recopilación de información son completamente explícitos y abiertos al escrutinio público.

La revisión sistemática busca identificar toda la evidencia disponible con respecto a un tema en específico y una vez recolectada se procede a valorarla en términos de su calidad y posteriormente es sintetizada, ello con el objetivo de hacer accesible y útil el conocimiento generado por los especialistas.

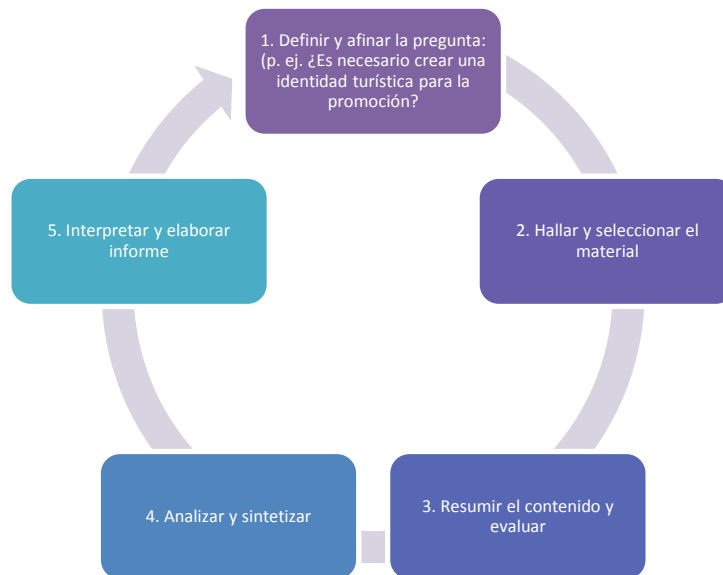
Esta metodología tiene la ventaja de incluir todos los estudios e investigaciones (tanto positivas como negativas) sobre el tema para que el usuario pueda juzgar conociendo la totalidad de la evidencia ya sea que soporte o rechace la hipótesis. (Torgerson, 2003)

“Una característica clave de las revisiones sistemáticas es que si se decide excluir algún material, el criterio o criterios tienen que ser explícitos para que otro autor o autores, con la misma autoridad, puedan replicar el ejercicio” (Flores-Crespo, 2013). Este atributo, constituye uno de los aspectos más importantes junto con el de fiabilidad (reliability) y credibilidad. En las revisiones sistémicas nada es verdadero y todo está sujeto a revisión.

Los pasos para realizar una revisión sistemática de acuerdo con Flores-Crespo 2013 se ilustran a continuación:

#### **Diagrama 1: Pasos para realizar una revisión sistemática**





Fuente: Elaboración propia con información de Flores-Crespo (2013)

**1)** Diseñar un protocolo con la finalidad de establecer las bases teóricas, empíricas y conceptuales del tema. Torgerson (2003) sugiere que formular una pregunta concisa antes de empezar la búsqueda de material evitará esfuerzos y costos inútiles. Esto implica un amplio conocimiento del campo o tema objeto de la revisión. Según Flores-Crespo (2013) Esto se resuelve con la exposición y discusión de los criterios de búsqueda con otros colegas, lo que posibilita la construcción colectiva del conocimiento.

**2)** En esta fase se definen los criterios para la inclusión o exclusión de materiales en donde se debe especificar si los estudios elegidos serán solamente experimentales y escritos en un idioma determinado. En esta fase aparece el criterio esencial para elaborar las revisiones sistemáticas: la inclusión de artículos que presenten una medición “confiable” de la efectividad de un programa o intervención de gobierno. “Esta confiabilidad la ofrecen técnicas como las pruebas de control aleatorias que se refiere a un ejercicio en donde dos o más grupos de individuos son formados de manera aleatoria para realizar la medición y, con ello, tratar de eliminar el sesgo en la selección de sujetos participantes y no participantes en el programa o intervención”<sup>4</sup> (Flores-Crespo, 2013).

**3)** Se sugiere que para esta fase, los resultados de la búsqueda de información estén sujetos a la revisión de, por los menos, dos académicos independientes y especialistas en el tema.

<sup>4</sup> Esta metodología en el sector médico ha evolucionado de tal manera que existe ya un estándar para saber qué estudios con RTC pueden ser incluidos en la elaboración de las revisiones sistemáticas. (Flores-Crespo, 2013)

Este ejercicio debe realizarse, en un primer momento, con base en títulos y resúmenes de los artículos y, en segundo lugar, revisando el contenido del material seleccionado rigurosamente<sup>5</sup> (Torgerson, 2003).

4) En la fase de mapeo, se describen y clasifican los estudios hallados en la primera revisión. Aquí es donde se refina la búsqueda del material bibliográfico que será definitivo para la elaboración de la revisión sistemática.

5) Una vez que el material se ha identificado, se debe extraer la información a partir de una hoja de datos; de acuerdo con Torgerson (2003), hay que involucrar a investigadores independientes para determinar la calidad de los resultados de los artículos seleccionados, la cual debe ser determinada a través de la validez externa e interna.

6) Después de extraer la información de los estudios seleccionados, se realiza una “síntesis”. Ésta, de según Torgerson (2003), puede hacerse de manera cualitativa si los datos no permiten una síntesis numérica. Ahora, si los datos numéricos presentan una homogeneidad suficiente, pueden ser combinados y presentarlos en un meta análisis, una técnica estadística para concentrar datos de dos o más pruebas aleatorias de control cuyo valor reside en que comprime el error derivado del ejercicio aleatorio de un estudio. “El meta análisis constituye una evidencia de alta calidad pero, ¿los tomadores de decisiones lo usan para hacerlo de manera informada? Como ya lo han observado diversos autores, la decisión política y de políticas es intrínsecamente compleja, por lo tanto, sería ingenuo asumir que la alta calidad con que se realiza un estudio es suficiente para modificar ciertos patrones de conducta política” (Flores-Crespo, 2013); lo cual pone de manifiesto que la elaboración de las revisiones sistemáticas o de los meta análisis no asegura su utilización.

7) Finalmente, la elaboración de la revisión sistemática incluye la interpretación de la información sintetizada. El reporte puede incluir tanto los hallazgos en términos de efectividad de los programas o intervención, pero también se puede abrir una sección en donde se mencionen los principales estudios de tipo cualitativo que se hayan hecho sobre el tema. El propósito es que los practicantes (que, en general, son los maestros) y los tomadores de decisiones tengan mayores elementos para guiar mejor su práctica.

---

<sup>5</sup> Se han desarrollado iniciativas como la Cochrane Collaboration que se ha encargado de diseñar y alimentar bibliotecas y bases de datos de estudios con investigaciones concernientes a la efectividad de las intervenciones en el área del cuidado de la salud.<sup>6</sup> En educación, ya se pueden encontrar algunas iniciativas que buscan concentrar los trabajos que miden la efectividad de los programas de este rubro.

Es evidente que llevar a cabo una revisión sistemática requiere tanto de experiencia como de bastedad de recursos humanos, académicos, y políticos; además como se ha mencionado reiteradamente, al tratarse de un ámbito político la complejidad es inherente al contexto. Es decir que a pesar de que existe una definición puntual de lo que se requiere hacer para realizar una revisión sistemática en el marco de una acción de gobierno el ejercicio dependerá de los criterios que determinen los investigadores y los políticos. Sin embargo, es importante destacar es que la metodología de revisión sistemática establece puntos claros acerca de la transparencia para llevarse a cabo así, los argumentos están abiertos a debate y escrutinio fortaleciendo la visión democrática en la toma de decisiones.

### ***Marco Conceptual***

En este apartado se recuperarán conceptos relevantes para una mejor comprensión del tema de la PBE, asimismo busca presentar concepciones referentes a la política turística para sentar las bases de la propuesta del presente trabajo.

### **Proceso de políticas:**

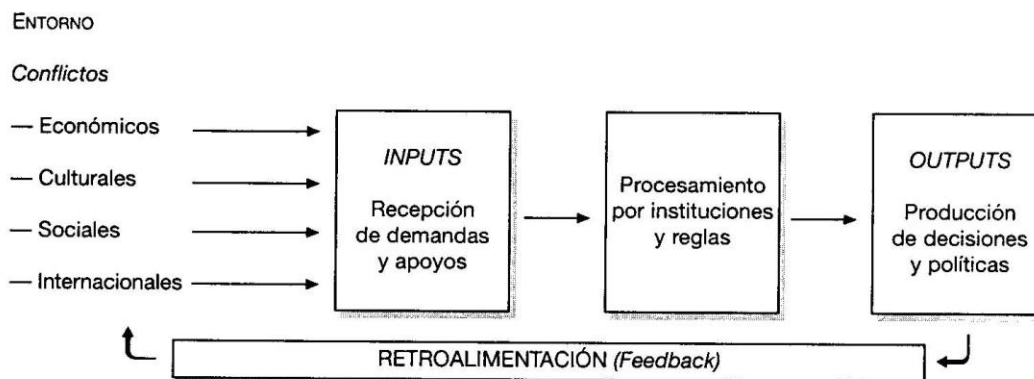
Como ya se ha mencionado, no se puede hablar del proceso de políticas sin hacer referencia a su naturaleza compleja; en aras de acercarse a su entendimiento, numerosos estudiosos y académicos han desarrollado modelos del proceso de políticas como un conjunto de pasos (no necesariamente simultáneos) que se llevan a cabo para generar una política.

Desde la formación de la agenda, hasta la evaluación y retroalimentación, los modelos del proceso de políticas varían de acuerdo a sus exponentes, no obstante, gran parte de ellos sentaron sus bases sobre el primer patrón creado por David Easton en los años sesenta. Posteriormente otros supuestos se pusieron en boga como el de Kingdon, y más adelante la teoría de redes (Magion, 2011). A continuación se realizará una breve explicación de los modelos.

En 1968 David Easton fue de los pioneros desarrolladores del modelo de política pública, el cual consistía en ilustrar que la política (policy) era un producto del funcionamiento de un sistema, a su vez influenciado e influyente en el contexto en donde opera; es decir que se trata de un sistema que recibe insumos (*inputs*) como problemas públicos, procesos organizacionales y responde con productos (*outputs*) políticas. El ciclo

termina con la retroalimentación, la cual se convierte posteriormente en un insumo que alimenta el proceso.

**Ilustración 2: Modelo de Proceso de Política de David Easton**

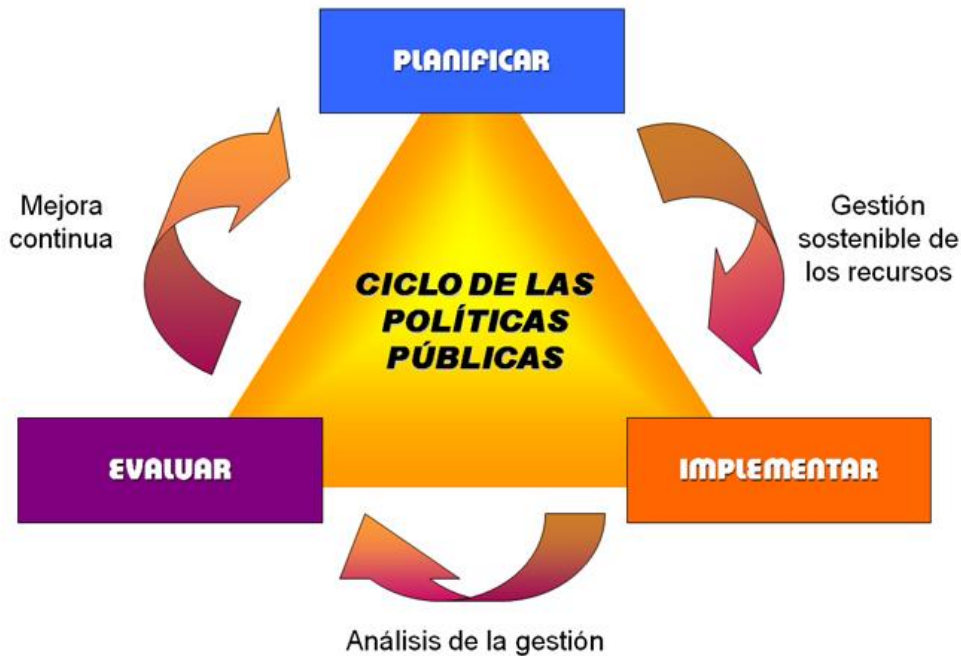


Fuente: Tomado de “Representación Simplificada del sistema político” de David Easton

Otro modelo que describe el proceso de política es conocido como la Metáfora de los Flujos de Kingdon, que se basa en la interacción de tres principales flujos/corrientes: el flujo del problema público, el de la política como acción de gobierno (*policy*) y el de la política como los juegos de poder (*politics*) (Magion, 2011). El primero hace referencia a los atributos de un problema o condición pública susceptible de ser intervenido por el gobierno. El segundo se encarga de presentar alternativas de política así como posibles soluciones. Mientras que el tercer flujo toma en consideración las posturas políticas y la opinión pública generada alrededor del problema público. Kingdon sostiene que un tema o problema público se posiciona en la agenda y se le buscan soluciones, a partir de que los tres flujos se activan paralelamente, generando una *ventana de oportunidad* que incrementa las posibilidades de una política para ser adoptada.

Un tercer modelo es el Ciclo de las Políticas, modelo ampliamente utilizado y desarrollado que al igual que el creado por Easton, concibe el proceso de políticas por etapas o fases; no obstante lo que los diferencia es que el modelo de Ciclo de políticas, tal como su nombre lo indica, implica un proceso sin principio ni fin, es decir no lineal. Este modelo ha sido interpretado como un bucle dentro del cual las fases del proceso se retroalimentan constantemente.

**Ilustración 3: Ciclo de las Políticas Públicas**



Fuente: Tomada de documento “*Instrumentos básicos para la planificación estratégica del servicio de biblioteca pública*” BID (2009)

Una vez revisados algunos de los modelos del proceso de políticas, es posible advertir que a pesar de sus variaciones un factor común que emerge en todos es que las políticas, programas y acciones de gobierno deben ser evaluadas, examinadas y racionalmente influenciadas en miras de cumplir con sus objetivos, los cuales están encaminados hacia la eficiencia y efectividad gubernamental. Con ello se puede deducir que la evidencia es fundamental para el cumplimiento de los propósitos dentro del proceso de políticas, mismas que deben estar regidas por los criterios de racionalidad para su mayor efectividad.

**Principio de racionalidad:**

El principio de racionalidad suele ser entendido como “el principio de que el individuo toma la mejor decisión dentro del conjunto de decisiones posibles [...] este conjunto depende de las restricciones existentes, que pueden afectar tanto qué decisiones puede tomar, como cuáles son las consecuencias de esas decisiones” (Streb, 1998).

Dentro del análisis de las políticas, el principio de racionalidad juega un papel fundamental pues en él descansan enfoques como el de Política Basado en Evidencia, pues se trata de tomar la mejor decisión posible basándose en la mayor cantidad de información, tomando en consideración la limitación de recursos y la maximización de los beneficios.

De acuerdo con Alejandro Auat (2003) “la racionalidad política es una racionalidad práctica. Esto significa que no es una racionalidad externa a la acción, sino que es una racionalidad propia de la acción humana. Y como tal, sólo es posible en relación a un agente y a un contexto objetivo [...] la racionalidad práctica considera las posibilidades a obrar "desde dentro" de los contextos de acción y configura un orden como realización de un *ethos*”. Es decir que la racionalidad en el campo de la política se encuentra relacionada con un principio ético de quien está a cargo de la toma de decisiones o acción, en este caso, el gobierno y sus administradores.

Cabe señalar, que Herbert Simon (1953), uno de los más grandes teóricos de la sociología, reconoce que la racionalidad implica un completo e inalcanzable conocimiento

### **Política basada en evidencia:**

La Política Basada en evidencia es definida por Davies (2004), citado en (Magion, 2011), como un enfoque riguroso y crítico que reúne evidencia obtenida a través de investigaciones de alta calidad, para informar el proceso de políticas. También, es entendida como una orientación que consiste en una cuidadosa recopilación de datos, experimentos, y análisis cualitativos y cuantitativos que responden a tres preguntas fundamentales: ¿Puntualmente cuál es el problema? ¿Cuáles son las posibles alternativas para abordarlo? ¿Cuáles son los posibles impactos de cada una de esas alternativas? Asimismo la PBE incluye las nuevas investigaciones llevadas a cabo por los expertos que contemplan opiniones de la comunidad y expertos respecto a áreas específicas del desarrollo de las políticas.

### **Revisión sistemática:**

El concepto en su expresión más sintética hace referencia a “La aplicación de estrategias que limitan el sesgo en la recolección, valoración crítica y síntesis de los estudios relevantes a un tema en específico” (Torgerson, 2003).

### **Evidencia y tipos de evidencia:**

Entre los diversos tipos de evidencia utilizable como sustento de una política, se han distinguido tres principales: conocimiento político, conocimiento científico, conocimiento práctico (basado en experiencia).

El conocimiento político, de acuerdo con (Head, 2008), es generado principalmente por los políticos, partidos, grupos organizados y medios de comunicación, dicho conocimiento está estrechamente relacionado con el análisis y juicios de todos los sujetos mencionados. A su vez, es revelado por medio de la determinación de prioridades, la formación de la agenda, el ajuste de estrategias y tácticas, la comunicación, la ideología y el discurso. “La política (policy), vista a través de los lentes del conocimiento político, se refiere más al ejercicio de persuasión y apoyo que a una “veracidad objetiva” (Head, 2008). Esta posición de Head está en consonancia con las tesis sobre la argumentación y persuasión de Giandomenico Majone, quien ha sustentado que “[el] argumento es el lazo que vincula los datos y la información con las conclusiones del análisis” (1992).

El segundo tipo de, siguiendo con Head, es el conocimiento científico, el cual es construido por medio del análisis sistemático. Aunque Head (2008) no concede que sea producto de las revisiones sistemáticas, sí resalta la necesidad de asegurar la calidad y la consistencia de los datos como parte de este conocimiento.

Por último, la tercera forma de evidencia mencionada por Head es aquella que se construye a través del proceso de implementación o lo que también denomina como sabiduría práctica; este tipo de conocimiento es generado en la base del sistema de entrega de servicios puede ser visto como las “buenas prácticas” (Head, 2008).

### **Política turística:**

Si bien no existe un acuerdo sobre una definición única de la política turística, la Organización Mundial del Turismo la define como: el compendio de acciones llevadas a

cabo bajo la coordinación de las administraciones públicas con el objetivo de alcanzar las metas previamente definidas sobre el análisis, atracción, recepción y evaluación de los impactos de los flujos de turismo dentro del sistema turístico o destino turístico (UNWTO, 2015).

Los objetivos fundamentales de la política turística son planear, promover y administrar el turismo en colaboración con diversos departamentos de la administración pública, órdenes de gobierno, sector privado y sociedad civil, para el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y medioambientales de todos los involucrados en el destino turístico (UNWTO, 2015).

En ese sentido se entiende que la política turística define la dirección o curso de acción para desarrollar y promover el turismo en un país, región o localidad. Cabe destacar que el principio elemental de cualquier política turística es el de asegurar que el destino (nacional, regional o local) se verá beneficiado en la mayor extensión posible de las contribuciones económicas y sociales que implica la actividad turística. Asimismo es importante señalar que “el objetivo último de la política turística es la de aportar al progreso de la nación, región o localidad, así como a la vida de los ciudadanos involucrados” (Hall, 2008).

Otra definición de la política turística hace alusión al conjunto de regulaciones, reglas, pautas y directrices para el desarrollo de los objetivos y estrategias que provean de un marco de referencia para las decisiones individuales y colectivas que directamente afecten el desarrollo del turismo (Magion, 2011).

De acuerdo con Cruz, Velozo, & Soares (2011), el concepto de política turística se ha transformado con el paso de los años, al mismo tiempo que sus objetivos, por ejemplo han pasado de la promoción al desarrollo de productos turísticos para finalmente encaminarse a alcanzar metas de competitividad y sustentabilidad.

### **Promoción turística:**

“La promoción turística se refiere a todas las formas utilizadas para que los clientes actuales y potenciales conozcan los productos, agudicen sus sentidos y deseos y sean estimulados a comprar” (Middleton, 2001).



Otros autores la definen como una actividad integrada por un conjunto de acciones e instrumentos que buscan incentivar y animar a las personas a viajar, así como estimular el crecimiento y la eficiencia de las operaciones turísticas (Cruz, Velozo, & Soares, 2011).

La promoción de un destino turístico de acuerdo a Cruz, Velozo, & Soares, debe poseer los siguientes propósitos: “informar, persuadir, inducir, recordar, comunicar y sensibilizar a los clientes actuales y potenciales así como atraer y conquistar la fidelidad de los consumidores. Para alcanzar estos propósitos es necesario que la promoción turística esté alineada con la planificación de marketing para obtener los resultados esperados por los gestores turísticos”.

### **Identidad turística:**

Identidad e imagen, para el turismo y en el turismo, alimentan un proceso en continua transformación que pone a disposición de los usuarios recursos tangibles e intangibles, enlazados en un conjunto de valores como una respuesta inicial basada en los intereses e interacciones de los actores locales y foráneos. En esta respuesta, más allá de lo que el territorio es en un momento dado, interesa lo que el territorio ha sido, lo que el territorio puede llegar a ser. (Álvarez & Pérez, 2011)

El análisis de las posibles configuraciones de la identidad requiere partir de los medios que las hacen visibles, explorando sus referentes, contenidos y significados.

Se trata de un concepto variable en el tiempo y en el espacio: diferencia lo propio de lo ajeno, lo integra en un mensaje relacionado con su representación en imágenes y supone un valor añadido de la dimensión local del territorio que evoluciona en último término hacia una marca de calidad generar identidad y dotarla de valor para el turismo implica la existencia de procesos evidentes y latentes que revelan algunos contenidos mientras ocultan otros, todos asociados a la creación de la imagen desde un marco, el de sus referentes. (Streb, 1998)

Además, el análisis del turismo en este marco favorece la detección de situaciones de funcionalidad y de disfuncionalidad respecto a su valoración como agente de desarrollo.

Los acontecimientos especiales se erigen en el contexto municipal en verdaderos subproductos que sirven para reforzar el valor propio de cada ente territorial, al generar o

reforzar las políticas estratégicas turísticas. “Es muy frecuente que tales acontecimientos proyecten su identidad visual mediante marcas impactantes; en consecuencia, la creación, gestión y desarrollo de la marca acontecimiento se convierte en un factor clave en la difusión del sub-producto turístico” (Álvarez & Pérez, 2011). Como activo intangible de carácter estratégico no sólo sirve como refuerzo de los valores y atributos de la marca ciudad sino que, además, constituye una variable sumamente relevante en procesos orientados a cristalizar la reputación de los destinos; de ahí que sea necesario visualizarla desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, es decir valorarla de acuerdo a criterios científicos.

## Capítulo 2

### Marco contextual

“Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública” (Villanueva, 1992). En este contexto, las Políticas Basadas en Evidencia fungen como una importante y sobretodo útil herramienta para maximizar los beneficios y tomar las decisiones más adecuadas en términos de políticas, pues su naturaleza rigurosa, su apelación a la ciencia y a la experiencia, hacen de este enfoque una promesa racional dentro de las políticas públicas.

Como ya se ha mencionado, esta investigación busca enmarcar las PBE dentro del ámbito de la política turística, la cual hasta hace muy poco comenzó a adquirir relevancia en el contexto del análisis de las políticas públicas, no obstante su relevancia dentro del sistema de la administración pública es conocido por todos los actores involucrados. Por ejemplo, la Secretaría de Turismo sostiene que: “La importancia del turismo para la economía mexicana es indudable, sus beneficios no solo se reflejan en ser una industria que genera empleos y en ser un detonador del desarrollo local y regional, sino que además es factor de difusión de atractivos culturales y naturales” (SECTUR, 2015).

Por este motivo, entre otros, la relevancia de esta investigación radica en la sugerencia para incluir el enfoque de PBE en el espectro de la política turística, considerado al turismo como una actividad fundamental para el desarrollo del país. Por ende, es deseable que las políticas relacionadas a ella sean pensadas de acuerdo a criterios rigurosos de investigación que avalen el actuar del gobierno y no de acuerdo a criterios políticos o de sesgo administrativo.

La relevancia de la actividad turística en países como México, en donde 8.4% de su PIB depende de esta actividad (El Economista, 2014), es inapelable; por esta razón ha sido considerado como un sector estratégico de la economía y desarrollo de la nación. Asimismo, en ciudades como Puebla, que recientemente ha sido nombrada como Ciudad Patrimonio, el turismo representa una importante actividad a niveles macro y micro económicos. Tan solo en 2014 la ciudad de Puebla tuvo una derrama económica por

turismo de ocho mil 694 millones 584 mil 787 pesos y recibió a 8 millones 519 mil 568 visitantes tanto nacionales como internacionales (Islas, 2015). A su vez, la ciudad concentró el 77% de la derrama económica total del estado, por lo que puede decirse que es una de las ciudades más relevantes a nivel estatal y nacional en cuanto al rubro turístico se refiere.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México (Datatur), la ciudad de Puebla fue la que obtuvo el mayor crecimiento turístico del país en 2001, con un incremento del 14.87% en la recepción de turistas y de 4.22% en la ocupación hotelera. En comparación con 2001, durante 2012 se registró el incremento del 14.94% de visitantes a la Ciudad de Puebla.

Otro factor importante acerca de Puebla y la posibilidad de convertirse en un referente turístico a nivel global es que mantiene una estrecha cercanía socioeconómica con la ZM del Valle de México, donde habitan cerca de 20 millones de personas; esto es, el municipio se incluye en el mercado más dinámico del país; una oportunidad excepcional para el turismo cultural y de internación, la industria, la agricultura y las redes de intercambio cultural.

Uno de los objetivos de la presente administración municipal (2014-2018) plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo es el de consolidar al municipio como un destino turístico posicionado a nivel nacional e identificable a nivel internacional.

Debido a la relevancia en el tema de la identificación a nivel internacional se ha dado mayor énfasis en crear una imagen o símbolo que evoque tanto a al estado como a la nación. Por ello la propuesta de política pública se centra en situar a la “China Poblana” como el elemento identificador que se busca.

### ***2.1 Política Turística en la literatura académica***

Antes de presentar el contexto práctico de la política turística en México es pertinente hacer referencia a su contexto dentro del análisis de las políticas públicas y la literatura académica en la materia, pues uno de las motivaciones de este trabajo descansa en la carencia de información académica sobre la promoción turística y el diseño de políticas en esta materia.

Como lo indica (Magion, 2011) la tendencia de la literatura política turística ha sido desarrollada de manera insuficiente en términos de marcos de referencia, enfoques y teorías”; por su parte (Hall, 2008) ha identificado un hueco en la literatura ya que el tema del turismo no ha tenido un impacto directo en el análisis de políticas públicas, pues extremadamente pocos artículos de turismo aparecen en revistas especializadas.

Por otro lado, las evaluaciones de política turística son generalmente descriptivas, y utilizan los indicadores clásicos del desempeño turístico como: cantidad de visitas de turistas, noches habitadas en hoteles, y derrama económica. Estos indicadores no siempre responden a las políticas turísticas en cuestión y más bien se deben a otros factores que resultan invisibles cuando no se lleva a cabo un análisis exhaustivo del contexto de aplicación de la política.

La política turística, y más específicamente la promoción turística es un factor muy influyente dentro del impulso al desarrollo de un producto, por lo tanto, la PBE permite a los gobiernos llegar a un mayor entendimiento los efectos de las políticas de promoción y aún más importante, trae consigo la oportunidad de realizar estrategias basadas en investigación académica e información validada tanto en el campo de las ciencias como en el de la opinión pública.

A diferencia de la política turística, la hechura de políticas basadas en evidencia es un tema muy presente en la literatura sobre políticas públicas relacionadas con la educación y la salud, una de las razones de esta diferenciación se cree que “pueda estar supeditada a la naturaleza de los estudios sobre el turismo, los cuales provienen de otras disciplinas” (Airey, 2008) como el marketing, la economía y la sociología, entre otros.

## ***2.2 Política turística en México***

La Administración Pública nacional, estatal y municipal tiene entre sus competencias la promoción exterior del turismo como uno de los factores claves de la política y de la posición que ocupa el sector turístico en México y Puebla.

La Administración Turística de un país puede adoptar diferentes configuraciones dependiendo del grado de descentralización política y administrativa de cada nación. En el caso de México, derivado del modelo de administración pública, la planeación de la política

turística está a cargo del nivel federal y de ahí derivan las acciones de los dos órdenes de gobierno subsecuentes.

Una de las actividades prioritarias es la de la promoción, pues de acuerdo con la Secretaría de Turismo, “la promoción turística juega un papel importante para mantener y consolidar a México como una potencia mundial, al generar una mayor demanda para los destinos y atractivos del país” (SECTUR, 2015). En ese sentido, la política turística a nivel nacional está regida por el Plan Sectorial de Turismo, el cual a su vez está ligado al Plan Nacional de Desarrollo. En él se toman en consideración los objetivos y estrategias nacionales para impulsar esta actividad, y de acuerdo a dicho documento las entidades federativas y los municipios acoplan sus planes de desarrollo en materia turística.

Uno de los papeles más importantes del gobierno es el de “generar la estructura administrativa para diseñar productos turísticos con base en insumos clave como: los recursos naturales y los hechos por el ser humano, las tradiciones, las costumbres, la gastronomía, el folklor, entre otros; además de que impulsa la promoción, el fomento al desarrollo, el financiamiento y el estudio del turismo” (Magaña-Carrillo, 2009).

Otra de las responsabilidades gubernamentales dentro del turismo radica en no sólo verlo como una jugosa industria lucrativa; sino también como “experiencia educativa y cultural tanto para los turistas como para la comunidad receptora. El turismo no sólo tiene impacto económico, sino medioambiental y en la cultura local” (Elliot, 1997).

La forma en que se administre el turismo dependerá de la propia cultura política del país y de la ideología de su gobierno. Elliot señala que “un gobierno será tan activo en el manejo del turismo, dependiendo de su ideología política y la importancia que le da a esta actividad”. Por su parte, López Palomeque citado en (Magaña-Carrillo, 2009) sostiene que “La intervención de la administración pública en el sector turístico en el último medio siglo [...], formalizado en lo que se denomina política turística, se ha ido adaptando a los factores condicionantes y a las diversas necesidades del sector [y a] la evolución y los cambios en la organización de la administración turística y en política turística durante las últimas décadas”.

Por su naturaleza sistémica, el turismo requiere de una atención especial y cuidado en el diseño de las políticas para lograr sus objetivos estratégicos y operativos; lo cual exige conocer la versatilidad de este sector para que la política pública responda a las necesidades

de las comunidades que participan, directa o indirectamente, en la prestación de los servicios del producto turístico. Es decir que es muy importante no perder de vista los contextos específicos en los que se desenvuelve la actividad turística, pues cada producto tiene potencialidades y amenazas diferentes que exigen ser estudiadas a partir de evidencia rigurosa. En consecuencia: “Los objetivos de la política turística son numerosos y divergentes para cada zona, región o país, además de que van a depender de los productos turísticos existentes y de las motivaciones y directrices de las autoridades responsables de institucionalizar la política turística” (Magaña-Carrillo, 2009). Por ello, cuando no se ejecuta con el conocimiento necesario, el diseño de la política pública turística provoca que los resultados no produzcan beneficios.

Además, el turismo, por su naturaleza, es altamente sensible, exige una planeación integral respecto de los demás actores de la economía, pues debe mantener una acción diaria que lo fortalezca para que verdaderamente se convierta en una actividad económica competitiva que redunde en beneficios permanentes para el país, estado, o localidad (Streb, 1998).

El desarrollo del turismo en México ha transitado por distintas facetas, en las cuales los objetivos, las formas de abordarlos y las estrategias han ido variando ya sea por las ideologías de quienes gobiernan o por las pujantes exigencias de los mercados nacionales e internacionales, o bien por una combinación de ambas. Para (Magaña-Carrillo, 2009):

En el desarrollo del turismo moderno mexicano en relación con el internacional se pueden identificar tres periodos: el primero, después de 1945, al final de la segunda Guerra Mundial hasta la introducción de la aviación comercial, en 1958; el segundo comprende de 1959 a 1970, momento crítico para el turismo mexicano, pues comienza la planeación de los centros turísticos; y el tercero a partir de 1973, cuando comienza la operación de estos centros y se observan los primeros resultados.

Estas etapas se dieron a la luz de los Planes Nacionales de Desarrollo, posteriormente de los Plan Nacionales de Turismo, hasta llegar a los actuales Planes Sectoriales de Turismo.

Del primer Plan Nacional de Turismo llevado a cabo desde 1976 la política turística mexicana ha tenido como objetivo situarse como un referente nacional e internacional en la

materia, sin embargo las estrategias y enfoques para llegar a la meta han sido atajadas desde diferentes perspectivas.

Como se decía en un inicio, el cumplimiento de los objetivos y metas planteados en los Planes Nacionales y Sectoriales de turismo, apelan a la cooperación interinstitucional e intergubernamental, por lo que se espera exista concurrencia en otros planes que influyan en la política turística. Dicha concurrencia debe suceder en un marco legal e institucional que favorezca una efectiva colaboración y coordinación intergubernamental; es decir que la alineación de los programas, proyectos, acciones y presupuestos públicos acudan en la misma línea, para lograr las metas nacionales. Se cree que en la realidad actual “el carácter de los programas, su diversidad de objetivos y Reglas de Operación limitan la concurrencia y por lo tanto la complementariedad de acciones gubernamentales que potencien las capacidades de la acción pública [...] no existe una visión integral que incentive la articulación de las dependencias y entidades, que integre objetivos de programas y que busque alcanzar resultados comunes y compartidos” (Magaña-Carrillo, 2009).

#### *Promoción turística en el Plan Sectorial de Turismo (2012-2018)*

Como se mencionó con antelación, el Plan Sectorial de Turismo (PST) es el marco de referencia para la política turística del país, éste se encuentra integrado por acciones de acuerdo a los objetivos planteados. La promoción es una de las actividades más relevante de la política turística mexicana; prueba de ello que es que el Objetivo 4 del PST 2012-2018 es el de “Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.”

La justificación de ello es que “existe una gran competencia entre los destinos turísticos a nivel internacional, lo que obliga a realizar una promoción turística más activa e innovadora de México [...] debe ser un punto de referencia entre los viajeros internacionales como un destino de clase mundial, y entre los viajeros nacionales un motivo de orgullo” (SEGOB, 2013).

Para lograrlo, el PST establece que el crecimiento del sector irá de la mano de los destinos y de los socios nacionales e internacionales con quienes realizan campañas de relaciones públicas y de promoción conjuntas, utilizando variedad de medios para llegar a los mercados y segmentos objetivo. Considera además que el uso de nuevas tecnologías



para una promoción eficaz hoy es una condición necesaria por ello, la promoción eficaz se enfocará en construir una reputación de un México con servicios turísticos y atractivos de clase mundial que logre diversificarse.

La estrategia 4.3 de este mismo plan, lleva por nombre “Incrementar la promoción de México en los mercados tradicionales e impulsar la diversificación de mercados” y dentro de sus líneas de acción se encuentran las siguientes:

4.3.1 Consolidar la presencia en los mercados tradicionales con campañas institucionales y programas de promoción cooperativos con destinos y socios.

4.3.2 Instrumentar acciones de promoción con la industria y destinos en mercados emergentes de Asia, Europa y América Latina.

4.3.3 Alinear la estrategia de promoción a la diversificación y consolidación de la oferta propuesta en la política turística.

4.3.4 Diseñar políticas de comunicación y relaciones públicas basadas en la experiencia México asociada a testimonios de los propios visitantes extranjeros.

En la realización del PST destaca la inclusión de las discusiones llevadas a cabo en foros de participación ciudadana y foros con expertos como elementos evidencia para justificar el diseño del plan. Sin embargo, este tipo de evidencia únicamente alude a las revisiones narrativas y no se encontró ningún tipo de estudio o investigación científica que se hubiera tomado en consideración para la elaboración del PST.

### **Política turística en la Ciudad de Puebla**

En el documento “Vinculación del Plan Municipal de Desarrollo con otros Planes” ubicado en la página web oficial del Ayuntamiento de Puebla se encuentra cristalizado el proceso de seguimiento de política turística de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo (PED), que a su vez está ligado al Plan Nacional de Desarrollo (PND), del cual se desprende el Plan Sectorial de Turismo.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción van encaminadas a la promoción de los destinos en el marco nacional e internacional, así como en el impulso a la actividad turística involucrado a distintos sectores de la sociedad.

El Plan Municipal de Desarrollo, en su Programa 4 denominado “Impulso al turismo” se busca “consolidar al municipio como un destino turístico posicionado a nivel

nacional e identificable a nivel internacional.” La búsqueda de la identificación a nivel internacional se propone en este trabajo se logre a través de la creación de una identidad turística propia de la ciudad, de la cual se hablará más adelante.

Cabe destacar que en los documentos y declaraciones del ayuntamiento de Puebla se encontró una alusión a actividades de investigación para impulsar el desarrollo en el municipio sosteniendo que “bajo el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo se propone impulsar el desarrollo productivo del municipio a través de acciones de promoción directas con el empresariado y complementarlas con actividades de investigación, soporte institucional y desarrollo tecnológico” (PMD, 2013). Lo anterior se pretende ejecutar bajo el modelo a continuación:

- I. Fortalecer el desarrollo del tejido productivo a través de estrategias complementarias de apoyo que incluyen investigación, vinculación y desarrollo de tecnologías de información.
- II. Promoción de la imagen de la ciudad de Puebla tanto a nivel nacional como a nivel internacional.
- III. Consolidación del marco reglamentario e institucional en la materia, en el ámbito local.

Uno de los problemas municipales encontrados en el diagnóstico del PMD es la falta de experiencias continuas de políticas transversales en materia de valoración del patrimonio, desarrollo turístico y desarrollo urbano-ambiental. Situación que pone en evidencia la debilidad de la evidencia en cuanto a políticas turísticas anteriores así como de otros segmentos administrativos en los que interviene el turismo.

A todas luces en enfoque de PBE aporta más ventajas que desventajas; la necesidad de incluir elementos científicos y evidencia objetiva es cada vez más inminente. No obstante como ya se ha mencionado, en el ámbito turístico no existe mucha evidencia disponible para tomar decisiones en cuanto a política turística, sin embargo, ello no quiere decir que carezca de importancia sino que más bien apunta hacia un área de oportunidad dentro de la disciplina de las políticas públicas para realizar investigación al respecto.

## Capítulo 3

### Desarrollo de la política de turismo en México

El presente apartado tiene como objetivo realizar un análisis histórico de la evolución de la perspectiva en materia de política turística, la cual ha transitado por distintas fases que develan una lógica específica con la que fue abordada en los distintos momentos de la historia. La importancia de descubrir las líneas rectoras de la política turística radica en esbozar el modelo de toma de decisiones presente en el gobierno mexicano como un actor fundamental en el desarrollo de la actividad turística del país; para ello, será necesario indagar cuáles son los principales móviles de la toma de decisiones, los objetivos, instituciones involucradas, metas y contexto político, para posteriormente tener una idea más clara de cómo es que se toman las decisiones en política turística dentro del contexto nacional, cuáles son las variables que más peso tienen así como los actores con participación mayoritaria.

Para comenzar, es importante resaltar que los objetivos de la política turística son numerosos y difieren en cada zona, municipio, región o país, aunado a ello, dependen de los productos turísticos existentes y de las motivaciones y directrices de las autoridades responsables de institucionalizar la política turística. Aun así, “existe un amplio acuerdo respecto a los objetivos esenciales que se encuentran detrás de toda política turística de estado, que pueden resumirse en: propiciar el crecimiento de la renta nacional, generar empleo, aumentar los ingresos en divisas o progresar en el desarrollo y equilibrios regionales” (Monfort Mir, 2000).

En otras palabras, se puede entender que los ingresos turísticos contribuyen a la modernización del aparato productivo, lo que tiene un efecto inmediato en la mejora de la competitividad, en la creación de empleo y en el bienestar de la ciudadanía; objetivos relacionados con los fines preestablecidos en toda política turística y, también, económica; es por ello que antes de que la política turística fuera considerado como sector independiente de la administración pública, dependía directamente de la política económica.

De acuerdo con Monfort Mir (2000) “La filosofía política de un Gobierno marcará los extremos de su intervención en el mercado turístico que, a su vez, dependerá del grado

de madurez del destino y/o del producto que se pretenda orientar”. En este caso, la filosofía política del gobierno mexicano ha sido la de optar por una intervención directa, y establecer según los tres órdenes de gobierno, las pautas sobre las que deberá basarse el desarrollo turístico.

El gobierno mexicano juega un papel definitivo en el desarrollo de la actividad turística del país, pues “es quien tiene el poder de crear políticas públicas, así como el marco de acción legal y financiero que el turismo requiere para su desarrollo.” (Magaña-Carrillo, 2009) Principalmente, el Estado puede proveer al turismo infraestructura y “puede igualmente controlar la ‘industria’ y sus actividades en virtud de lograr que las actividades y los estándares de seguridad se mantengan en el interés público” (Elliot, 1997). Otro papel relevante del gobierno es el de generar la estructura administrativa para diseñar productos turísticos con base en insumos clave como: los recursos naturales y los hechos por el ser humano, las tradiciones, las costumbres, la gastronomía, el folklor, entre otros; además de que impulsa la promoción, el fomento al desarrollo, el financiamiento y el estudio del turismo.

Es decir que al implementar una política turística, se contemplar al gobierno como el organismo responsable de su ejecución, el cual asumirá el diseño de las acciones que considere adecuadas para satisfacer, dentro de un orden de prioridades, las metas generales que acotan la política turística seleccionada. Sucintamente, el proceso de formulación atraviesa tres fases fundamentales (Mill y Morrison, 1992):

- a) Identificar las necesidades que se precisa atender.
- b) Establecer las metas que reflejan esas necesidades generales en concordancia con los objetivos principales en el área social, económica, cultural y medioambiental.
- c) Implantar las estrategias y los correspondientes programas para dar contenido a las metas que están detrás de los objetivos de la política turística.

El establecimiento de una política turística conlleva a la articulación de estrategias, canalizadas por medio de planes, programas y medidas legislativas, que facilitan el alcance de los objetivos o metas predeterminados. No obstante, como en todos los ámbitos políticos, existen limitantes o impedimentos que acotan la viabilidad y éxito en el proceso de formulación de la política.

Estas limitaciones pueden ser de origen externo o interno. Entre las de origen externo, se encuentran “las condiciones económicas de los países emisores de turistas, los costes de inputs vitales para la industria turística, los factores climáticos o el potencial de los segmentos de mercado”, dentro de las restricciones de origen interno se encuentran, la calidad de los establecimientos de oferta, el uso de los recursos turísticos por los residentes, la capacitación de los recursos humanos, la disponibilidad de suelo, el volumen de inversiones, entre otras (Pérez, 2006). Asimismo no deben perderse de vista las limitaciones sobre la existencia de conflictos entre diversos objetivos o incluso dentro de un mismo objetivo que resultan del establecimiento de metas que exigen un proceso de consenso entre los miembros afectados de la comunidad de que se trate, a fin de compatibilizar los intereses turísticos con los económicos y sociales.

Además de las limitaciones internas y externas en el diseño de la política, López Palomeque señala que “la especial dificultad de delimitar las actividades estrictamente turísticas, eleva la complejidad en el momento de afrontar el diseño de una política turística” este mismo autor agrega que la falta de conocimiento que se llega a tener en el diseño de la política pública turística provoca que los resultados no produzcan beneficios.

Como ya se dijo a lo largo de este escrito, hasta hace relativamente poco tiempo la política turística fue concebida como una materia de estudio independiente con sus dificultades y desafíos propios. En ese sentido, la cambiante percepción del turismo también estuvo presente en la manera en la que los gobiernos abordaron la política turística a lo largo de la historia.

### ***3.1 Recuento histórico***

Alfonso Jiménez (1993) elaboró un análisis detallado de las políticas turísticas que acontecieron en México desde 1949 hasta el año 2000, ilustrando la evolución y transformación de la política turística pasando de la planeación operativa a la planeación estratégica del sector.

A continuación se retomará parte de su análisis para ilustrar cómo es que fueron cambiando los objetivos de la política y esbozar el modelo de toma de decisiones utilizado en el ámbito de la política turística mexicana.

De acuerdo con Jiménez (1993), Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se convirtió en el primer presidente de México que identificó al turismo como un fenómeno económico;

se sostiene que éste vio que por medio del turismo se podían obtener divisas que permitirían financiar la industria de la transformación. “Durante su campaña en 1946 presentó la “Declaración Turística” o “Carta Turística”, en la que resaltaba que el turismo nacional y extranjero serían útiles para desarrollar diversas zonas del país (Jiménez, 1993).” En este, que podría ser considerado como el primer momento del turismo dentro de la administración pública, se le consideró como un recurso económico singular, es decir como una fuente de ingresos para financiar la industria de la transformación mexicana.

Durante la primera etapa, no se tenía contemplado establecer un proyecto integral turístico para el país, “no hubo una planeación para la actividad económica en su conjunto y se desconocía el potencial del turismo para México”, el país carecía de una visión de largo o mediano plazo de su identidad turística, únicamente reconoció e impulsó los primeros polos turísticos, hoy conocidos como destinos tradicionales, los cuales existieron por la inercia de los turistas extranjeros.

En la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1952- 1958), también se abordó el turismo desde una perspectiva meramente económica; durante su sexenio se impulsó la actividad turística dirigida sobre todo hacia el interior del país. “Se creó el sistema de carreteras nacionales; en 1958 se impulsó el desarrollo hotelero: en 1946 se contaba con 4,200 habitaciones, que para 1958 había aumentado a 82,438 en 2,998 hoteles” (Jiménez, 1993). En estos dos sexenios se fortaleció la infraestructura turística: desde carreteras hasta centrales de autobuses y comenzaron a operar algunas líneas aéreas internacionales, como Air France, KLM, Aerovías Guest y Pan Am, realizándose el primer vuelo comercial a Europa (México-Madrid) en 1948, sentando así las bases para el desarrollo de la industria turística institucional.

Además de lo anterior, en este periodo se establecieron los cimientos de la estructura turística institucional: en 1947 la Secretaría de Economía creó la Escuela Técnica Hotelera, que posteriormente se convertiría en la Escuela Mexicana de Turismo; en 1949 se creó la Comisión Nacional de Turismo y se promulgó la Ley Federal de Turismo; en 1957 se creó el Fideicomiso de Crédito (FOGATUR), encargado de impulsar la infraestructura turística; y en 1958 el Departamento Autónomo de Turismo (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública , 2006).

Ambos sexenios carecieron de un concepto de administración integral para manejar a través de la planeación la actividad y los productos turísticos, en otras palabras, se buscó la proyección de México como destino turístico sin considerar la profesionalización en todas las aristas del sector; no se previeron los efectos, beneficios, tendencias, lógicas de mercado, entre otras variables, porque el turismo se veía no como un sector estratégico sino únicamente como una fuente de ingresos adicional.

Los presidentes Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fomentaron la identidad nacional incorporando a los atractivos turísticos la historia y cultura mexicanas. Hubo un decidido respaldo a la inversión extranjera representada, principalmente, por cadenas hoteleras internacionales, lo que generó un aumento de habitaciones; asimismo comenzó la promoción de México como destino turístico en diferentes medios en el ámbito internacional. Ambos mandatarios identificaron al turismo como un instrumento de apoyo económico complementario y reconocieron su importancia en la balanza de pagos, además de que permitió crear empleos más fácilmente que la industria de la transformación.

La promoción de México en el exterior, tanto en periódicos, revistas, carteles o medios audiovisuales, fue una de las acciones más importantes para acrecentar el flujo de los visitantes desde el exterior. Derivado de acuerdos y convenios internacionales, entre 1959 y 1964, el Departamento de Turismo instaló 15 delegaciones en el extranjero, 12 en Estados Unidos, 2 en Canadá y una en Argentina (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

Para 1962 se crea el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico; a pesar de que ya se considera un plan formal, no se desarrolla desde el concepto de planeación estratégica en el sentido estricto de esta filosofía.

En 1965, se creó el órgano paraestatal de administración de aeropuertos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), responsable de la operación de las terminales aéreas en el país. Durante este periodo además se modificó dos veces la Ley Federal de Turismo, se otorgó asesoramiento en materia turística a los gobiernos de los estados, así como al sector privado y social, se publicaron el “Reglamento Interior del Departamento de Turismo” y el “Reglamento de Guías de Turistas, Guías Choferes y Similares”. A finales de la década de los sesenta inició la elaboración de los planos y proyectos del centro de

desarrollo turístico de Cancún, lo que marcó el final del segundo periodo de desarrollo turístico moderno.

El presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) incentivó la actividad turística mediante la aplicación de políticas que buscaban aumentar la afluencia de visitantes a nuestro país. En esta administración se amplió en forma considerable la labor de promoción del turismo nacional e internacional, aprovechando eventos como el IX Campeonato Mundial de Fútbol, celebrado en 1970, o el Festival Cervantino, que se celebró por primera vez en 1972. Además, derivado de los convenios bilaterales que se suscribieron aumentó el número de delegaciones de promoción en el extranjero.

Por el contrario, en el gobierno de José López Portillo (1976- 1982) se reorientaron las políticas turísticas hacia el mercado nacional para lo cual se apoyó la creación de organizaciones de turismo que promovieran la demanda interna y se publicaron declaratorias de Zonas de Desarrollo Turístico Nacional que buscaban impulsar el turismo doméstico.

En lo que respecta a las acciones que consolidaron el andamiaje institucional, en 1974 se expidió la Ley Federal de Fomento al Turismo que dispuso la fusión del Fideicomiso de Crédito (FOGATUR) y el Fideicomiso de Inversión en Infraestructura en el Fondo Nacional de Fomento de Turismo (FONATUR), como encargado de los aspectos de planeación y promoción de los desarrollos turísticos; se creó la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo para coordinar las dependencias del Ejecutivo que se relacionaran con la actividad, y constituir empresas ejidales y comunales en las zonas de desarrollo turístico.

También en 1974 se creó la Secretaría de Turismo, como órgano del poder Ejecutivo para aglutinar las acciones del sector y mejorar la coordinación de la actividad. En 1980 se expidió una nueva Ley Federal de Turismo donde se contemplaron las zonas de interés de desarrollo turístico como estrategia de diversificación de la oferta fundamentalmente dirigida al mercado interno.

Para los años ochenta, se intentó cambiar la orientación de la política turística y de la concepción de la comercialización para tratar de corregir gradualmente el desequilibrio que se había presentado entre la oferta y la demanda, así como para nivelar la balanza turística. “Sin embargo, el énfasis de la expansión física tuvo más peso que la



instrumentación de una comercialización efectiva que permitiera la explotación de toda la planta turística con que se contaba y diversificar el uso desmedido de los centros turísticos básicos” (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública , 2006).

Otro de los problemas que se acrecentó en esta época fue la falta de coordinación entre los actores públicos y privados involucrados en la materia, por lo que, se intentó reorganizar la actividad con la creación del Sistema Nacional de Planificación Turística (SIPLANTUR) cuyo principal objetivo fue racionalizar el desarrollo turístico del país. Sin embargo, Alfonso Jiménez apunta que la perspectiva que se tuvo para el desarrollo turístico no contempló algunas de las tendencias del turismo internacional y principalmente puso atención en la promoción del turismo relacionada con la planeación física de los atractivos y a la expansión de la oferta de alojamiento, es decir únicamente se consideró la construcción de cuartos como una solución para la demanda futura del turismo, y se marginó a otros elementos que hacen posible la actividad, particularmente al transporte.

Con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) comenzó la apertura de la economía del país a mercados internacionales, lo que benefició el establecimiento de la política turística que contemplaba una estrategia general. Ésta consistió en usar de manera eficiente e intensiva la capacidad instalada e implantar una política de precios competitiva en el ámbito internacional, con el fin de estar a la par con los destinos turísticos del mundo.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se fortificó la promoción del turismo en Estados Unidos y Europa. Como políticas turísticas se optó por apoyar la ampliación de las inversiones en infraestructura e impulsar varios megaproyectos, con el objetivo de ampliar la oferta turística y generar empleos.

El Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se orientó a fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos mexicanos, los que se esperaba coadyuvarían en la creación de empleos, la captación de divisas y el fomento al desarrollo regional. Por primera vez, surge la necesidad de realizar investigaciones que sentaran las pautas para diseñar estrategias que permitieran incursionar y satisfacer a nuevos mercados. Asimismo se incorporaron conceptos como “sustentabilidad”, y se promovieron prácticas de cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente.

En el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), con el Plan Nacional de Turismo 2001-2006 se reafirma que la actividad turística puede ser considerada como uno de los factores decisivos para aumentar las oportunidades, mejorar la distribución del ingreso y utilizar desde un enfoque sustentable los recursos naturales y culturales. Además, se puso mayor énfasis en una nueva política turística cuya finalidad fuera la de revertir las inercias que han limitado el potencial de este sector, de modo que la actividad turística se convirtiera en agente de cambio y transformación capaz de generar al mismo tiempo riqueza económica y desarrollo social para el país.

En esta administración el turismo se convirtió en una prioridad nacional, pues uno de los objetivos era posicionar al país como líder en esta actividad. Por primera vez, el PNT presenta la planeación estratégica del turismo de México con una visión a 25 años: “En el año 2025 México será un país líder en la actividad turística, ya que habrá diversificado sus mercados, productos y destinos y sus empresas serán más competitivas en los ámbitos nacional e internacional. El turismo será reconocido como pieza clave en el desarrollo económico y su crecimiento se habrá dado con respeto a los entornos naturales, culturales y sociales, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional.” (Programa Nacional de Turismo 2001-2006). También establece la misión de la actividad turística: “Conducir el desarrollo turístico nacional, mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de los servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de diferentes instancias y niveles de gobierno.”

Es importante mencionar que el Programa Sectorial, o bien Plan Nacional de Turismo “fue el resultado de la consulta y el consenso con los principales actores de la actividad, concretándose en acciones estratégicas que involucran a numerosos agentes públicos, privados y sociales” (Programa Nacional de Turismo 2001-2006); es decir que en esta etapa de la política turística mexicana se reconoce la multiplicidad de actores y su importancia en la dinámica turística.

Con Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) continúa la tendencia de involucrar a diversos actores del sector turístico, y atendiendo a la Ley de Planeación, el PST surge de un proceso de planeación participativa, de estudios puntuales en competitividad, desarrollo y evaluación de política pública. Durante esta fase, la política turística se empapa de la lógica de las políticas públicas y se convierte en un objeto preciso de estudio y análisis.

Actualmente, en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) el PROSECTUR (Programa Sectorial de Turismo) se inscribe en el esfuerzo de planeación estratégica de la Administración Pública Federal y se deriva del PND 2013-2018, específicamente del objetivo 4.11 que dispone, “Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país”, del cual se desprenden cuatro estrategias a seguir: impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico; impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico; fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo así como la promoción eficaz de los destinos turísticos; e impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social. De esta manera, 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 de involucramiento activo 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.

**Tabla 1: Comparativo de las etapas de política turística en México**

Periodo	Contexto nacional e internacional	Principales objetivos de la política turística	Acciones de política turística	Tomadores de decisiones	Instituciones involucradas
Fin de la I. Guerra Mundial (1945-1958)	La economía mundial se comienza a restaurar. Incrementa el flujo de turistas.	Fortalecer infraestructura turística  Atraer divisas	Se establecieron los cimientos de la estructura turística institucional  Se promulgó la Ley Federal de Turismo	Comisión Nacional de Turismo	Escuela Mexicana de Turismo; Comisión Nacional de Turismo; Fideicomiso de Crédito (FOGATUR); y

					Departamento Autónomo de Turismo
Moderno (1959-1970)		Incorporar a los atractivos turísticos la historia y cultura mexicanas	Comienza planeación de centros turísticos  Promoción de México como destino turístico en diferentes medios en el ámbito internacional  Se crea el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico  Se otorgó asesoramiento en materia turística a los gobiernos de los estados	Departamento de Turismo dependiente del Ejecutivo Federal	Fideicomiso de Crédito (FOGATUR) y el Fideicomiso de Inversión en Infraestructura
Contemporáneo (1973-1994)	La actividad turística sufrió una caída principalmente por el decremento en el flujo de turismo extranjero. No hay coordinación entre los actores públicos y privados involucrados en la materia	Aumentar la afluencia de visitantes a nuestro país.  Impulsar mercado interno	Expansión física (infraestructura hotelera)  Creación de organizaciones de turismo que promovieran la demanda interna  Se expide Ley Federal de Fomento al Turismo  Apoyo a la ampliación de las inversiones en infraestructura e impulso a varios megaproyectos  Se procura la descentralización y modernización administrativa	Secretaría de Turismo	Sistema Nacional de Planificación Turística (SIPLANTUR) Fondo Nacional de Fomento de Turismo (FONATUR)  Coordinaciones Federales de Turismo
Neoliberal (1995-actualidad)	Apertura a mercados internacionales.	El turismo se convierte en una prioridad nacional	Se realizan investigaciones que sentaran las	Secretaría de Turismo Federal	Gobiernos Locales, Universidades,

Turismo se convierte en área estratégica para el desarrollo de los países.	Fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos mexicanos  La actividad turística se convierte en agente de cambio y transformación capaz de generar al mismo tiempo riqueza económica y desarrollo social para el país.	pautas para diseñar estrategias que permitieran incursionar y satisfacer a nuevos mercados  PNT presenta la planeación estratégica del turismo de México con una visión a 25 años  El PST surge de un proceso de planeación participativa, de estudios puntuales en competitividad, desarrollo y evaluación de política pública.	Secretarías de Turismo Estatales  Principales actores involucrados con la actividad	Cámaras Empresariales.
--	---	--	---	------------------------

:

Fuente: Elaboración propia.

Si bien lo que hoy se conoce como Secretaría de Turismo ha transitado por diversas fases de reestructuración administrativa y legal, el papel que el gobierno ha desempeñado en el desarrollo de la actividad turística desde la creación de la Comisión Nacional de Turismo en los albores de la política no ha perdido fuerza; sin embargo ha variado significativamente a la hora de abordar la planeación y coordinación del sector.

Asimismo, los planes Nacionales y Sectoriales sufrieron cambios significativos con el transcurrir del tiempo, pasando de la completa centralización hacia una política con mayor énfasis en lo local, incluyendo valores de sustentabilidad, beneficio social, y en términos generales, concibiendo al turismo desde un enfoque más integral.

A grandes rasgos el gobierno en materia de política turística ha pasado de un rol fundamentalmente interventor y regulador, seguido de una etapa de promotor y orientándose finalmente cada vez más hacia un trabajo de coordinación, tanto con el sector privado, los órdenes de gobierno y otras secretarías involucradas en el sector turístico.

Además, a partir de la creación del Programa Nacional de Turismo en el año 2000, la lógica del papel del gobierno transmutó enfocándose primordialmente a los ámbitos de Promoción, Normativo y Dirección.

En cuanto a la promoción, el gobierno es el encargado de impulsar a los agentes económicos a tomar beneficio de las oportunidades que ofrece el turismo. Es también un coordinador de los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales, de los agentes privados y de las comunidades locales. Asimismo, asume un papel normativo, especialmente en materia de protección de los consumidores y cuidado del medio ambiente. Asume también un rol direccionador del esfuerzo colectivo y orienta y ejecuta esfuerzo en materia de la difusión y mejoramiento de la imagen turística del país.

Debido a que se reconoce la complejidad de la actividad turística, con el tiempo se fue estimando necesario contar con una base especializada que permitiera dar seguimiento consistente a los programas y proyectos turísticos de acuerdo con la lógica de las políticas públicas, por lo que la profesionalización de las estructuras de gobierno en materia turística a la vez que la definición de políticas que incentiven la descentralización y coordinación intersectorial e interregional son algunas de las líneas visibles en la política turística actual.

Como se advirtió en un inicio, durante el desarrollo de la política turística en México, la promoción tuvo, y aún lo hace, un papel preponderante. Esta actividad ha sido una constante en los esfuerzos de las diversas dependencias, pues a fin de cuentas, atraer turismo nacional e internacional es fundamental para que las demás actividades puedan llevarse a cabo. Sin embargo, las políticas de promoción no están exentas de pasar por el lente de la lógica racional dentro de las políticas públicas y a su vez son objetos de estudio relevantes dentro del enfoque de PBE.

Una vez expuesta de manera general las características generales de la política turística mexicana desde mediados de los años 40 hasta la actualidad, se realizará un análisis del uso de la información como evidencia para la toma de decisiones, el cual tuvo un gran auge comenzando el milenio.

## Capítulo 4

### **Análisis del uso de información en la Política Turística**

Los planes nacionales y sectoriales de turismo, así como los programas de promoción turística son instrumentos que permiten, aunque no de manera muy clara, vislumbrar la dinámica de toma de decisiones en la política turística; en ellos se encuentran basadas las líneas de acción, objetivos, metas y visión que el gobierno tiene respecto a este sector y a través de los diagnósticos presentados en cada uno, se descubre la información que el gobierno utiliza para sentar las bases de la política, distinguiendo indicadores específicos que disparan la acción hacia las metas y objetivos, los cuales a su vez están asentados en el mismo diagnóstico.

No obstante, de acuerdo al modelo de Política Basada en Evidencia, la información existente no es considerada como evidencia, sino que ésta es un dato que se construye tanto desde los sistemas de información de la administración pública como desde los propios investigadores en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político; la evidencia es tal en el momento en que está disponible, se difunde y es utilizada para retroalimentar a las políticas públicas.

De modo que para acercarse al modelo PBE será necesario reconocer qué tipo de información utiliza el gobierno en el diseño de su política turística y si esta puede ser considerada como evidencia bajo los parámetros expuestos en capítulos ulteriores.

Ya se ha mencionado que la principal evidencia que contempla la administración pública para la toma de decisiones en esta materia son las opiniones de expertos expuestas en los diversos foros especializados organizados por las secretarías de turismo estatales y federal así como los datos provenientes de organismos como la Organización Internacional del Turismo (OMT), el Índice Global de Competitividad, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Cabe destacar que fue a partir de la década de los ochenta que comenzó a revisarse información especializada en el turismo, y “se consolidó un sistema que mejoraría su manejo y utilización, al tiempo que apoyaría en la contabilidad del sector” (Jiménez, 1993). Ya en el gobierno del presidente Zedillo, el nuevo enfoque hacia la competitividad y la sustentabilidad de los productos turísticos mexicanos demandó realizar investigaciones que

dieran las pautas para diseñar estrategias que permitieran incursionar y satisfacer a nuevos mercados. Para ello, en 1985 se creó el Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), como órgano desconcentrado de apoyo directo al Secretario del Ramo cuyo objetivo era el de generar información relevante para el sector turismo además de organizar foros, convenciones y reuniones con expertos en la materia.

En 2013 el CESTUR se transformó en "Instituto de Competitividad Turística" (ICTUR) el cual tiene el propósito de “contribuir al desarrollo del sector, mediante la realización de estudios e investigaciones especializadas, actualización de los agentes del sector, asistencia técnica en materia turística y difusión de información estratégica para el sector turístico.” (Secretaría de Turismo, 2014).

Asimismo, los objetivos del ICTUR son “impulsar el desarrollo y la coordinación de acciones de investigación para mejorar el conocimiento, tanto cuantitativo como cualitativo del sector turístico, también busca difundir entre los actores del sector, la información y el conocimiento generados que permitan impulsar y promover el desarrollo tecnológico, con el objeto de que sirvan de soporte para la toma de decisiones en materia turística.”

Para ello, el Instituto cuenta con el Centro de Documentación Turística (CEDOC), la única biblioteca en México y Latinoamérica, abierta al público en general, que cuenta con más de 14,000 títulos especializados en turismo de editoriales y organismos nacionales y extranjeros; además es un canal de información oficial de la Secretaría de Turismo y "Biblioteca Depositaria de la Organización Mundial del Turismo". Y con la Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT) cuya finalidad es la de agrupar a especialistas en turismo interesados en promover la investigación, el análisis, la enseñanza y la divulgación del conocimiento en el campo del turismo.

Dos de las funciones principales del ICTUR son: diseñar y coordinar la realización de estudios e investigaciones, que coadyuven a fortalecer los procesos de toma de decisión en las instituciones y empresas de los sectores público, social y privado, relacionadas con la actividad turística; y fungir como un órgano de consulta para otras unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados, delegaciones regionales de la Secretaría y entidades paraestatales sectorizadas, en materia de estudios turísticos, y realizar los estudios e investigaciones especializados en materia turística que les sean solicitados.



En cuanto a su operación, el ICTUR ha establecido cuatro líneas estratégicas:

1. Realizar estudios e investigaciones que mejoren la competitividad del sector turístico y el proceso de toma de decisiones.
2. Fomentar la investigación en el sector académico que sirva como insumo al sector turístico del Gobierno Federal para generar conocimiento e información.
3. Formación la transferencia de recursos técnicos, humanos y de tecnología a estados y destinos del país.
4. Difusión de conocimiento práctico e información estratégica e impulso a la adopción y desarrollo tecnológico en el sector turístico.

Al inicio de cada año, el ICTUR determina las demandas de información de las diferentes áreas de la SECTUR, del Consejo de Promoción Turística (CPTM) y del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), para que cada iniciativa que emprenda, tenga un destinatario final y se garantice la aplicación de los conocimientos generados.

Es decir que podemos considerar que el ICTUR es un esfuerzo que la administración pública ha hecho en relación a la generación de conocimiento, no obstante, determinar cómo es utilizada la información que se genera en el ICTUR es, hasta el momento, imposible; pues los manuales de operación, y las reglas de los programas no incluyen una explicación que permita arribar a esa conjetura, aun cuando dentro de los objetivos de la generación de información se encuentre su aplicación.

Esta situación pone de manifiesto uno de los dos principales problemas que se presentan en el modelo de PBE el cual alude a si la información generada es utilizada en el proceso, pues como advierte Teresa Bracho “lograr que las investigaciones realizadas y la evidencia obtenida realmente sean útiles para quienes formulan e instrumentan las políticas” es el segundo impedimento para la aplicación de dicho modelo.

Asimismo, de acuerdo con esta misma autora, el enfoque de PBE consiste en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones y la elección entre las opciones de política pública. (Bracho, 2010). Esto contrasta con lo que sucede en la práctica.

En cuanto a la evidencia como tal es preciso resaltar que se trata de “un dato que se construye a partir de los sistemas de información de la administración pública y de la investigación realizada por los expertos”, con la intención de dotar de sustento

argumentativo para el uso político. Esta definición coincide con los objetivos y estrategias del ICTUR por lo que podríamos considerar que la información que éste se encarga de generar puede ser contemplada como evidencia, sin embargo no se sabe de qué modo es empleada para justificar en las políticas públicas su existencia, evaluar el diseño y la implementación y finalmente para la creación de sistemas de información útiles para la toma de decisiones.

Lo único que se ha podido rescatar respecto al trabajo coordinado entre el ICTUR y la Secretaría de Turismo se encuentra en el último Informe de Labores (2015) de la dependencia en el cual se sostiene que “las acciones de asistencia técnica que lleva a cabo el ICTUR tienen como propósito coadyuvar a fortalecer los procesos de toma de decisiones del sector turístico, es por ello que se han orientado estas actividades a diversos temas como la creación de observatorios turísticos, elaboración del protocolo del segmento del Turismo Médico y la incorporación de los temas de innovación para los proyectos de investigación que se financiarán mediante el Fondo Sectorial SECTUR- CONACYT” (Secretaría de Turismo, 2015).

Al mismo tiempo, la Política Basada en Evidencia puede ser entendida como un tipo de política basada en investigación, que aplica procedimientos rigurosos y sistemáticos para la recolección de datos y se preocupa por la transformación de éstos en conocimiento formal de carácter utilizable para la toma de decisiones.

La contribución de este enfoque consiste en que la investigación sea capaz de ofrecer la mejor evidencia aprovechable, y que ésta sea el centro del desarrollo y la implementación de las políticas; en ese sentido, “la interacción entre la investigación aplicada y las políticas permeables al conocimiento científico puede ampliar los márgenes en la formulación de iniciativas flexibles y satisfactorias” (Bracho, 2010) hacia el logro de los propósitos de las políticas.

Por otro lado, Teresa Bracho (2010) propone una clasificación de las políticas públicas en función de su relación con la evidencia producida:

- a) Políticas que no toman en cuenta la evidencia;
- b) políticas que están al tanto de la existencia de la evidencia pero no la aplican;
- c) políticas que consideran la evidencia, pero no están completamente moldeadas por ella;

- d) políticas que se perciben con influencia de la evidencia;
- e) políticas que están moldeadas y basadas en la evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones entre propósitos buscados, opciones de acción y resultados.

En el caso de la política turística en México, ya se ha vislumbrado que a pesar de que la Secretaría de Turismo cuenta con un instituto para la generación de conocimiento especializado y aunque el impulso a la generación de información y datos está presente en las líneas de acción de la Secretaría, es posible advertir uno de los problemas de la aplicación de la PBE, lo que a su vez limita la determinación de política de acuerdo al uso de evidencia.

#### ***4.1 Uso de evidencia para la promoción***

Ya se ha hablado en grandes rasgos acerca del uso de evidencia dentro de la política turística en general, sin embargo lo que interesa es averiguar más específicamente cómo es utilizada la información para la elaboración de la política de promoción, pues es una de las actividades fundamentales para el desarrollo del turismo.

Como parte de la estrategia de promoción, se delegó al Consejo de Promoción Turística, un ente coordinado del ICUTR, la tarea de “promocionar integral y competitivamente a México, con sus productos y destinos, en los mercados nacional e internacional, a través del trabajo conjunto entre todos los actores de la actividad turística” (Consejo de Promoción Turística, 2015). Esta organización pone énfasis en llevar a cabo una promoción activa e innovadora, que estimule al turista a conocer México, incremente la llegada de turistas y contribuya a generar una mayor derrama económica para impulsar el desarrollo regional y la creación de empleos.

Cabe destacar que según el Consejo de Promoción Turística, “la promoción que se propone llevar a cabo utiliza las más modernas tecnologías de la información y comunicación, así como las prácticas mercadológicas de vanguardia.” Esta aseveración que forma parte de la presentación de las actividades del organismo, pone de manifiesto una visión muy peculiar para abordar la promoción desde la administración pública y brinda luz sobre el enfoque de las PBE.

Además, el Consejo de Promoción Turística cuenta con un acervo de información único que pone a disposición del público en general, no obstante únicamente se trata de

datos acerca del mercado turístico, es decir que contempla la variable económica solamente. El Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT) a través de su sitio web <http://www.siimt.com> cuenta con un Compendio Turístico por Entidad Federativa, en donde se proporciona Información Básica del Sector Turismo en los Estados como la oferta de establecimientos turísticos, cifras sobre la actividad hotelera, y cantidad de visitantes a museos, Monumentos Históricos y Zonas Arqueológicas administrados por el INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia); contiene además las Cifras Generales sobre los Flujos a México; los Principales Mercados; los Destinos Mexicanos; e Información de la Industria Turística.

Sin embargo, a nivel estatal de acuerdo al Diagnóstico sobre la Operación del Consejo de Promoción Turística de México (2006), los organismos locales de promoción, que son los responsables de encabezar el esfuerzo de mercadotecnia en sus Estados y/o destinos, “en la mayoría de los casos no cuentan, ni con la preparación profesional para emprender esta tarea, ni con el involucramiento necesario de los empresarios, en particular, éstas instancias requieren contar con un CPTM que les brinde información, asesoría, experiencia en los mercados y apoyo en la consecución de sus estrategias”. Es decir que al momento de realizar dicho diagnóstico, las entidades federativas carecían de recursos humanos capacitados para llevar a cabo sus objetivos, situación que indica al mismo tiempo la falta de información para la toma de decisiones.

Por otro lado, este mismo diagnóstico dentro de sus consideraciones respecto a la información comercial proporcionada por el SIIMT y su estrategia de difusión general se dice que “representará una magnífica herramienta para proporcionar información especializada para la toma de decisiones, sin embargo, es necesario asegurar que la información del SIIMT sea accesible para todos, en tiempo y forma, que presente cifras, indicadores y tendencias, ayudando a su interpretación y aplicación práctica; se quiere información práctica y de fácil comprensión.” (Consejo de Promoción Turística de México, 2009).

El inconveniente resulta en que la información generada y en la que se ha puesto todo el énfasis únicamente atañe a la cuestión comercial, por lo que la toma de decisiones puede sesgarse de contar solo con datos de una de las múltiples plataformas involucradas en la actividad turística. Es decir que el uso de evidencia para la promoción del turismo en

México está centrado principalmente en cuestiones de mercado, además hasta donde se hizo el diagnóstico, a nivel estatal el uso de la información disponible no era una práctica consolidada.

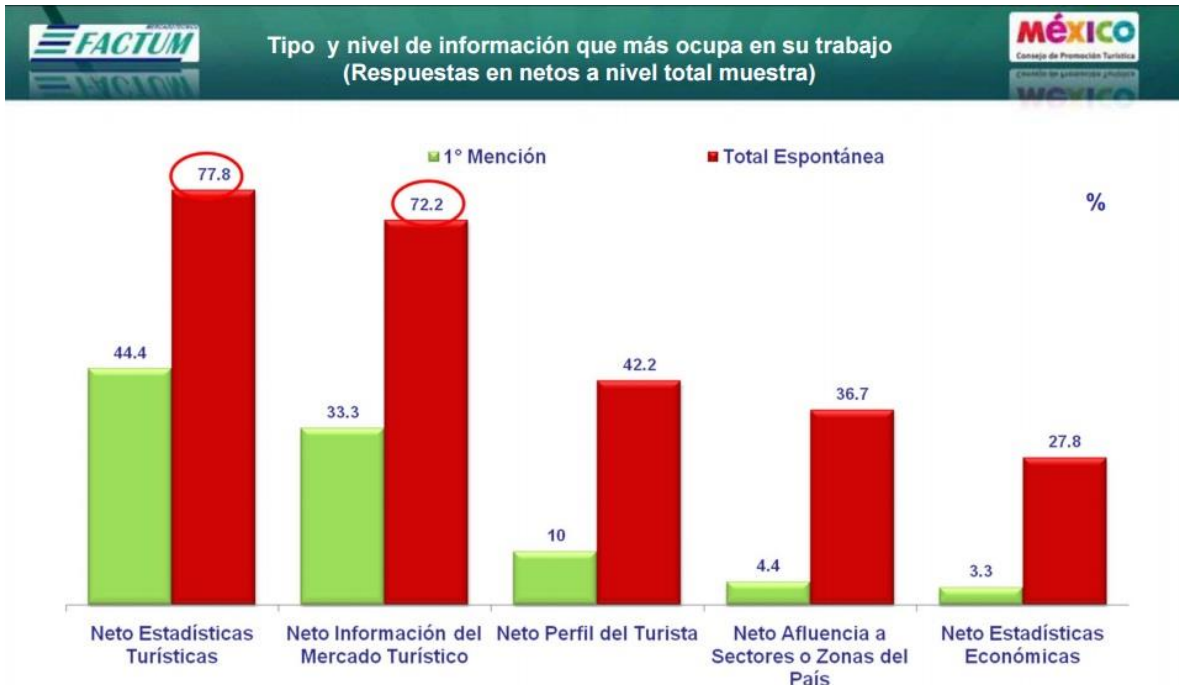
#### ***4.2 Análisis del uso de información disponible por parte de los Estados***

Para corroborar lo dicho en el apartado anterior, se presentarán las siguientes imágenes extraídas del documento “Servicios de levantamiento de datos de Información para la detección y diagnóstico de mercado y de servicios de inteligencia comercial para la promoción de la oferta turística nacional.” Las cuales demuestran la frecuencia, el nivel y el sector en el que es utilizada la información para la toma de decisiones.

El estudio contempla dentro de su universo a las Oficinas del CPTM en el extranjero, Directores y Funcionarios del CPTM en el país, Secretarías de turismo de los estados, Funcionarios de Sectur y Fonatur, así como Presidentes y directivos de Cámaras y asociaciones de turismo.

Entre los objetivos principales del levantamiento de datos se encuentran: conocer el tipo de información que ocupan habitualmente dichos organismos; en qué proceso y en qué productos aplican esa información; identificar servicios de inteligencia comercial requeridos, priorizando aquellos que tienen efecto multiplicador sobre aquellos de usos puntuales o limitados; e identificar cuál es la plataforma de acceso más adecuada para facilitar el consumo. De modo que esta información resulta pertinente para dibujar un panorama más claro sobre cómo son utilizados los datos, las estadísticas, los estudios y el compendio de información disponible en las secretarías de turismo tanto federal como de los estados, las cuales son las que más interesan en este trabajo.

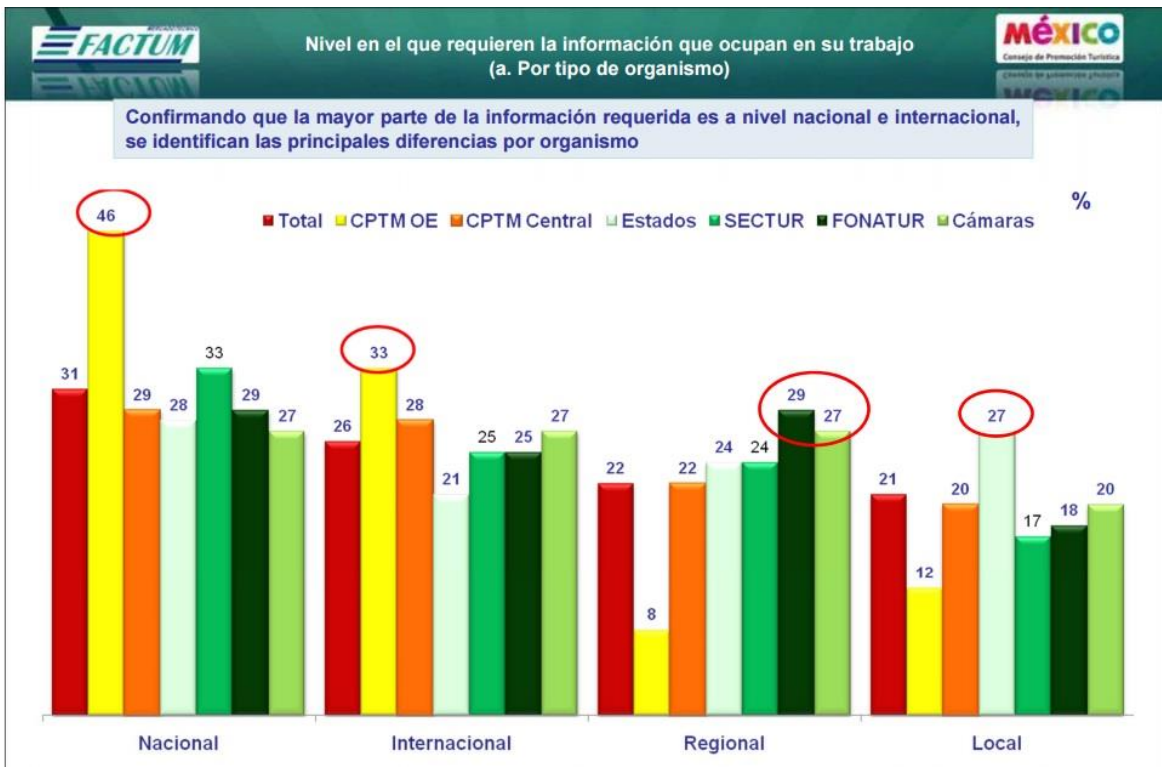
#### **Ilustración 4: Tipo y nivel de información que más ocupa en su trabajo.**



Tomado de: “Servicios de levantamiento de datos de Información para la detección y diagnóstico de mercado y de servicios de inteligencia comercial para la promoción de la oferta turística nacional” (2009) p. 6.

Esta imagen presenta de manera general las repuestas dadas por los organismos entrevistados, de los cuales la gran mayoría expresó preferencia por las estadísticas turísticas y la información del mercado turístico.

**Ilustración 5: Nivel en el que requieren la información que ocupan en su trabajo.**



Tomado de: “Servicios de levantamiento de datos de Información para la detección y diagnóstico de mercado y de servicios de inteligencia comercial para la promoción de la oferta turística nacional” (2009) p. 11.

El nivel en el que es requerida la información por parte de las secretarías de turismo de los estados es principalmente a nivel nacional, seguida del nivel local; es decir que la información regional y la internacional no son tan útiles para los estados.

**Ilustración 6: Tipo de información que más ocupa en su trabajo**

	Total (a)	CPTM OE (b)	CPTM Central c)	Estados (d)	Sectur (e)	Fonatur (f)	Cámaras (g)
Base	90	16	21	31	13	4	5
Neto estadísticas turísticas	77.8	87.5	66.7	74.2	76.9	100	100
Neto Información del mercado turístico	72.2d	81.3	81d	51.6	92.3d	50	100d
Neto Perfil del turista	42.2	25	61.9b	38.7	53.8	25	20
Neto afluencia a sectores o zonas del país	36.7d	31.3	52.4d	16.1	69.2ad	25	40
Neto estadísticas económicas	27.8	25	42.9d	12.9	38.5	25	40

Tomado de: “Servicios de levantamiento de datos de Información para la detección y diagnóstico de mercado y de servicios de inteligencia comercial para la promoción de la oferta turística nacional” (2009) p. 12.

Para las secretarías de turismo de los estados la información más pertinente en sus trabajos es la de estadísticas turísticas, es decir las que incluyen el número de visitantes nacionales y extranjeros, ocupación hotelera y visita a museos; seguida de la información del mercado turístico, la cual es proporcionada en su mayoría por el Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos; en tercer lugar utilizan el perfil del turista; en penúltimo lugar se menciona la afluencia a sectores o zonas del país; y por último hacen uso de las estadísticas económicas.

**Ilustración 7: ¿Para qué aspectos o planes de su trabajo utiliza más esta información?**



Total espontáneo	Total	CPTM OE (a)	CPTM Central (b)	Estados (c)	Sectur (d)	Fonatur (f)	Cámaras (g)
Base	90	16	21	31	13	4	5
Plan de desarrollo turístico	44.4	62.5 <input checked="" type="checkbox"/>	33.3 <input checked="" type="checkbox"/>	41.9	46.2	50	40
Planes de marketing	45.6	68.8	42.9	45.2	30.8 <input checked="" type="checkbox"/>	25	40
Información en medios	32.2	18.8	33.3	41.9	46.2 <input checked="" type="checkbox"/>	0 <input checked="" type="checkbox"/>	0 <input checked="" type="checkbox"/>
Estudios de mercado	31.1	31.1	33.3	25.8	23.1	50	60
Monitoreo de resultados	20	25	28.6	9.7	7.7	25	60ade
Planes de negocio (ferias / eventos)	21.1	25	4.8	29c	23.1	0	40c
Análisis financieros	17.8	12.5 <input checked="" type="checkbox"/>	19 <input checked="" type="checkbox"/>	9.7	38.5d <input checked="" type="checkbox"/>	25	20
Plan de calidad	7.8	0 <input checked="" type="checkbox"/>	19 <input checked="" type="checkbox"/>	3.2	0	0 <input checked="" type="checkbox"/>	40abde
Estudios de viabilidad	11.1	0 <input checked="" type="checkbox"/>	4.8 <input checked="" type="checkbox"/>	6.5	46.2abcd	25	0
Relaciones públicas / pláticas	6.7	31.3acd	0	0	7.7 <input checked="" type="checkbox"/>	0 <input checked="" type="checkbox"/>	0

Tomado de: “Servicios de levantamiento de datos de Información para la detección y diagnóstico de mercado y de servicios de inteligencia comercial para la promoción de la oferta turística nacional” (2009) p. 20.

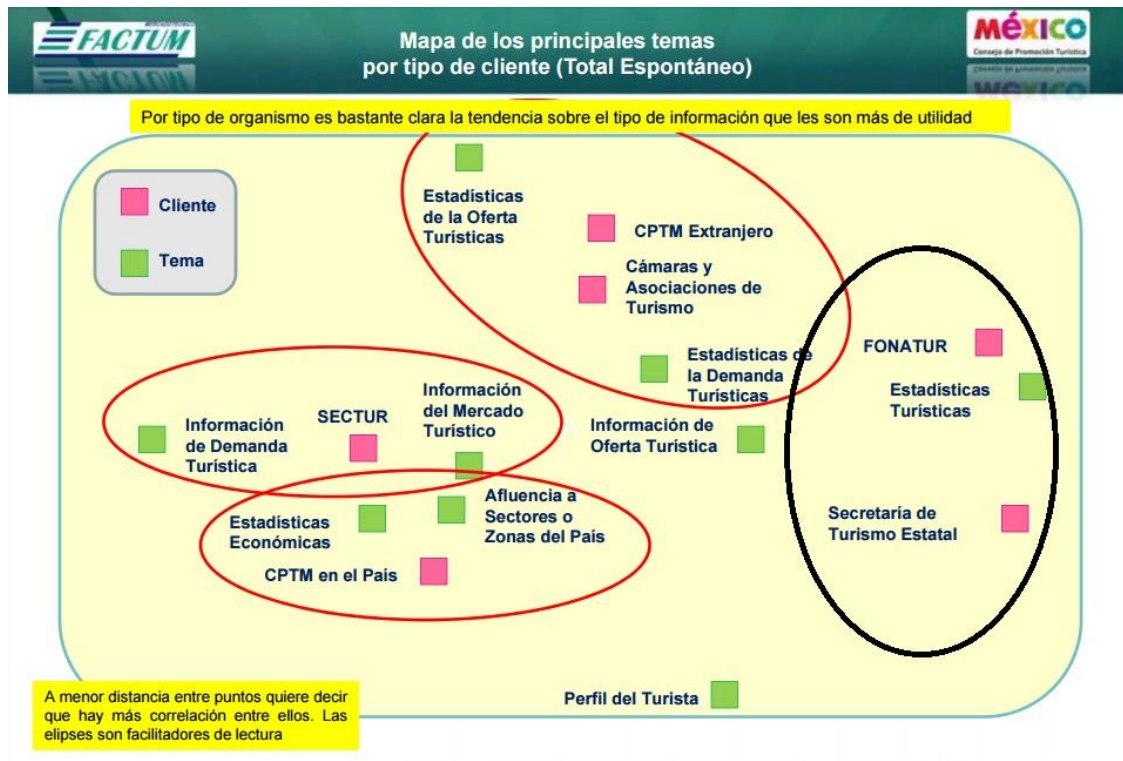
Como se había sospechado en un inicio, en las Secretarías de Turismo, la información es principalmente utilizada en la creación de los planes de desarrollo turístico, mismos que sientan las bases para la política de promoción y en general de la acción que desempeñará el gobierno; el segundo aspecto para el que utilizan la información es para los planes de marketing, éstos van muy de la mano con las políticas de fomento al turismo, pues gran parte de esta actividad se desarrolla a partir de la publicidad. En tercer lugar se encuentra la información en medios, es decir que las estadísticas, estudios, y demás datos se utilizan en la difusión en medios de comunicación. Otro de los usos que se le da es el de estudios de mercado, es decir que con la información proporcionada arman las preferencias y arquetipos de los turistas.

Su uso en el monitoreo de resultados es una actividad sumamente importante dentro del proceso de políticas públicas, ya que a través de la información los gobiernos pueden medir qué tanto impacto han tenido sus decisiones, lo lamentable es que en muchas ocasiones las relaciones causales entre el aumento o decremento del turismo están ligadas a muchas otras variables, que no solamente tienen que ver con la cuestión económica, no

obstante se carece de información de otro tipo para poder llegar a un análisis más complejo de los resultados e impactos que tienen las decisiones en la materia.

El plan de calidad y los estudios de viabilidad son las actividades en las que menos es empleada la información, lo que cristaliza que para la toma de decisiones las variables mercadológicas pesan más, aun cuando la viabilidad y la calidad son dos aspectos fundamentales para el sector.

**Ilustración 8: Mapa de los principales temas por tipo de cliente**



Tomado de: “Servicios de levantamiento de datos de Información para la detección y diagnóstico de mercado y de servicios de inteligencia comercial para la promoción de la oferta turística nacional” (2009) p. 14.

Esta última ilustración, muestra que para las Secretarías de Turismo Estatales la tendencia es consumir información sobre estadísticas turísticas, perfil del turista e información de oferta turística en el primer nivel; después las estadísticas de la demanda turística, la afluencia a sectores o zonas del país y la información del mercado turístico. Mientras que la información más alejada del sector son las de oferta y demanda turística.

Dentro de las consideraciones finales del estudio se estima que “toda la información disponible actualmente se orienta más a toma de decisiones (estratégica) mientras que en las necesidades específicas que se mencionan se ve necesidad de algo más operativo; de cumplimiento del día a día. Este mismo hecho puede causar que actualmente se hagan las consultas más esporádicas.” (Consejo de Promoción Turística de México, 2009) Ello se puede traducir en la deficiencia de información a nivel local y regional para tomar decisiones en materia de política turística, pues la planeación estratégica se encuentra cubierta por información más de tipo mercadológico y económico, es decir que las decisiones en materia de políticas de promoción turística son tomadas a partir de un rango limitado de información, lo que impide potenciar los esfuerzos humanos, económicos y políticos en este ámbito, situación que se ve materializada en los rendimientos medianamente satisfactorios.

#### ***4.3 ¿Por qué es necesaria la integración del modelo PBE dentro de la política turística estatal y nacional?***

La necesidad de la política turística responde en la actualidad, no sólo a la idea de intervención del estado en la economía para corregir los fallos del mercado, ni como una manera de obtener divisas sin prever los efectos adicionales, sino que va más allá, al requerirse la participación de todos los agentes vinculados a la actividad turística; es decir, de los representantes de la Administración local, regional, nacional o supranacional, también de los empresarios/as, gerentes, empleados/as, asociaciones sindicales, así como de asociaciones diversas y ONGs. La participación conjunta de los diversos agentes políticos, económicos y sociales resulta fundamental cuando se trata de generar un sistema de política turística exitoso en el logro de sus fines, el cual deberá estar basado a su vez en políticas públicas más eficientes y que correspondan a la realidad y necesidades específicas de la amplia variedad de oferta turística del país.

De acuerdo a lo anterior resulta pertinente mirar el Modelo de Política Basada en Evidencia para responder a los desafíos de elaboración de políticas públicas de fomento al turismo, las cuales se esperaría que al basarse en una mayor cantidad y mejor calidad de información devengan en creaciones más completas que involucren todas las aristas de esta actividad y no solamente las que conlleven a las mediciones mercadológicas y económicas.

El enfoque de PBE también es útil para aportar a la teoría de la elección pública, la cual nos habla de dos formas de interacción entre la política y la economía, mismas que se recogen bajo la denominación de función política y función popularidad y se definen así:

La función política se da porque los recursos económicos de que disponen los gobiernos se administran con criterios políticos. Se puede decidir políticamente, por ejemplo, orientar una parte mayor del presupuesto hacia el sector agrícola que hacia el sector turístico, o al revés [...] mientras que] la función popularidad viene dada porque los electores valoran la acción del gobierno en razón de los resultados obtenidos; de manera que pueden condicionar su voto a favor o en contra del partido o coalición gobernante en función de la evolución de variables económicas tales como los niveles de producción, las tasas de paro, los niveles de ocupación y crecimiento en un determinado sector (por ejemplo, el turístico), la inflación de precios y la distribución regional de la renta, entre otros (Magaña-Carrillo, 2009).

De acuerdo con la literatura y lo dicho por el gobierno, el turismo cuenta con una importancia económica incuestionable, sin embargo, el disfrute y consumo de la oferta turística vinculada a un destino en concreto, por lo general, no corresponde a los ciudadanos residentes del lugar donde se localiza la prestación de servicios; asimismo, la planeación está mayormente a cargo del gobierno federal mientras que las secretarías de turismo estatal cumplen una función más operativa; aunado a ello, y derivado de la relevancia económica del sector, la información para la toma de decisiones se ha basado únicamente en esta cuestión, dejando de lado otros aspectos del turismo como el beneficio social, el costo medioambiental, la función sociológica, la construcción de identidad, entre otros.

Si el turismo se ha convertido en un área prioritaria del gobierno, es necesario introducir la mayor racionalidad posible a la hora de tomar decisiones en materia de política turística. Además, bajo el supuesto de que los gobiernos actuales cada vez cuentan con recursos más limitados, el presupuesto en esta materia ha incrementado significativamente, lo que no quiere decir que puedan ser derrochados los recursos, sino que más bien es un área de oportunidad para generar políticas integrales basadas en evidencia para disminuir el rango de error.

Los sistemas de información en materia mercadológica y económica, el benchmarking y la larga tradición turística nacional son fuentes ricas de información, ya sea positiva o negativamente, los antecedentes han sentado bases sólidas para conducir la política turística, al mismo tiempo que la gran cantidad de información proporcionada por las nuevas tecnologías permite ampliar el rango de datos acerca de las dinámicas que presentes en el turismo nacional e internacional. Por lo que es importante no cometer uno de las fallas a la hora de aplicar el modelo de PBE que es el de no utilizar eficientemente dicha información, al tiempo hay que es necesario evitar el riesgo de que primen los las ocurrencias o estrategias generales sobre los argumentos racionales basados en evidencia.

Otra virtud del enfoque PBE es la apertura de los procesos decisorios, pues aún se mantienen con un alto grado de opacidad; es decir que si se aplica el modelo de evidencia será posible conocer qué tipo de información se ha utilizado para justificar la toma de decisiones, en qué medida, y cómo ha impactado dentro del proceso.

Hasta el momento después de una ardua búsqueda en documentos oficiales no se ha podido determinar cómo son utilizadas las diversas fuentes de información que intervienen a la hora de definir las estrategias de la política.

De igual modo, resulta conveniente, además de ejercer la planificación turística, conseguir comunicarla a todos los agentes eventualmente implicados, lo cual resulta ocasionalmente complejo en un sector tan disperso, fragmentado, abierto y con fuertes efectos inducidos en actividades que pueden resultar sólo coyunturalmente turísticas. “El turismo, por sus propias circunstancias, es un ámbito complejo de gestionar y controlar, por lo que precisa de una organización con responsabilidad y autoridad, a ciertos niveles, que canalice la satisfacción de las exigencias de índole social existentes y no sólo las económicas” (Pérez, 2006).

Por ello, es que se considera oportuno impulsar la utilización de la PBE en el aspecto turístico, pues a mayor cantidad de información involucrada se podrán tomar decisiones que abarquen más dimensiones del ejercicio turístico.

No obstante, hay que reconocer los esfuerzos que se hacen actualmente para generar información relevante para el ámbito turístico, en el Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Turismo (2015) se sostiene que durante el periodo reportado (2014-2015) se avanzó en una estrategia para hacer uso de información de gran volumen, variedad y

velocidad (Big Data) que permitiera mejorar la toma de decisiones en el sector turismo. Se trabajó con información contenida en redes sociales, lo que permitió conocer el origen y destino de los turistas en México, lo que al mismo tiempo pone de manifiesto la intención de expandir las fuentes de información así como los generadores de ella.

El ICTUR, cuyo propósito es coadyuvar a fortalecer los procesos de toma de decisiones del sector turístico, ha creado observatorios turísticos, elaborado el protocolo del segmento del Turismo Médico e incorporado los temas de innovación para los proyectos de investigación que se financian mediante el Fondo Sectorial SECTUR- CONACYT.

ICTUR apoyó la realización de estudios a través del Fondo Sectorial para la Investigación y el Desarrollo en Innovación Tecnológica.

## Capítulo 5

### **Propuesta de Política de Promoción Turística para la Ciudad de Puebla basados en el enfoque PBE**

Una vez sentadas las bases de la PBE y dibujado el panorama de la disposición y uso de la información pertinente en el ámbito turístico, este capítulo busca aterrizar la teoría en una propuesta de política para la consolidación de la identidad turística de Puebla Capital, la cual se puede lograr a través del rescate de la “China Poblana” como un símbolo de identificación tanto a nivel nacional como a nivel local.

El turismo, para que sea efectivo, no puede atenerse a declaraciones, programas y planes sin ningún soporte real de ejecución. La justificación de la administración pública en el turismo sólo es posible por medio de resultados, es decir, su práctica y desempeño deberá reflejar validación, legitimidad, profesionalismo, efectividad y eficacia.

Para la implementación de una política turística efectiva es fundamental modificar los instrumentos institucionales del sector. Esto con el propósito de contar con herramientas gubernamentales que respondan a las exigencias que imponen las demandas turísticas actuales. También, es sumamente importante que se impulse la modernización del marco normativo e institucional turístico, así como el diseño de nuevos mecanismos que contribuyan a atender los requerimientos del sector. Todo ello va a de la mano con la necesidad de mejorar y fortalecer los instrumentos de política, pues en gran medida a partir de ésta es como se manifiesta la intervención pública en la actividad turística.

Por ello, proveer a la burocracia de argumentos sólidos para justificar la toma de decisiones es fundamental para lograr el desempeño óptimo de las políticas públicas. Por tal motivo, en este apartado se busca proponer la estructura de la evidencia necesaria para diseñar una política pública de promoción turística en la Ciudad de Puebla, utilizando a la “China Poblana” como símbolo de identificación turística y cultural.

Hay que recordar que la evidencia a utilizar dentro de las políticas puede ser de dos tipos: la relacionada con las evaluaciones de políticas turísticas llevadas a cabo en el pasado (evidencia comparativa), y la información encargada de proveer información para la política (evidencia científica).

Asimismo, para poder armar el esqueleto de la política de promoción será necesario retomar las dos metodologías más utilizadas dentro del enfoque de PBE; la narrativa y la sistemática. Esta última busca identificar toda la evidencia disponible con respecto a un tema en específico y una vez recolectada se valorarla en términos de su calidad y posteriormente es sintetizada, ello con el objetivo de hacer accesible y útil el conocimiento generado por los especialistas. Dicha metodología cuenta con la ventaja de ser exhaustiva, es decir que incluye todos los estudios e investigaciones (tanto positivas como negativas) sobre el tema para que el usuario pueda juzgar conociendo la totalidad de la evidencia ya sea que soporte o rechace la hipótesis. (Torgerson, 2003). “Una característica clave de las revisiones sistemáticas es que si se decide excluir algún material, el criterio o criterios tienen que ser explícitos para que otro autor o autores, con la misma autoridad, puedan replicar el ejercicio” (Flores-Crespo, 2013). Este atributo, constituye uno de los aspectos más importantes junto con el de fiabilidad (reliability) y credibilidad. En las revisiones sistémicas nada es verdadero y todo está sujeto a revisión.

Mientras que en las revisiones narrativas, regularmente se encuentran formadas por estudios de opinión, revisiones de expertos, o estudios académicos que presentan cierto grado de sesgo que las hacen menos propicias para construir un argumento sólido dentro del marco de las políticas, derivado de distintos factores. Uno de ellos es que las investigaciones utilizadas tienden a ser parciales, es decir que únicamente incluyen la información pertinente en lugar de revisar toda la gama de estudios respecto al tema y las razones para la inclusión y exclusión de investigaciones raramente se hacen explícitas, lo que a su vez conlleva a la incapacidad de un tercero para cuestionar y revisar la manera de integrar la información (Torgerson, 2003).

Debido a las limitantes de tiempo y espacio, el objetivo de este apartado será únicamente esbozar lo necesario para construir una política pública de promoción basada en el modelo de PBE y más específicamente, utilizando la metodología de revisión sistemática Para que posteriormente pueda formar parte de otros trabajos de investigación interesados en llevar a cabo lo aquí planteado.



### ***5.1 Justificación de la propuesta***

La iniciativa de proponer una política de promoción turística basada en la imagen de la China Poblana, surge de la vasta experiencia adquirida a través del trabajo en el sector turístico gubernamental, académico y en la iniciativa privada.

Cabe destacar que el impulso más grande para desarrollar esta propuesta descansa en el interés personal hacia el fomento al turismo y en la firme convicción de que aún existe mucho trabajo por hacer en el ámbito local en esta materia. A continuación se presentará una breve descripción de la justificación sobre el por qué se requiere una política de promoción turística para la Capital Poblana basada en la imagen de la China Poblana.

Colocarse como un referente en la promoción turística no es nada sencillo entre tanta competencia. La Ciudad de Puebla se sigue considerando como una ciudad de paso entre Veracruz y la Ciudad de México, esta fue una de las razones por las que la ocupación hotelera no superó por mucho tiempo el 1.5 de estancia que generaban los turistas en la ciudad. No obstante, debido al trabajo que se ha realizado en el Estado, Puebla se ha convertido en un destino turístico competitivo, el cual, a través del diseño y la políticas de fomento la ciudad es capaz de satisfacer las necesidades de sus públicos objetivos, creando y desarrollando nuevos productos turísticos. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para ganarse la preferencia del visitante, lo cual se puede lograr a través de diferentes mecanismos de publicidad, Marketing, y políticas diseñadas a partir de un conocimiento claro de la problemática. Mismas que estarán encaminadas a conseguir que Puebla se coloque en la mente del consumidor al momento de pensar en un viaje.

En la actualidad, los cambios globales están transformando profundamente la actuación de las organizaciones locales y hoy las ciudades compiten entre ellas para atraer turistas, negocios y personas con talento. Es ahora cuando los responsables de la gestión urbana y promoción de la ciudad o destino, empiezan a utilizar conscientemente y de manera generalizada herramientas de marketing y política estratégicas.

En Puebla Estado y Puebla capital, se puede encontrar una diversidad de atractivos y actividades, además de contar con la Declaratoria de Ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad, el estado cuenta con cinco Pueblos Mágicos y podríamos mencionar más atributos turísticos.

Con todo esto se generan diferentes productos turísticos que requieren de estrategias diferentes para ser promovidos. Ya pasó el tiempo de promover a Puebla de manera general

o de seguir el ejemplo de otras ciudades nacionales o extranjeras en materia de promoción, porque cada destino tiene sus particularidades y cada destino requiere un tratamiento específico en materia de promoción turística.

Por otro lado, es importante destacar que Puebla capital y Puebla estado tienen el mismo nombre, esta condición no permite al turista y en muchos casos al residente hacer diferencia entre los atractivos, atributos y productos que pertenecen a cada demarcación, y en muchas ocasiones el visitante confunde algunos municipios del estado con la capital poblana. En ese sentido, es necesario que la capital cuente con un elemento que le dote de identidad y contenga características especiales que lo hagan identificable para el visitante como: carisma, universalidad, accesibilidad, dinamismo, realismo, entre otras; mismas que son adaptables al personaje de la China Poblana, el cual a su vez permite contar una historia que lo relacione con el destino en los aspectos sociales, económicos y culturales; evitando que se convierta en un elemento de identidad vacío o superficial.

En pasadas campañas de promoción turística se han desarrollado y propuesto algunos elementos de identidad, (monjas, ángeles, el mole, etc), sin embargo ninguno ha trascendido, puesto que, en los primeros casos, se trata de personajes que representan la espiritualidad y que de alguna manera se relaciona con la religión o con el sacro, por esta razón toda la promoción que se basa en monjas y ángeles se hace interesante pero poco accesible o se relaciona con actos muy formales.

En el caso del mole poblano, platillo mexicano por excelencia, sólo puede promover en algunos segmentos nacionales, para el turista internacional es completamente desconocido y en algunos casos repulsivo por su color y consistencia. Se ha sugerido para utilizarlo haciendo referencia al refrán, poco conocido también: ¡Puebla...mi mero mole!

Campaña que evidentemente no funcionó pues tampoco se consolidó como elemento de identidad.

Debido a esto, se propone a la China Poblana, en primera instancia porque es una pobladora de la capital, es una persona y mantiene todas sus emociones como cualquiera, no está relacionada ni con lo sacro ni con lo mágico; puede expresarse y comportarse con toda la libertad que le da el ser terrenal. Asimismo, en su nombre mantiene el gentilicio “Poblana”.

En lo que respecta a su traje típico, cabe decir que ha representado a México en el extranjero es reconocido a nivel nacional. Además, este personaje cuenta con leyendas y con antecedentes históricos que se pueden relacionar con diversas situaciones de promoción turística. Por último hay que resaltar que la mujer ejecuta diferentes roles en la sociedad y la China Poblana es una de ellas que narra una historia de independencia económica y libertad, poco vista en las mujeres de su época.

### ***5.2 Metodología sistemática para elaboración de una PBE***

Esta metodología consta de siete fases principales a través de las cuales se construye la PBE del tema seleccionado, que para este caso será la promoción turística de la Ciudad de Puebla a través del uso de la imagen de la China Poblana como referente histórico y cultural.

#### Fase 1: Diseño de protocolo

- Se establecen bases teóricas, empíricas y conceptuales sobre el tema, serán empleadas las teorías de la administración turística que resalten en primera instancia la importancia del turismo como un sector estratégico para el desarrollo nacional a través de evidencia comparativa.
- Se formula una pregunta concisa: ¿La utilización de la imagen de la China Poblana dará mayor efectividad a la política de promoción y fomento al turismo? Esta pregunta podrá evitar esfuerzos y costos infructuosos, pues se conoce cuál es el objetivo así como las líneas por las que debe transitar la argumentación y búsqueda de evidencia.

La respuesta a la pregunta se sugiere provenga de una amplia exposición y discusión de los criterios de búsqueda con otros colegas, para la construcción colectiva del conocimiento; para ello se proponen foros que aborden temas como: Imagen de la China Poblana en el Imaginario Colectivo, Potencial de creación de marca-destino, Vínculo de la China Poblana con identidad estatal, nacional e internacional, entre otros.

#### Fase 2: Definir criterios de inclusión y exclusión de materiales

- Los estudios elegidos serán tanto experimentales como escritos en los idiomas español e inglés.

- Únicamente se contemplará la evidencia comparativa basada en la Metodología de Marco Lógico de los programas de promoción turística federales y estatales, que incluyan el diagnóstico de la problemática así como los principales indicadores para medirla.
- Será necesario realizar pruebas de control aleatorias a cargo de especialistas de universidades tanto públicas como privadas para evitar el sesgo respecto a la evaluación de la pertinencia del programa de promoción turística.

#### Fase 3: Revisión de resultados de búsqueda

- Los resultados de la búsqueda de información estén sujetos a la revisión de, por los menos, dos académicos independientes y especialistas en el tema. Este ejercicio debe realizarse, en un primer momento, con base en títulos y resúmenes de los artículos y, en segundo lugar, revisando el contenido del material seleccionado rigurosamente.

#### Fase 4: Mapeo

- En esta fase se describen y clasifican los estudios hallados en la primera revisión. Aquí es donde se refina la búsqueda del material bibliográfico que será definitivo para la elaboración de la revisión sistemática.

**Tabla 2: Fuentes bibliográficas para ser consideradas como evidencia**

<b>Bibliografía</b>	<b>Tema que aborda</b>
Acerenza, M. Á. (2005). Promoción turística: un enfoque metodológico.	Promoción turística
Bobadilla González, L. (2008). Expresiones populares y estereotipos culturales en México: Siglos XIX y XX. Diez ensayos. Tzintzun, (47), 271-277.	China Poblana Identidad
Calvento, Mariana, & Colombo, Sandra Silvia. (2009). La marca - ciudad como herramienta de promoción turística: ¿Instrumento de inserción nacional e internacional?. Estudios y perspectivas en turismo, 18(3), 262-284. Recuperado en 15 de marzo de 2016, de <a href="http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1851-17322009000300002&amp;lng=es&amp;tlng=es">http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1851-17322009000300002&amp;lng=es&amp;tlng=es</a> .	Marca-país
Echeverri, L. M., Estay-Niculcar, C. A., & Rosker, E. (2012). Estrategias y experiencias en la construcción de marca país en	Marca-país

América del sur. Estudios y perspectivas en turismo, 21(2), 288-305.	
Ramos, M., & Noya, J. (2006). América Latina: del riesgo país a la Marca País y más allá. Boletín Elcano, (83), 37.	Marca-país
Sánchez, I., & Sanz, S. (2003). El Papel de la Promoción Turística en la Construcción de la Imagen de un Destino. Turismo cultural y urbano. Valencia: Tirant Lo Blanch, 463-480.	Promoción turística e imagen
Senra, A. I. M., & Rodríguez, M. J. G. (2001). " Made in": la imagen de marca país. Harvard Deusto Márketing y Ventas, (43), 24-27.	Marca-país
Sigüenza Orozco, S. (2002). Del mariachi y la china poblana como identidad nacional en el siglo XX a lo diverso y heterogéneo en el siglo XXI. Desacatos, (9), 179-184.	China Poblana Identidad
Valdez, R. (2010). Leyendas de fantasmas del centro histórico de Puebla, México.¿ Un recurso complementario de atracción turística?. Estudios y perspectivas en turismo, 19(4), 553-569.	China Poblana Identidad Turismo
Valencia Castrejón, S. (2012). Construcciones icónico-simbólicas sobre el mexicano. Eutopía, 5(17).	China Poblana Identidad
Vázquez Mantecón, M. D. C. (2000, December). La china mexicana, mejor conocida como china poblana. In Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas (Vol. 22, No. 77, pp. 123-150). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Estéticas.	China Poblana Identidad
Velázquez García, Mario Alberto, La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal "Pueblos Mágicos" 2001-2012 Diálogos Latinoamericanos [en línea] 2013, (Diciembre-Sin mes) : [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016] Disponible en:< <a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16229723006">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16229723006</a> > ISSN 1600-0110	Políticas públicas de turismo

Fuente: Elaboración propia

#### Fase 5: Hoja de datos

- Una vez que el material se ha identificado, se debe extraer la información a partir de una hoja de datos; en la cual se involucra a investigadores independientes para determinar la calidad de los resultados de los artículos seleccionados, la cual debe ser determinada a través de la validez externa e interna.

#### Fase 6: Síntesis

- Una vez extraída la información de los estudios seleccionados, se realiza una “síntesis”. Debido al tipo de información será una síntesis cualitativa, pues los datos no permiten una síntesis numérica.

#### Fase 7: Elaboración de revisión sistemática

- En esta fase se realiza la interpretación de la información sintetizada. El reporte incluye los hallazgos en términos de efectividad de los programas de promoción turística, también incluye los principales estudios de tipo cualitativo hechos sobre el tema de la identidad de la China Poblana y su significado para visitantes y residentes. De modo que los tomadores de decisiones tengan mayores elementos para guiar mejor su práctica.

Es evidente que llevar a cabo una revisión sistemática requiere de una gran cantidad de recursos humanos, académicos, y políticos; además como se ha mencionado reiteradamente, al tratarse de política turística, la complejidad es inherente al contexto. Es decir que a pesar de que existe una definición puntual de lo que se requiere hacer para realizar una revisión sistemática, en el marco de una acción de los gobiernos el ejercicio dependerá de los criterios que determinen los investigadores y los tomadores de decisiones. Sin embargo, es importante destacar es que la metodología de revisión sistemática establece puntos claros acerca de la transparencia para llevarse a cabo así, los argumentos están abiertos a debate y escrutinio fortaleciendo la visión democrática en la toma de decisiones.

A grandes rasgos, la revisión sistémica para desarrollar una política de promoción turística utilizando la imagen de la China Poblana requiere tanto de evidencia comparativa la cual reconozca qué se ha hecho anteriormente en materia de promoción turística, cuáles han sido las políticas con mejores resultados, qué tanto se ha invertido, y qué impactos ha tenido en el aspecto económico, social, medioambiental y cultural; como de evidencia científica que brinde información acerca de la identidad turística, el vínculo afectivo hacia la imagen de la China Poblana a través de estudios de mercado, el potencial uso de la marca-estado para promover otros atractivos de la ciudad que no han sido explotados, encuestas, entrevistas, entre otros.

Es preciso recordar que la política pública es el instrumento mediante el cual el gobierno define su plan de trabajo, las acciones necesarias para obtener resultados y cómo traducir los beneficios cualitativos y cuantitativos a favor de la comunidad receptora. No obstante, aunque se cuenta con información proporcionada por organismos especializados como el CPTM, el SIIMT y el ICTM, ésta va encaminada únicamente al aspecto mercadológico y comercial, dejando a un lado las demás aristas del turismo como el factor social, medio ambiental, geográfico, identitario, cultural y otros.

Por ello, aquí se propone realizar una política de promoción turística basada en evidencia proveniente de diversas disciplinas y enfoques, de modo que el diseño de la política se encuentre nutrido y sea capaz de responder a las necesidades del sector. Además de ello, es importante considerar lo referente a la transparencia en el uso de la información, pues a gracias a ella especialistas, opositores, iniciativa privada y académicos podrán aportar o en su defecto, cuestionar los postulados en los que se sustenta la decisión.

## Consideraciones Finales

A manera de conclusión se enlistarán las principales consideraciones extraídas después de haber realizado el trabajo de investigación, el cual permitió expandir el enfoque de PBE hacia un área poco recurrente: la política turística.

- La actual crisis de gobernabilidad ha impulsado el desarrollo de enfoques como el de Política Basada en Evidencia, mismos que se encaminan hacia un debate político menos opinativo y que dé cabida a enfoques analíticos.
- La Política Basada en la Evidencia busca que las políticas públicas estén (más) informadas por evidencias fruto de investigaciones rigurosas. En la práctica, esto pasa por incorporar conocimiento empírico en todas las etapas del proceso, desde que se identifica el problema, hasta que se formula e implementa una política que lo enfrente.
- En el caso de México, y su política turística, se ha generado evidencia suficiente desde la década de los 90, sin embargo ha sido imposible determinar qué impacto ha tenido en el proceso de toma de decisiones.
- La política turística del país ha estado fuertemente influenciada por variables económicas y de mercado, dejando de lado otros aspectos relevantes del turismo en el sector social.
- Es posible integrar el enfoque de PBE en el sector turístico, pues existen diversos organismos dentro de la Administración Pública dedicados a generar información estadística, científica y empírica en la materia, la cual puede ser considerada como evidencia en la elaboración de la política turística.
- El turismo desde siempre ha sido un área estratégica tanto para la nación como para las entidades federativas, motivo por el cual es necesario y pertinente impulsar la creación de políticas que potencien en desarrollo turístico del país, que dicho sea de paso, es un terreno sumamente fértil.



## Bibliografía

- Airey, D. (2008). Tourism education: Life behind at 40. *Revue De Recherche En Tourisme*, 27-32.
- Álvarez, E. d., & Pérez, M. V. (2011). CONFIGURACIONES DE IDENTIDAD EN TERRITORIOS DEL TURISMO: CONDICIONES GENERALES EN GALICIA. *Cuadernos de Turismo*, 259-272.
- Auat, L. A. (2003). La racionalidad política. Principios y Mediaciones. *SciELO*, [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1666-485X2003000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1666-485X2003000100003).
- Banks, G. (2009). *Australian Government*. Recuperado el Diciembre de 2015, de Productivity Commission : <http://www.pc.gov.au/news-media/speeches/cs20090204>
- Bracho, T. (2010). Políticas Basadas en Evidencia. En M. Merino, G. M. Cejudo, D. A. Gault, T. Bracho, M. A. Casar, J. R. Gil-García, y otros, *Problemas, Decisiones y Soluciones* (págs. 291-316). México : Fondo de Cultura Económica.
- Bracho, T. (2010). Políticas Basadas en Evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, *Problemas, decisiones y soluciones* (págs. 291-319). México : FCE.
- Consejo de Promoción Turística. (2015). *Secretaría de Turismo*. Recuperado el 7 de Marzo de 2015, de <http://www.cptm.com.mx/mision-vision-y-estrategias?language=es>
- Cruz, G. d., Velozo, T., & Soares, A. E. (2011). Twitter, Youtube e innovación en la promoción turística online . *SciELO*.
- Economista, E. (23 de Octubre de 2014). Turismo en México contribuye al 8.4% del PIB: Sector. *El Economista*, págs. <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/10/23/turismo-mexico-contribuye-84-pib-sector>.
- Elliot, J. (1997). *Tourism politics and public sector management*. Londres: Routledge.
- Factum, Turística, C. d., & Turísticos, S. I. (Mayo de 2009). *Consejo de Promoción Turística de México*. Recuperado el 7 de Marzo de 2015, de [http://www.cptm.com.mx/sites/default/files/docs/9\\_levantamientodatosmercadeo2009\\_1.pdf](http://www.cptm.com.mx/sites/default/files/docs/9_levantamientodatosmercadeo2009_1.pdf)
- Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la Política Basada en Evidencia: Análisis de su utilidad para la educación en México . *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 269-290.
- Hall, C. (2008). *Tourism Planning* . Pearson.
- Head, B. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 1-11.

- INEGI. (2014). *Datatur*. Recuperado el Diciembre de 2015, de [http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/PUE\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/PUE_ANUARIO_PDF.pdf)
- Islas, L. (20 de Abril de 2015). Turismo deja derrama de 8,694 millones en Puebla capital. *UNIÓN Puebla*, págs. <http://www.unionpuebla.mx/articulo/2015/04/20/turismo/turismo-deja-derrama-de-8694-millones-en-puebla-capital>.
- Magaña-Carrillo, I. (2009). La política turística en México desde el modelo de calidad total: un reto de competitividad. *Economía, Sociedad y Territorio*, 515-544.
- Magion, M.-L. (2011). *Nottingham ePrints*. Recuperado el Diciembre de 2015, de [http://eprints.nottingham.ac.uk/11796/1/final\\_thesis\\_26012011\\_vJuly\\_2011.pdf](http://eprints.nottingham.ac.uk/11796/1/final_thesis_26012011_vJuly_2011.pdf)
- Majone, G. (1992). Los usos de análisis de políticas. En L. A. Villanueva, *La hechura de Políticas Públicas* (págs. 341-366). México: Porrúa.
- Middleton, V. (2001). *Marketing in travel and tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Monfort Mir, V. M. (Julio-diciembre de 2000). *Cuadernos de Turismo [en línea]*. Recuperado el Febrero de 2016, de Redalyc: <http://www.redalyc.org/pdf/398/39800601.pdf>
- Nancy Roberts, P. K. (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 147-175.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (Julio de 2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. *Serie 42, Manuales*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Pérez, F. M. (2006). *Política turística: La competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Recuperado el Febrero de 2016, de <http://www.franciscohuertas.com.ar/wp-content/uploads/2012/03/Diaz-Perez-Pol%C3%ADtica-Tur%C3%ADstica.pdf>
- PMD. (2013). *Ayuntamiento de Puebla*. Recuperado el Diciembre de 2015, de <http://www.pueblacapital.gob.mx/vi-planos-municipales-de-desarrollo>
- Programa Nacional de Turismo 2001-2006, & Programa Nacional de Turismo, 2.-2. (22 de Abril de 2002). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 28 de Febrero de 2016, de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002)
- Pública, C. d. (2006). *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Recuperado el 2016 de Febrero de 26, de Cámara de Diputados: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/2\\_turismo.htm#\[Citar como\]](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_turismo.htm#[Citar como])
- Secretaría de Turismo. (2015). *Tercer Informe de Labores*. Recuperado el 5 de Marzo de 2016, de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3er\\_Informe\\_de\\_Labores\\_Sectur.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3er_Informe_de_Labores_Sectur.pdf)

- SECTUR. (30 de Septiembre de 2015). *Consejo de Promoción Turística* . Recuperado el Diciembre de 2015, de <http://www.cptm.com.mx/panorama-del-sector-turistico?language=es>
- SEGOB. (12 de Diciembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el Diciembre de 2015, de Plan Sectorial de Turismo: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326572&fecha=13/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326572&fecha=13/12/2013)
- Streb, J. M. (1998). *Universidad del CEMA*. Recuperado el Diciembre de 2015, de <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/139.pdf>
- Torgerson, C. (2003). *Systematic Reviews*. Londres : Continuum.
- Turismo, S. d. (5 de Agosto de 2014). *Diario Oficial de la Federación* . Recuperado el 5 de Marzo de 2016, de Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo.: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014)
- UNWTO. (2015). *World Tourism Organization*. Recuperado el Diciembre de 2015, de <http://www2.unwto.org/es>
- Villanueva, L. F. (1992). Redimensionamiento, democratización, racionalidad de la gestión pública . En L. F. Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas* (págs. 15-74). México : Porrúa .