



Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Turismo y Gastronomía  
Centro de Investigación y Estudios Turísticos

*“La política turística como distinción comunicativa en la sociedad”*

Tesis

Que para obtener el grado de  
*Doctor en Estudios Turísticos*

Presenta

Licenciado en Turismo, Mario Alberto Enríquez Martínez

Dirigida por

Doctora en Ciencias Sociales y Políticas, Maribel Osorio García  
Doctor en Antropología Física, Héctor Favila Cisneros  
Doctor en Filosofía, Antonio Arellano Hernández

Toluca, Estado de México; julio, 2017



**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

Toluca, México, 27 de septiembre de 2016.

**DRA. ANA LETICIA TAMAYO SALCEDO  
COORDINADORA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA Y  
DOCTORADO EN ESTUDIOS TURÍSTICOS  
FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM  
PRESENTE.**

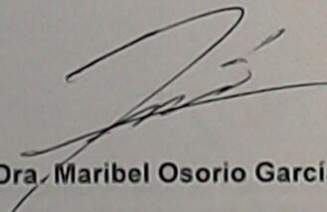
Por este medio, me permito hacer de su conocimiento que, una vez revisada en última versión la tesis "**LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO DISTINCIÓN COMUNICATIVA EN LA SOCIEDAD**", que para obtener el grado de Doctor en Estudios Turísticos presenta el Lic. Mario Alberto Enríquez Martínez, otorgo mi **VOTO APROBATORIO** para que continúe con el trámite de graduación correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente

Patria, Ciencia y Trabajo

"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"



Dra. Maribel Osorio Garcia





**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

Toluca, México, 29 de septiembre de 2016.

**DRA. ANA LETICIA TAMAYO SALCEDO**  
**COORDINADORA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA Y**  
**DOCTORADO EN ESTUDIOS TURÍSTICOS**  
**FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM**  
**PRESENTE.**

Por este medio, me permito hacer de su conocimiento que, una vez revisada en última versión la tesis **"LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO DISTINCIÓN COMUNICATIVA EN LA SOCIEDAD"**, que para obtener el grado de Doctor en Estudios Turísticos presenta el Lic. Mario Alberto Enriquez Martínez, otorgo mi **VOTO APROBATORIO** para que continúe con el trámite de graduación correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente

*Patria, Ciencia y Trabajo*

*"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"*

**Dr. Antonio Arellano Hernández**  
**Profesor-investigador del IESU-UAEM**





**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

Toluca, México, 29 de septiembre de 2016.

**DRA. ANA LETICIA TAMAYO SALCEDO**  
**COORDINADORA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA Y**  
**DOCTORADO EN ESTUDIOS TURÍSTICOS**  
**FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM**  
**PRESENTE.**

Por este medio, me permito hacer de su conocimiento que, una vez revisada en última versión la tesis **"LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO DISTINCIÓN COMUNICATIVA EN LA SOCIEDAD"**, que para obtener el grado de Doctor en Estudios Turísticos presenta el Lic. Mario Alberto Enríquez Martínez, otorgo mi **VOTO APROBATORIO** para que continúe con el trámite de graduación correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

**Atentamente**

**Patria, Ciencia y Trabajo**

**"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"**

**Dr. HÉCTOR FAVILA CISNEROS**  
**PROFESOR INVESTIGADOR DE LA FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA UAEM**





Ciudad de México, 08 de octubre de 2016.

**DRA. ANA LETICIA TAMAYO SALCEDO  
COORDINADORA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA Y  
DOCTORADO EN ESTUDIOS TURÍSTICOS  
FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM  
PRESENTE.**

Por este medio, me permito hacer de su conocimiento que una vez revisada la última versión de la tesis "LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO DISTINCIÓN COMUNICATIVA EN LA SOCIEDAD", que para obtener el grado de Doctor en Estudios Turísticos presenta MARIO ALBERTO ENRÍQUEZ MARTÍNEZ, otorgo mi **VOTO APROBATORIO** para que continúe con el trámite de graduación correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente

**Dr. Javier Torres Nafarrate**  
**Dpto. de ciencias Sociales y Políticas**  
**Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.**



**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

Toluca, México, 29 de septiembre de 2016.

**DRA. ANA LETICIA TAMAYO SALCEDO  
COORDINADORA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA Y  
DOCTORADO EN ESTUDIOS TURÍSTICOS  
FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM  
PRESENTE.**

Por este medio, me permito hacer de su conocimiento que, una vez revisada en última versión la tesis "**LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO DISTINCIÓN COMUNICATIVA EN LA SOCIEDAD**", que para obtener el grado de Doctor en Estudios Turísticos presenta el Lic. Mario Alberto Enríquez Martínez, otorgo mi **VOTO APROBATORIO** para que continúe con el trámite de graduación correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

**Atentamente  
Patria, Ciencia y Trabajo  
"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"**

**Dr. Gerardo Novo Espinosa de los Monteros**



## AGRADECIMIENTOS

La investigación que aquí se presenta fue posible gracias al trabajo coordinado de los profesores-investigadores que impulsan el desarrollo del estudio del turismo como parte del Centro de Investigación y Estudios Turísticos (CIETUR), por lo que no hubiera sido posible generar las ideas aquí presentadas sin su valiosa ayuda.

En general, me permito agradecer a mi *alma mater* la Universidad Autónoma del Estado de México, por permitir, impulsar el desarrollo del presente estudio, motivando con apremio la búsqueda de nuevas perspectivas en torno al turismo. De igual forma, es de gran importancia resaltar el profundo agradecimiento hacia la Facultad de Turismo y Gastronomía, que me ha albergado desde el año 2003 en mis estudios de licenciatura y, a partir del año 2009, en mi formación como Doctor en Estudios Turísticos.

Agradezco enormemente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), el cual se convirtió en la fuente de apoyo financiero para cumplir este sueño, buscando la dedicación de tiempo completo durante el proceso de formación, haciendo posible además, mi estancia en la Universidad de Alicante, en donde pude compartir los trabajos del doctor Tomás Mazón y la doctora Raquel Huete.

Especial mención amerita la deuda eterna que le tengo a la doctora Maribel Osorio García, quien me ha albergado en su valiosa fuente de conocimiento y apreciada amistad para moldear el carácter profesional que me define, y a quien tendré siempre mi gratitud y admiración. De igual manera agradezco las lecciones otorgadas por los doctores Javier Torres, Antonio Arellano, Héctor Favila, Rocío Serrano, Alfonso de Jesús Jiménez y mi buen compañero y amigo Gerardo Novo, quienes entre muchos otros, contribuyeron con sus valiosas observaciones durante mi formación profesional.

Agradezco infinitamente el apoyo incondicional que me ha brindado Marcela y Victor Manuel, mis padres, así como mis hermanos Victor y Laura, quienes en conjunto siempre han creído en mí y me han dado el voto aprobatorio desde el principio y con fe ciega. Finalmente, dedico el último sitio, el reservado al mayor honor, a mi gran compañera profesional y de vida, Diana Vázquez, quien ha sido testigo y a su

vez participe de los logros, alegrías y sufrimientos que han representado el elegir un camino dedicado a la investigación.

Para ustedes, van dedicadas todas mis bendiciones, así como el presente estudio, que hemos realizado juntos a lo largo del camino hasta hoy recorrido.





## **RESUMEN**

La presente investigación es el resultado del Doctorado en Estudios Turísticos ofrecido por el Centro de Investigación y Estudios Turísticos de la UAEM; y se ha desarrollado con la finalidad de contribuir al conocimiento científico en torno al turismo como objeto de estudio académico, en este caso, en función de la búsqueda de una caracterización de la política turística que rompa con la tradición de ser estudiada desde una perspectiva referencial. Como un estudio que busca la generación de nuevos conocimientos y aportes teóricos, se analiza el concepto de política turística desde una perspectiva social, a partir de los postulados y fundamentos teóricos que el Profesor Niklas Luhmann desarrolló hasta 1998 en su Teoría de Sistemas Funcionales.

El desarrollo del estudio se presenta en dos momentos diferentes, en el primero se hace una reconstrucción epistemológica, mediante la observación de segundo orden, sobre la concepción que desde diferentes paradigmas se ha realizado de la política turística por autores de Asia, Europa y América, continuando con el análisis de la complejidad que presentan los elementos constitutivos y la función social a partir de la reflexión teórica de la política como un sistema funcional diferenciado al interior de la sociedad moderna.

El segundo momento presenta un análisis aplicado al caso práctico de la política turística en México, observada a partir de herramientas de Análisis de Redes Sociales (ARS) que conllevan a la verificación del modelo teórico-metodológico de la política turística.

Se incluyen además dos artículos científicos especializados en el tema de la política turística que complementan los puntos sobresalientes del estudio, desarrollados de manera simultánea y presentados como productos de la investigación.

**Palabras clave:** turismo, política, política turística, sistemas funcionales, sociedad, acoplamiento estructural, redes sociales.

## **ABSTRACT**

This research is the result of a Doctorate in Tourism Studies offered by the Center for Research and Tourism Studies of UAEM; and has been developed with the aim of contributing to scientific knowledge on tourism as an object of academic study, in this case, at the search for a tourism policy characterization that breaks with the referential perspective tradition. As a study that seeks new knowledge and theoretical contributions, the concept of tourism policy is analyzed from a social perspective, from the theoretical foundations that Niklas Luhmann developed until 1998 in his Functional Systems Theory.

The development of the study is presented in two different times, in the first, epistemological re-construction is done by the second order observation on the conception from different paradigms has been made different authors from Asia, Europe and America. Continuing with the analysis of the complexity presented the constituent elements and the social function from the theoretical reflection of politics as a distinct functional system into modern society.

In second, presents an analysis applied to case study of Mexico tourism policy, observed from the Social Network Analysis (SNA) involving verification of theoretical-methodological model of tourism policy.

Also included two scientific articles on the subject of tourism policy that complements the highlights of the study, developed simultaneously and presented as research products.

**Keywords:** tourism, policy, tourism policy, functional systems, society, structural coupling, social networks.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I. POLÍTICA TURÍSTICA EN LA SOCIEDAD MODERNA</b>	<b>17</b>
1.1 Conceptualización de la política turística .....	17
1.2 Evolución de la política turística .....	18
1,3 Momento histórico <i>Fordista</i> .....	19
a. Estado de Bienestar .....	21
b. Regiones políticamente estables .....	22
1.4 Momento histórico <i>Posfordista</i> o Nueva Era del Turismo (NET) .....	23
c. Nuevo liberalismo .....	26
d. Políticas (veladas del desarrollo) inquietantes .....	27
1.5 La Nueva Política Turística (NPT) o Era de la Globalización .....	29
e. Administraciones locales y regionales .....	31
f. Administraciones nacionales .....	35
g. Administraciones y organismos supranacionales .....	37
1.6 Hacia una caracterización de la política turística (artículo científico publicado en la revista PASOS, Revista de turismo y patrimonio cultural).	42
<b>CAPÍTULO II. LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS FUNCIONALES DE LUHMANN.</b>	<b>77</b>
2.1 La sociedad vista como sistema .....	81
2.2 Sistemas funcionales en el marco de la evolución social .....	99
<b>CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO.</b>	<b>109</b>
<b>CAPÍTULO IV. TURISMO AL INTERIOR DEL SISTEMA POLÍTICO</b>	<b>115</b>

4.1 Sistema Político como diferenciación social .....	117
4.2 La operación política del turismo .....	125
4.3 El público como fuente de información .....	129
4.4 Organizaciones impulsoras del turismo .....	132
4.5 Poder, administración y turismo .....	135
4.6 Reflexiones Teóricas sobre la Política Turística (Artículo científico publicado en la Revista RICIT)	143
<b>CAPÍTULO V. LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO OPERACIÓN DE ACOPLAMIENTO ENTRE SISTEMAS</b>	166
5.1 Acercamiento conceptual del acoplamiento estructural .....	167
5.2 El surgimiento del turismo en la sociedad moderna .....	170
5.3 Turismo como medio de acoplamiento estructural .....	173
<b>CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA MEXICANA DESDE LOS SISTEMAS FUNCIONALES</b>	186
6.1 Secretaría de Turismo en México .....	187
6.2 Administración pública mexicana .....	190
6.3 Sistemas Funcionales y Análisis de Redes Sociales .....	193
6.4 ARS aplicadas al turismo en México .....	195
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	212
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	222

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la sociedad a nivel mundial ha sido configurada a partir de la búsqueda constante de actividades que permitan el óptimo aprovechamiento del tiempo como un recurso de uso limitado, lo cual, ha devenido en una sociedad moderna dinámica, cambiante, preocupada por alcanzar metas que trasciendan la arcaica idea de la supervivencia humana para constituir un nuevo simbolismo social basado en las capacidades de libertad, bienestar y autorrealización.

Algunas de estas actividades sociales, como el caso del turismo, permiten alcanzar un cierto nivel de satisfacción que excluye los conflictos sociales cotidianos para otorgar al turista una realidad alternativa momentánea. Se generan nuevas experiencias temporales basadas en construcciones ideales de sentido de acuerdo a sus expectativas y deseos; así, el turista se convierte en un momento en un magnate de vacaciones en su yate, luego en un científico descubriendo el polo antártico, o un cazador realizando un safari por África. La posibilidad de construcción de realidades múltiples ha conducido al turismo como un nuevo fenómeno que se desarrolla en prácticamente todos los sitios conocidos por el hombre, desde los espacios abiertos y reservas naturales de los territorios continentales, hasta los más desolados y alejados paisajes polares, pasando por aquellos sitios conquistados y habitados por múltiples culturas.

Esto ha llevado a que la misma sociedad se preocupe por abrir la puerta de la actividad turística a cualquier sector de la población, interviniendo en la regulación, control y toma de decisiones que puedan ser susceptibles de vicios y prácticas no deseadas por parte del turista o del prestador del servicio turístico. Se busca entonces un proceso de desarrollo que considere programas de acción, medidas, soluciones y alternativas capaces de conducir la dirección cuidada del turismo para la satisfacción de sus actores. Esta función recae directamente en los intereses políticos, los cuales operan bajo la idea de la política turística.

El turismo se convierte entonces en un fenómeno social diferenciado que supone una de las actividades características de la sociedad moderna (Velasco, 2002) creadora de múltiples distinciones de observación, entre las que destaca la política

turística, concepto que ha sido asignado de múltiples formas debido a la multidisciplinariedad que representa su análisis y que produce entre los investigadores de cada campo de conocimiento una reflexión parcializada, más que holística en su percepción conceptual.

Actualmente el análisis teórico de la política turística ha llevado a una imprecisión argumentativa en cuanto al rol que desarrolla en el campo de lo social y de los actores que a ella se integran, los nuevos paradigmas para la construcción del conocimiento en cuanto al fenómeno turístico, se han visto rebasados por el propio evolucionar de la sociedad, los cambios en las estructuras sociales se presentan mucho más rápido que sus explicaciones teóricas, no siendo la excepción el caso de la política turística, la cual, aun cuando es un tema de reciente creación e interés científico, no ha podido establecer un campo de acción que contribuya a su entendimiento ya no se diga solo epistemológico, sino incluso a un nivel práctico. En materia de política turística, no se tiene la completa certeza de con qué se está tratando.

Este conflicto a nivel conceptual presupone la complejidad de separar los argumentos teóricos de los procedimientos prácticos mediante análisis teórico-metodológicos. Estos últimos entendidos como aspectos fundamentales de operación que tienden a sobreponerse en las explicaciones que se desarrollan con afán de rebasar la barrera meramente descriptiva. Continuamente la visión limitada en la comprensión de la política turística como objeto de estudio, se ve fundamentada a partir de la continua integración de un pensamiento “local” por parte de sus autores, resultando una masa de estudios científicos, puestos de manifiesto en el reflejo de argumentaciones políticas del turismo aplicadas solo territorialmente.

Por otro lado, gran parte de los modelos construidos para darle forma a la política turística, entrelazan una lógica que se aparta del sentido de la propia dinámica de su operación, ya sea debido a que los límites que mantiene con otras formas de actuación son tan tenues que comúnmente se pasa de una a otra indiscriminadamente sin dar cuenta a qué tipo de operación se refiere, o se presente a causa de un razonamiento distendido en su noción social; sin embargo, esto

tiende a recaer en la normalidad debido a la propia naturaleza de la actividad turística, que involucra un sinfín de políticas, tanto económicas, sustentables, educativas, agrarias e incluso de comunicación, así como a intervenciones jurídicas, éticas e incluso religiosas, todas adentradas en una convergencia social pluralizada. La reflexión natural ante estos planteamientos conlleva a cuestionarnos sobre ¿cómo podemos entender a la política turística en su concepción general? y ¿cómo podemos diferenciarla de otros ámbitos de la sociedad de carácter turístico?

Acaso, un cambio en el paradigma tradicional basado en explicaciones etimológicas puede ayudar a la construcción de un nuevo modelo teórico–metodológico que conlleve a la fundamentación epistemológica transversal de la política turística, más que solo a nivel descriptivo longitudinal como continuamente se presenta entre la academia.

Al respecto, Marcelino Castillo argumenta que:

“Si se analiza la complejidad de las políticas turísticas, se encuentra [también] la referencia a la cuestión organizacional, donde las decisiones surgen –aparentemente- de un largo proceso de concertación a fin de alcanzar ciertas metas. Por lo cual, no se trata solamente de evaluar un sistema gubernamental o los instrumentos que utiliza sino el sentido y significado que adquieren los planteamientos políticos con la concurrencia de diversos actores al respecto de un ámbito en particular, en este caso, el turismo.” (Castillo; 2008:123).

Autores diversos, a lo largo y ancho del planeta, han orientado gran parte de sus investigaciones a tratar de responder estas interrogantes desde múltiples posturas epistemológicas. Sin embargo, los estudios teóricos sobre la política turística se han visto lentamente producidos en mucho debido a que reflejan la tendencia a una orientación pragmática, es decir, de entender a la política como simples planes o acciones programáticas, en el marco de una planificación del desarrollo que prioriza el sistema capitalista y que concede importancia a estudios práctico-operativos orientados a la generación de riquezas; en lugar de aquellos que no solamente



reconceptualicen el sentido que adquiere la política turística con la concurrencia de sus diversos actores, en términos de ejercicio del poder, sino que ayuden a un mejor entendimiento de estructura, explicación y comprensión de las relaciones conjuntas a partir de la cooperación política con otro tipo de actividades sociales en especial las económicas, a fin de propiciar un desarrollo y proyección de la actividad turística con sentido de equidad, tolerancia y participación.

El desafío teórico, respecto a la construcción de modelos explicativos de la política turística, no se limita a la decisión de asumir una u otra postura de pensamiento arraigado, sino en el uso indiscriminado para referirse a situaciones diametralmente divergentes, sin poner atención en sus contenidos, argumentos o realidades cambiantes. La complejidad de la construcción del pensamiento no está en la explicación más aceptada, sino en la adaptación -a los cambios evolutivos del fenómeno- de nuevos esquemas racionales que rompan con paradigmas ya establecidos.

Aparentemente todos saben lo que es la política turística pero no todos la saben explicar y esto se convierte en algo serio, ya que en la medida en que se sepa referir adecuadamente una idea, en esa medida se podrá identificar, analizar e intervenir asertivamente en la realidad en cuestión. Una reflexión teórica, con un sentido crítico, permite reconocer los argumentos a la vez que establecer un entramado que dé sustento al análisis práctico en la realidad, en acuerdo con Francisco Muñoz de Escalona (2009), que en marco del V Seminario Internacional de Estudios Turísticos celebrado en la UAEM, hizo ver su postura al respecto mencionando que “no hay nada más práctico que una buena teoría”, lo que hace énfasis en el argumento de que solo a partir de fundamentos teóricos de interpretación se puede incidir en la realidad de manera precisa y rigurosa, orientando las acciones de manera más significativa de lo que se pudiera realizar de forma empírica.

Fayos-Solá señala que la precariedad y la escasez que recae en torno al estudio teórico de la política turística tiene repercusiones en el momento de su práctica, así como lo sucedido en Estados Unidos al desaparecer su Agencia Federal de Turismo en 1996 o la exclusión del turismo de las políticas explícitas en la Unión Europea

(Fayos-Solá, 2004) y que solo después de dar cuenta de la falta de planeación y estudio sobre los procesos de las políticas turísticas, se comienza a reconsiderar su importancia.

La causalidad ante dicha paradoja no se desprende de forma casual, sino que se debe a la evolución natural del papel del Estado en el ámbito internacional, el cual ha dado un nuevo giro convirtiéndose en un mal administrador de las sociedades que se han incluido en procesos globales, cambiando el modo de operar en cuanto a la gobernabilidad, la cual va recayendo cada vez más en las empresas transnacionales, reestructurando (al Estado) como un representante territorial que deberá tomar decisiones de acción que faciliten la colaboración entre gobiernos y grupos privados de interés turístico.

La noción de política turística adquiere entonces el argumento interpretativo de un quehacer práctico aunado a los impactos (positivos y negativos) que provoca el turista en los destinos visitados (Fernández, 1985). En las primeras décadas del siglo pasado se le vincula a la denominación "*terza forza*", con la que el ministro Tamborini declara la importancia del turismo como factor de impulso a las regiones receptoras en la obtención de divisas en un sector competitivo mundialmente y que empezó a abrirse a las posibilidades de todos los niveles socioeconómicos (el turismo), ganando mayor peso dentro de los planes de desarrollo tanto de países de primer mundo como de aquellos considerados tercermundistas, sin embargo, esto se dio en un primer momento únicamente para fines de promoción. Castro (2007) hace referencia a aquellas estrategias que un determinado país recrea en base a otras ya aplicadas en países de primer mundo, donde se ve al Estado como el encargado de guiar al turismo, pero limitado por la innovación en sus operaciones. Hall y Jenkins (en Church, et al, 2000) mencionan la importancia de reunir los intereses interrelacionados e independientes de los involucrados en la actividad turística para la gestión de políticas turísticas; mientras que Dredge y Jenkins (2003) señalan que la ideología espacial limita la innovación de la política turística regional.

Dentro de las aproximaciones teóricas de la política turística como discurso funcional, Hall y Jenkins (en Fernández, 2009) señalan que las organizaciones

empresariales turísticas actuarán en los ámbitos en los que sus miembros o afiliados logran generar un mayor consenso, como en la promoción pública turística, la reducción de los costos laborales y la desregulación de la industria turística entre otros, tal consenso es dado por sectores diferentes que si bien no logran una voz unificada - como lo mencionan los autores- si hacen posible que surjan proyectos turísticos y la necesidad de contar con una política específica en el tema. De manera general, y dado que suele modificar su estructura y objetivos, la concepción que se tiene de la política turística es la de impulsar el turismo y proveer máximos beneficios de los actores involucrados (habitantes, sector público, sector privado) para los intereses de un pueblo, región o nación, minimizando al máximo los impactos negativos que su actividad desencadena (Lardiés, 2004; Chaisawat, 2006) por lo cual se le asigna al turismo un carácter de industria comunitaria que puede ser comercializada bajo la dirección del Estado.

Goeldner y Ritchie, señalan a la política turística como un conjunto de regulaciones, reglas, guías y objetivos de promoción-desarrollo y estrategias que proveen una línea de trabajo para la toma de decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el destino del desarrollo turístico y sus actividades diarias (en Chaisawat, 2006); mientras que para Manuel González (2007) consiste en asegurar que el turismo contribuya a la calidad de vida local, creación de empleo, planificación física del espacio urbano, crecimiento económico endógeno y protección del medio ambiente natural, entre otros factores sociales. Las decisiones que se toman en torno al turismo deben prever el bienestar de la comunidad local y no tanto el del propio turista, en base a una adecuada organización de los recursos.

Anaya y Palafox (2007) mencionan que el papel del Estado respecto a la dirección del turismo consiste más que nada en promoverlo entre el sector privado, coordinando esfuerzos con las empresas, gobiernos y comunidades locales; así como orientar la imagen turística del país y ejecutar esfuerzos promocionales, concordando referencialmente según la perspectiva de Fayos-Solá sobre una política turística nacida con fines de promoción, debido en parte al incremento en

su actividad a partir de los años 60 y más aún por la importancia que el turismo representa sobre la economía local como la solución a los problemas financieros.

Todos los autores citados al momento concuerdan en que la política turística gira en torno a la toma de decisiones, en pocas palabras, toma el control sobre lo que se decide o no llevar a cabo a la práctica, a lo que se agrega la responsabilidad que adquiere la decisión política, y que la limita en función a la respuesta de agrado o desagrado que el público puede manifestar. Barreto (2004) menciona que la acción política (en este caso llevada a la formulación de las políticas turísticas) va dirigida a la lucha de las reivindicaciones de un grupo constituyente de un Estado, lo cual sugiere que las decisiones tomadas, se dan en función a los requerimientos de la región, tomando en cuenta a todos los involucrados, mediante una entidad política descentralizada (Osborne y Plastrik en Ascanio, 2004).

Otra definición es la que da Fernández Fuster (en Castillo, 2008) en la que enfoca a la política turística como “el sistema de procedimientos e iniciativas que el Estado determina y pone en marcha con el fin de obtener la más completa y orgánica valoración de sus propios recursos turísticos, y permitir el disfrute de ellos al mayor número posible de personas, dentro del marco de una unitaria orientación económica y social”; haciendo referencia al marco económico y social antes mencionado se puede apreciar más claramente el principal interés de la política turística, centrado en la captación de dinero para alcanzar sus metas.

Los estudios acerca de la visión que se le otorga a la política turística como descendiente de la política económica han dado muestra del beneficio que crea para la economía de un país (Monfort, 2000; Singh, 2002; Velasco, 2005; Pulido, 2007; Monfort en Castillo, 2008; Guevara et al, 2006), haciendo énfasis en la importancia que ha adquirido para impulsar el desarrollo local y el incremento de la economía nacional (De Kadt en Castro, 2007). Desde esta perspectiva, tal como lo menciona Cebrián (2004), al sector público le corresponde la organización del espacio turístico, y es responsable de mediar que los beneficios de la actividad turística vayan destinados al soporte productivo social en cuanto a los recursos públicos, ya que el turismo aprovecha tales recursos masivamente.

En pocas palabras, los beneficios que trae consigo el turismo deben recaer en la comunidad local. Sin embargo, desde otra perspectiva, Bell (en Ascanio, 2004) señala que la economía y el orden político se rigen por principios contrarios, “la economía por la racionalidad y la eficiencia, y el orden político por el poder social legitimado para regular conflictos en un marco legal y lograr la justicia y la igualdad”, basándose en todo momento en el poder como elemento indispensable en las políticas (Anico, 2009), lo que representa las decisiones colectivamente vinculantes como un eje angular para la formulación de políticas a partir de la idea del intercambio, en este caso, de políticas económicas aplicadas al turismo. Es así como a partir de lo anterior se puede ver claramente cómo es que industria y gobierno unen fuerzas para el alcance de sus fines, enfocados a lograr el desarrollo económico regional mediante el poder político en función del impulso de la actividad turística, esto para el beneficio común de la sociedad.

Así entonces, los fines que se plantea el sistema político para el alcance del bienestar común a partir del aprovechamiento turístico, se concentran en seis perspectivas generales que permiten entender la importancia que la política turística adquiere socialmente según los estudios realizados por sus investigadores:

- \* Los fines que conllevan una visión económica, representados por intereses transnacionales (Singh, 2002; Dredge y Jenkins, 2003; Becherel en Chaisawat, 2006; Chaisawat, 2006; Lee, 2006; Tonini, 2008) y que mayormente se pueden apreciar en la sociedad contemporánea y neoliberal.
- \* Los fines sociales, que definen a la política turística como rescatadora de valores tradicionales cuando se dirige a comunidades étnicas, así como al beneficio de clases bajas o menos favorecidas (Beni en Tonini, 2008; McIntosh et al en Tonini, 2008) y ejercida por la comunidad local (Ortiz et al, 2007), lo cual se puede apreciar en las nuevas tendencias que está siguiendo la política a nivel internacional.
- \* Los fines de un Estado nacionalista, haciendo notar la importancia de las micro y pequeñas empresas (Thomas y Thomas, 2005), las cuales son vistas como el principal motor de la economía en países subdesarrollados.

- Los fines de calidad y competitividad, con la inversión extranjera y el gran capital (Troncoso y Lois, 2004; Castillo, 2007), abriéndose el mercado a la globalización y a los monopolios que ejercen un control total de los grupos de poder, permitiendo la desaparición de límites territoriales.
- Los fines de aprovechamiento, enfocado a la valoración de los recursos turísticos para su disfrute social (Fernández Fuster en Castillo, 2008).
- Los fines de regulación de las actividades que se encaminan en el sector turístico (Mitchell en Ortiz, 1986; Keller en Velasco, 2005; Velasco, 2005), basadas en las reguladas por otros sectores pero adecuadas al enfoque turístico principalmente.

Estas perspectivas, cuando se presentan en conjunto, podrían suponer la dificultad de tener una apropiada delimitación conceptual de las actividades estrictamente turísticas, al existir multitud de efectos directos e indirectos sobre otros sectores, lo que eleva la complejidad en el momento de afrontar el diseño de una política turística (Church, et al, 2000; Monfort, 2000); en conjunto con el análisis de Easton (en Ortiz, 1986) que deviene en que la multiplicidad de grupos relacionados con la política y la intervención en ella al momento de la toma de decisiones, no permiten observar de forma clara las actividades propias de la política turística y las externas; ya que al igual que como pasa con el estudio del turismo, y siendo que éste no termina de especificarse en un determinado campo de operación único, la política turística es estudiada socialmente según el alcance de los resultados que sus observadores buscan obtener, enfocándola a multitud de actividades según su objeto de estudio (ambientales, agrarias, culturales, de deporte, etc.) que impiden centrarla en un tipo de operación específica general para todos los investigadores.

Esta imposibilidad de centrar a la política turística en un solo horizonte de conocimiento sugiere la búsqueda de las cualidades distintivas que posibiliten su comprensión no solo en un campo social determinado, sino mediante su diferenciación al interior de todo el entramado social, a partir de su fundamentación a través de un modelo teórico cimentado en el ámbito de la propia sociología.

Tal vez sea posible que el análisis de la política turística no recaiga en la caracterización de su sentido referencial, es decir, en lo que se puede interpretar y señalar de ella a partir de un concepto y su significado, sino más bien que sea a partir del análisis en su sentido diferencial, como se logre comprender mejor el hito de su operación, impidiendo así, la caducidad de su argumento mediante su adaptación en el continuo evolucionar de la sociedad. Lograr este reto epistemológico, representa una nueva percepción de la política turística como un medio de acentuación política con categorías de alcance universal que sean viables de su aplicación a las exigencias de observaciones prácticas reales. Por ello es que se ha construido una línea de análisis que dará dirección al desarrollo de la presente investigación mediante el siguiente objetivo general:

“Generar una concepción teórica alternativa de la política turística como distinción social comunicativa, que contribuya a esclarecer su operación funcional en la sociedad”.

El desarrollo del estudio se centra en la sociedad moderna más allá de su análisis histórico, entendida como una auto descripción de la sociedad funcionalmente diferenciada (Osorio, 2010). La función que desarrolla la presente investigación conlleva a la búsqueda de la caracterización de la relación existente entre política-turismo-sociedad, llevada a cabo no desde la aprehensión de los argumentos teóricos de la política, sino enfocada a una perspectiva social, a partir del análisis de la fundamentación epistemológica y de sentido de las teorías de los sistemas complejos, tomando como eje central los postulados de la Teoría de los Sistemas Funcionales del profesor Niklas Luhmann y siguiendo las categorías de análisis en torno al sistema funcional de la política.

Desde el análisis deductivo, partiendo de construcciones teóricas, se utiliza el método de observación de segundo orden, a través de controversias, a fin de generar un análisis conceptual que permita caracterizar a la política turística desde su apreciación en el campo científico con base en la fundamentación teórica de sus diversos autores. Una vez establecido el análisis teórico, se propone una revisión aplicada al campo de acción de la política turística en México, a partir de la

observación, mediante herramientas de Análisis de Redes Sociales (ARS) de las líneas de acción, estrategias, programas y relaciones intersectoriales entre la Secretaría de Turismo Federal y las dependencias públicas, privadas y sociales que intervienen en la actividad turística tanto a nivel local, regional y nacional, como a nivel global.

Al contar con las perspectivas tanto teórica y práctica de la operación de la política turística desde el ámbito social, se podría orientar la explicación de la política turística desde su sentido diferencial a partir de la siguiente hipótesis de investigación:

“Como distinción comunicativa, el turismo tiene una gran cantidad de manifestaciones en la sociedad de distinto orden (económico, político, educativo y científico, entre otras), cada sistema funcional le otorga un sentido diferenciado a partir de su propia autorreferencia. El sistema político integra la parte del turismo que está referida a la comunicación vinculante para el bienestar común, pero carece de acción en el resto de sus manifestaciones, por lo que es incapaz de dirigir el rumbo de la actividad turística, sin embargo, se llega a ver influenciada y estructurada por la operación del turismo, el cual, se presenta en forma de turismo politizado territorialmente más que como una política turística”.

En cuanto al desarrollo de la presente investigación, ésta se divide en cinco capítulos como parte del contenido central del estudio. El primer capítulo, denominado “Política turística en la sociedad moderna” presenta la caracterización de la política turística a partir de la revisión documental llevada a cabo para entender la conceptualización de la política turística y su evolución a partir de tres momentos históricos de alcance descriptivo, iniciando con el momento histórico *fordista* de la política turística, el momento histórico *posfordista* o nueva era del turismo (NET) y concluyendo con la nueva política turística (NPT) o era de la globalización. Como anexo al capítulo, se incluye el artículo científico titulado “Hacia una caracterización de la política turística” publicado en la Revista Pasos en el año 2012.



El segundo capítulo, llamado “La Teoría de los Sistemas Funcionales de Luhmann” presenta una revisión teórica de los fundamentos que dan forma a la Teoría General de la Sociedad que el profesor Niklas Luhmann desarrolló por aproximadamente 30 años y que se ha tomado como directriz para el análisis de la política turística al interior de la sociedad, siguiendo las principales categorías de análisis que explican la función del turismo en el sistema político.

El tercer capítulo es nombrado “Turismo al interior del sistema político”, y presenta el análisis del sistema político como una diferenciación social con una función específica. Posteriormente se caracteriza el turismo como un tipo de operación política a través de sus tres niveles de operación: público, organizaciones y la administración política. Se anexa además el artículo científico titulado “Reflexiones teóricas sobre la política turística” publicado en la revista RICIT en el año 2014.

El cuarto capítulo se denomina “El turismo como medio de acoplamiento entre sistemas”, presentando un acercamiento conceptual al término de acoplamiento estructural visto desde una postura sistémica; se analiza al fenómeno turístico al interior del sistema social y su función como acoplador estructural entre diferentes sistemas funcionales de la sociedad.

El quinto capítulo es llamado “Análisis de la política turística mexicana desde los sistemas funcionales”, el cual describe de manera general como opera la Secretaría de Turismo en México, así como la administración pública mexicana y su fundamentación explicativa a partir del Análisis de Redes Sociales (ARS) mediante la construcción de esquemas de redes con apoyo del programa digital y *Ed Graph Editor*.

Finalmente se incluye un apartado de Consideraciones finales con los puntos más sobresalientes de la investigación, seguido de las Referencias bibliográficas consultadas a lo largo del estudio y que fueron esenciales para los resultados obtenidos.

## **CAPITULO I**

### **POLÍTICA TURÍSTICA EN LA SOCIEDAD MODERNA**

El iniciar una caracterización de la política turística, requiere una aproximación a las bases teórico-explicativas que se han desarrollado por los estudiosos sobre la conceptualización, análisis, descripción y operación que la política turística ha mantenido desde que se inició su estudio posterior a la segunda guerra mundial y hasta la actualidad. En el presente capítulo se presenta una revisión documental en un recorrido por los principales autores que han dedicado parte de sus investigaciones a dimensionar los componentes, funciones y evolución que determinan el entendimiento de la política turística como parte social, y que sus observaciones han contribuido a situarla como un fenómeno emergente que vincula permanentemente actores pertenecientes a diferentes ámbitos sociales, desde organizaciones públicas, privadas y sociales o no gubernamentales hasta administraciones políticas nacionales e internacionales, pasando incluso por grupos comunitarios de integración local.

#### **1.1 Conceptualización de la política turística**

Existe un gran número de investigadores que han dedicado sus estudios a escudriñar qué es lo que se conoce como política turística y cómo es que ésta puede ser diferenciada al interior de un Sistema Político que mantiene un sinfín de políticas diversas en su operación común. De entre ellos se destaca Conelly (2007), quien realiza una revisión sobre las teorías emergentes de la política turística con base en temas de estudio como gobierno turístico e intervención del Estado, es decir, aquella administración pública que centra sus funciones en el análisis y proyección de la actividad turística local; competitividad turística, en base a la persuasión de la selección de un destino por sobre otro; de unión de sociedades públicas-privadas enlazando esfuerzos en base a objetivos comunes; innovación en cuanto a la oferta turística; asimetrías de poder entre diferentes niveles políticos y de gobierno; y acumulación y modos de regulación.

Apoyado en la revisión que realiza Conelly y con base en las principales tendencias gubernamentales diferenciadas por territorios, es menester diseñar un modelo sobre la evolución que los estudios sobre la política turística han tomado, siguiendo como punto de referencia la clasificación que Fayos-Solá manifiesta en el texto publicado en el año 2004 denominado “Política turística en la era de la globalización”, en el cual se presenta la separación de la política turística en dos grandes paradigmas: el *fordista*, representado por la creación de destinos turísticos masificados y en una producción en serie, y el *posfordista*, que da paso a la evolución del producto turístico para ofrecer experiencias únicas.

A este modelo se le agrega en el presente estudio una tercera separación de acuerdo al nuevo impulso que el propio autor señala como “la Nueva Política Turística”, vista desde un marco global que pretende exponer los puntos principales de la acción política y el camino que va siguiendo en su paso a la mejora de la actividad turística.

## **1.2 Evolución de la política turística**

Han sido considerables los cambios que la planificación y la toma de decisiones enfocadas al turismo se han venido desarrollando por parte de los grupos interesados en tal actividad, y no es para menos si se considera que el fenómeno turístico es prácticamente una actividad que ha despertado muy recientemente su regulación política en la mayoría de los lugares en donde ésta se presenta.

El Estado ha redefinido los roles que le han permitido mantener un “orden” entre organismos públicos, privados y comunidades locales para alcanzar el desarrollo turístico que hasta nuestros días ha sido posible, sin embargo, el continuo avance en la oferta del turismo y las nuevas tendencias en su práctica, han hecho claramente visibles las dificultades que se presentan en la adecuada orientación de la gestión de las políticas turísticas, las cuales, como ya se ha señalado, permiten ser clasificadas en tres diferentes momentos históricos, el primero de ellos (*fordista*) actualmente sigue sobreviviendo, aunque de manera escasa, incluyendo en su

operación a la etapa que Fayos-Solá llama “artesanal” y que a la vez, aparece brevemente citada por López Palomeque (1999); el segundo momento histórico (*posfordista*) o también denominado la Nueva Era del Turismo (NET), se resuelve en el manejo de las políticas turísticas bajo la perspectiva del nuevo liberalismo y la desregulación política a causa del paradigma globalizador (López, 1999) que afecta al turismo debido a su carácter de desplazamiento territorial; finalmente se incluye el tercer momento histórico denominado la Nueva Política Turística (NPT) o de las políticas contemporáneas, que es la de más reciente aparición en torno a la operación política y que aún se mantiene formulando en las regiones turísticas ya globalizadas, pero que por vez primera, se retoma de manera equilibrada la participación y opinión de las comunidades locales, que en conjunto con las participaciones nacionales y supranacionales, van dando forma a un nuevo modelo de hacer turismo, un turismo “glocalizado”.

A continuación se presenta de manera individual, cada uno de los paradigmas o momentos históricos por los que ha atravesado la política turística, así como las etapas que de cada uno se desprenden.

### **1.3 Momento histórico *fordista***

El primer momento histórico por el que pasa la política turística global tiene sus inicios a la par del origen de la visión del turismo como una actividad capaz de sostener la economía de las naciones, y donde los gobiernos la tomaron como una ruta de desarrollo local y bienestar social. Al inicio, se comenzaron a crear políticas para impulsar al turismo, pero de una forma limitada debido al poco auge que iba adquiriendo en las sociedades modernas.

En un principio, el viaje por descanso era una actividad que se desarrollaba paralela a las actividades económicas, políticas y sociales en general; cualquier individuo tenía la oportunidad de desplazarse de un sitio a otro con total libertad y con fines propios, tratando de obtener nuevas experiencias y conocimientos en función a las relaciones sociales que iba manteniendo con los residentes locales del lugar a

visitar. Es hasta tiempo después en que los lugareños de destinos con atractivos turísticos comenzaron a ver el beneficio que les dejaba ofrecer servicios de hospedaje, alimentación y transporte a los visitantes que llegaban continuamente. Fue finalmente que a partir de una visión de carácter económico, cuando el Estado observa los beneficios que solo algunos obtienen para sí por el aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente, que le pertenecen a la comunidad. Debido a ello es que decide intervenir en la reciente actividad turística para regular el aprovechamiento y beneficio de aquellos atractivos susceptibles de atraer visitantes, generando incluso, vías de acceso y transporte que facilitara el desplazamiento hacia sitios hasta ese entonces de difícil acceso.

Posteriormente surgió un nuevo modelo en el que el Estado sugería nuevas técnicas de elaboración y consumo de productos estandarizados al menor costo posible (López, 1999; Fayos-Solá, 2004), a fin de aumentar los beneficios obtenidos mediante el aprovechamiento del despegue de un turismo de masas que claramente se diferenciaba de aquellos primeros viajes realizados por los grupos de clase alta europeos, pero que seguían la misma tendencia en cuanto a las visitas a destinos de descanso.

Es gracias a esta política de elaboración productiva, que se denomina a este momento histórico con el término *fordismo*, el cual surge a partir de una comparación entre las características de la revolución industrial y la revolución turística, las cuales, siguen de manera conjunta un patrón económico, productivo, sociodemográfico y cultural muy semejante entre los dos (Osorio, 2005) y se representa por el énfasis en la creación de la demanda; se impulsa el efecto multiplicador de la renta del turismo y se crean políticas turísticas dirigidas directamente por el Estado para crear destinos semejantes entre sí enfocados principalmente al turismo de Sol y Playa. Con ello se pretendía acercar lo más posible las experiencias recreativas y de descanso que el turista buscaba.

### **a. Estado de bienestar**

Durante el *fordismo*, surge una etapa denominada “Estado de bienestar” en la cual la apreciación de la política turística por sus estudiosos era la de una estrategia de desarrollo del Estado, gracias al papel que manifiesta como un regulador único y absoluto de la economía de cada región, basado en un Estado benefactor (Castillo, 2007) o gran promotor (Lickorish y Jenkins en Tonini; 2008), el cual pretende más que nada elevar la producción de servicios turísticos y promoción turística (Troncoso y Lois, 2004) por parte de las propias empresas nacionales y donde es regulada completamente por el propio gobierno interno. El sector privado debía sujetarse a las regulaciones y disposiciones que el Estado generaba en torno al turismo, ya que una actividad tan redituable no podía estar en manos de solo unos pocos intereses privados, sino que debía conllevar al desarrollo nacional.

Cabe señalar que durante este proceso de gestión turística por parte del Estado, el impulso del turismo fue puesto como punto prioritario, se creaban empleos y se ayudaba al desarrollo de las sociedades locales. La infraestructura carretera y de transportes tiene una importancia vital para el desarrollo del turismo y los ingresos que cada destino generaba, eran utilizados para solventar las necesidades de todo el país. Aquí, el ya mencionado Estado benefactor es quien dirige completamente el rumbo de los destinos turísticos, es el único capaz de tomar las decisiones en cuanto a la gestión turística y desarrolla procesos para despegar la creación de empresas turísticas endógenas.

Es en este punto cuando incluso los gobiernos comienzan a crear las escuelas de turismo para enseñar a la comunidad local las artes del servicio a los turistas y la producción de servicios estandarizados, así como para la búsqueda de conocimientos científicos que por vez primera, ayudaran al entendimiento del fenómeno del turismo.

## **b. Regiones políticamente estables**

Las investigaciones realizadas en materia de política turística en esta etapa, son las encaminadas al saber del poder económico del turismo donde el discurso suponía el crecimiento de los destinos turísticos o impulso al turismo organizado (Scarzanella en Troncoso y Lois, 2004) para atraer turistas internacionales que generaran grandes cantidades de divisas para beneficio de las comunidades locales, en este sentido, todas las acciones encaminadas al impulso del turismo eran absorbidas por el sistema político.

Dentro de este modelo de desarrollo impuesto por el Estado, Pellejero (2004) añade un punto importante a los estudios realizados, mencionando que debido al centralismo caracterizado por el poder público, la prioridad consistió en lograr el mayor crecimiento turístico posible, sin una clara planificación turística social, cultural y ambiental, centrándose en el mismo modelo de atracción que le había sido de gran beneficio en sus inicios (sol y playa) y aun así, con una escasez en los recursos destinados para su despegue.

Aun cuando con este modelo los resultados en cuanto al impulso del turismo fueron altos, también se provocaron ciertos conflictos entre gobierno y pueblo debido a que este último no se tomaba en cuenta para el desarrollo turístico en sus comunidades, los beneficios que en un primer momento eran absorbidos por las comunidades locales, ahora eran distribuidos por el Estado, ya no eran los habitantes locales quienes ofrecían los productos turísticos a los visitantes, sino que se traían administradores y operarios externos, que estaban capacitados para afrontar los retos que la masificación de visitantes iba generando.

Es en este momento en que también comienzan en muchos casos, los problemas de endeudamientos públicos internacionales que conllevan al surgimiento de intereses privados por controlar el desarrollo turístico, lo cual no tardó para que los gobiernos decidieran un cambio en su manera de proceder tradicional y abrieran oportunidades de innovación para empresas y comunidades, quienes se encontraban viviendo de frente los nuevos problemas que el crecimiento del turismo traía detrás.

Durante dos décadas el modelo tradicional del Estado había generado grandes beneficios a partir del aprovechamiento turístico, sin embargo, conforme iban incrementándose los destinos ofertados, iban creciendo simultáneamente los esfuerzos que el sistema político debía realizar para sostenerlos. Por ello es que se decide separar la administración pública absoluta en administraciones regionales que, cada una de manera independiente, tenía la función de elaborar las políticas necesarias, e independientes de otras regiones, para el desarrollo más conveniente de sus destinos turísticos; con este paso en la evolución de la política turística, se logra nuevamente a alcanzar una estabilidad política, la cual, a partir de finales de los años 70 y durante los 80 conlleva al surgimiento de un nuevo momento en la historia de la gestión política del turismo (Fayos-Solá, 1994 y 2004; López, 1999; Pellejero, 2004; Castillo, 2007).

#### **1.4 Momento histórico *posfordista* o Nueva era del turismo (Net)**

En el momento histórico *posfordista* de la política turística, se observa a la actividad turística con primeras influencias globalizadoras donde el turismo experimentado se vuelve más heterogéneo y deja de lado al turismo masificado; en este momento ya no se buscan las experiencias relacionadas directamente al descanso del visitante, sino que la búsqueda se sitúa en nuevas vivencias, únicas y menos estandarizadas (Osorio, 2005), con una mayor interacción por parte del turista, y en donde ya no se quiere sentir como un espectador extraño en un lugar externo, sino como un participante de las actividades locales que le permitan interactuar ya no solo con los prestadores de servicios, sino también con los habitantes locales y sus ocupaciones tradicionales.

Esto da lugar a un nuevo replanteamiento por parte del Estado para modificar sus estrategias y enfocarse más que nada en la oferta por sobre la demanda observada en el modelo *fordista*; se realiza una mejora en la capacidad productiva turística creando nichos especializados (Fayos-Solá, 1994) en donde el perfil del turista comienza ser parte fundamental para la prestación de servicios turísticos diferenciados. La imagen turística comienza a basar su promoción en la diferencia



por sobre la igualdad de productos, la segmentación del mercado se hace posible gracias a la especialización y los gobiernos comienzan a preocuparse por la formulación de políticas que impulsen el turismo sostenible.

El *posfordismo* produce un rompimiento con la tradición turística para abrir nuevas posibilidades de selección, operación y distribución de los paquetes turísticos, pero simultáneamente sigue apostando por el turismo tradicional, el cual, se sigue manteniendo con una elevada preferencia por parte del turista, pero igualmente, con un amplio nivel de competitividad mundial.

En cuanto a los estudios en esta etapa, estos se mantienen en una serie de enfoques multilaterales: algunos apuntan a los beneficios que se otorgan a los empresarios para que inviertan en el turismo (Turistampa en Castillo, 2007) ya que aquí, su desarrollo ha despertado gran interés por las empresas turísticas consolidadas que buscan ampliar sus horizontes hacia diferentes territorios con nuevos destinos emergentes; de igual forma otros estudios se enfocan al turismo visto como una actividad oportunista (Yepes, 2002) en la cual dichas empresas turísticas buscan el crecimiento y posicionamiento en función a sus propios beneficios y en donde los nuevos paquetes turísticos que se ofrecen al turista comienzan a ser desarrollados al gusto e interés de los empresarios para ayudarlos a generar mayor riqueza; existen estudios dirigidos a observar el cambio de interés de la política por el consumo (Lash y Urry en Barreto, 2004) y ahora más enfocada a la venta de productos turísticos diversos; y a la importancia de su multisectorialidad (Pulido, 2007), dando cuenta de la dificultad de la creación de políticas turísticas bajo el mando de un solo grupo de control comúnmente inexperimentado.

En esta etapa se comienza a utilizar el término de “producto turístico” que involucra al conjunto de bienes, servicios y demás elementos externos que el turista utiliza para su beneficio (López, 1999) durante su viaje. Aquí la política turística persigue mejorar tal producto turístico mediante la regulación de las relaciones existentes entre los ámbitos públicos y privados, así como en los diferentes niveles gubernamentales que conjuntamente emprenden un desafío ante un mercado cada

vez más sofisticado y que se ha transformado en segmentario. Las familias ahora buscan experiencias diferentes pero localizadas en el mismo destino, con lo cual, las políticas conllevan a implementar medidas de control para la preservación de los recursos naturales y la imagen urbana; se aprecia la existencia de un claro conflicto entre valores como desarrollo y sostenibilidad que se vuelven de difícil gestión (Velasco, 2005) debido a que no existe una clara autoridad reguladora que mantenga un equilibrio entre los intereses económicos que buscan la explotación indiscriminada de bienes para el aprovechamiento personal, y los intereses políticos, que buscan la preservación de tales bienes para el beneficio social.

En una visión un poco más general, los estudios de la política turística apuntan hacia: la pérdida del regionalismo debido a las relaciones globales (Dredge y Jenkins, 2003), en donde la cultura ya no queda inmersa en fronteras territoriales y se abre al comercio exterior como un producto turístico más que puede ser vendido, generando impactos socioculturales que alteran simultáneamente a comunidades y visitantes en cuanto al arraigo de costumbres y actividades tradicionales; al paternariado con los sectores privado, público y voluntariado sin mecanismos de coordinación, concertación y colaboración (López, 1999) entre ellos (Ball y Stobart en Church, et al, 2000; Church et al, 2000; Guerrero en Castillo, 2008), ya que la esencia de cada uno, los dirige a operar internamente bajo sus propios principios e intereses, los cuales recaen en mayor medida en beneficios económicos o grupales; al poder centrado en minorías económicas (Tonini, 2008) o pequeños grupos de poder, que hacen uso de su posición política para generar oportunidades de desarrollo disímiles; a la mala estrategia de los organismos políticos (Barreto, 2004) que afecta el desarrollo equitativo y solvente de la sociedad; a la necesidad de una política de sustentabilidad en destinos turísticos (Fayos-Solá, 1994; Bringas, 1999; Anaya y Palafox, 2007; Pulido, 2007); a la producción del destino turístico identificado en diferentes escalas (Urry en Dredge y Jenkins, 2003); al nuevo papel fundamental que juega el espacio del destino turístico (López, 1999) y sus ocupantes originarios; y al propio papel de la investigación en la política turística (Guevara et al, 2006), con el fin de conocer cómo es que se encuentra estructurado el “sistema turístico” para una mayor comprensión y explotación comercial.

### **c. Nuevo liberalismo**

El nuevo liberalismo se caracteriza por una posición por parte de los gobiernos en la que justamente “liberan” el control de la toma de las decisiones en cuanto al impulso de la actividad turística y en donde el equilibrio entre Estado, economía y sociedad que se mantenía durante la etapa *fordista* desaparece al sobrepasar el poder económico al poder político, siendo que este último queda rezagado y es obligado a acomodarse a los intereses que persiguen los grandes grupos capitalistas (Fayos-Solá, 2004; Castells en Tonini, 2008). Es en este momento en que el papel del Estado ya no representa el mayor peso en cuanto a la directriz de la actividad turística, sino que más bien, siguiendo la línea trazada por los intereses económicos privados y comunitarios, se mantiene al margen como un simple dictaminador de las operaciones válidas que pueden ser ejecutadas por los actores involucrados.

Dentro de esta nueva perspectiva de estudiar a la política turística basada en la Nueva Era del Turismo (NET), el discurso aplicado en sus investigaciones se enfoca claramente a una crítica hacia su forma de operar, exponiendo su complejidad respecto a otras políticas sectoriales que influyen en las decisiones de la gestión turística (Bote y Marchena en Pulido, 2007) y la reciente forma de intervención del Estado en el turismo (Lickorish et al en Pulido, 2007) limitada a la puesta en marcha de acciones turísticas pero sin influir en su desarrollo y sobre todo, en el bienestar común, ya que su función se reduce ampliamente a ser el representante de todos los grupos de poder, viéndose únicamente como el jugador más importante en los procesos políticos, pero no el único, y el cual mantiene el control del proceso de la formulación de políticas (Tyler y Dinan, 2001) por parte de grupos externos simplemente como un armonizador entre los involucrados (Velasco, 2005), es decir, sirve de vínculo moderador que coordina la distribución del beneficio de la operación turística entre aquellos que la ponen en marcha.

Así es como el liberalismo o desregulación política que sufre el estado a causa de los objetivos económicos, provoca cambios en la visión del impulso al desarrollo turístico, cayendo el control sobre las empresas que poco a poco van

consolidándose en los destinos turísticos y que buscan abrir sus horizontes para tener mayor crecimiento capitalista; los gobiernos por otra parte y en función a los problemas sociales que pretende resolver (carencia de servicios públicos, de comunicación, educación, y empleos principalmente), acepta las propuestas de las empresas privadas transnacionales para impulsar el crecimiento local en los destinos susceptibles de desarrollarse turísticamente, así, las políticas turísticas creadas tienen mayor participación por parte del sector privado (quién tiene mayor inversión) y el gobierno únicamente se centra en los beneficios que le genera a la comunidad mayoritaria pero sin alcanzar a percibir los impactos negativos que principalmente recaen sobre los grupos marginados, la cultura y el espacio natural.

Al ser incapaz de generar nuevos empleos que favorezcan a las comunidades locales, el gobierno realiza un intercambio de beneficios con las empresas privadas, a las cuales se les permite operar bajo su propio sistema de actuación, pero dentro de los límites dispuestos por el gobierno, generando nuevas oportunidades de empleo, ocupación territorial y pago de impuestos, a cambio del desarrollo en infraestructura, concesiones y permisos de operación por parte del sistema político.

#### **d. Políticas (veladas del desarrollo) inquietantes**

La idea de “políticas (veladas del desarrollo) inquietantes” puede ser entendida como aquella cesión de derechos políticos que el Estado le otorga al sector privado para la generación de políticas turísticas que impulsen el desarrollo local de una determinada región. Este tipo de políticas se manifiestan en lo que ha sido llamado el *Estado Guardián* (García, 2001:122) en el que el Estado desaparece como agente económico dando paso a un mayor liberalismo económico que “justifica” el libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional en pro del desarrollo. Son denominadas “veladas inquietantes” ya que si bien impulsan tal desarrollo, lo hacen bajo los intereses de reducidos grupos de poder (económicos) y dejan fuera la participación de los otros actores de la actividad turística, situación que no es exclusiva del turismo ya que involucra prácticamente todas las actividades sociales (económicas, políticas, ambientales, agrarias), y que si bien van en contra del

objetivo del sistema político (mantener el bienestar común), son los gobiernos quienes respaldan tales decisiones para que sean efectuadas en los destinos.

Los estudiosos de la política turística tienen una visión sobre este paradigma que plantean en sus textos de manera muy acertada, señalando principalmente que el papel del Estado y la política turística se reconsidera en un enfoque mucho más abierto que permite la entrada de grandes inversionistas extranjeros (Chaisawat, 2006; Castillo, 2007; Castells en Tonini, 2008); aquí se habla de que el sector privado tiene mayor peso sobre el sector público, inclusive se privatizan las empresas estatales debido a deudas generadas por el gobierno y sus malas decisiones (Tonini, 2008), lo que conlleva, con el transcurso del tiempo, a que los destinos turísticos, asentados en espacios de dominio gubernamental, sean controlados por intereses privados que impiden el libre acceso a la comunidad, convirtiéndose en destinos exclusivos que solo aquellos pocos con la suficiente capacidad financiera pueden disfrutar.

El sector público por su parte, busca la maximización del beneficio económico, llevando a la pérdida la participación y distribución social (Church et al, 2000). Barreto (2004) menciona que la esfera pública ha estado perdiendo fuerza como eje orientador de la sociedad, inclusive el gobierno pasa a vincularse con los intereses del sector privado y no los de la comunidad local; al darse esto, las instituciones políticas ya no logran cumplir sus propósitos, los cuales, paulatinamente comienzan a ser parte de las empresas, las cuales comienzan a tomar su lugar en la búsqueda del bienestar común.

Sin embargo, pese a estos estudios, es difícil poder visualizar, a un nivel concreto, cómo es que se da esta relación de poder entre los intereses económicos y políticos, o como en el caso del estudio de Troncoso y Lois (2004), entre otros sectores interesados en la participación turística que no quedan claramente definidos en los escritos sobre esta etapa de desregulación, lo cual impide percibir claramente cómo se desarrolla la operación de la política turística en esta etapa y cómo es que evoluciona en su concepción para adquirir esta forma de operar. Hasta este momento, la mayoría de los estudios señalados anteriormente, tienden a describir

el significado del término de política turística, pero queda rebasado al expresar su operación tradicional, sin ser actualizado en función a su evolución en la sociedad.

Los conflictos surgidos a partir de la reducida intervención política para dirigir la actividad turística mundial, conlleva a un nuevo momento histórico que a partir del presente siglo, se ha venido configurando para darle un nuevo sentido a la regulación turística y la percepción que genera en el aspecto político; este nuevo momento sigue de cerca la propia evolución que el fenómeno del turismo ha venido presentando, como una actividad global integradora que se presenta en prácticamente todo rincón del planeta, inclusive con tendencias a ir más allá de él hacia lo que ha comenzado a surgir como turismo espacial.

### **1.5 La nueva política turística (npt) o era de la globalización**

Los estudios que se enmarcan dentro de esta última fase del desarrollo se centran en las políticas turísticas contemporáneas que se reformulan para dar cabida a todos los involucrados en la actividad del turismo, lo cual presenta ahora un nivel mucho mayor de incertidumbre y cambios mucho más acelerados en los procedimientos políticos globales, volviendo más difícil la toma de las decisiones que se formulan para contextos macroespaciales y en tiempos de mediano y largo plazo (Fayos-Solá, 2004).

Dentro de este marco globalizador principalmente enfocado a la economía y sustentabilidad, el Estado ha ido perdiendo fuerza frente a los procesos político-económicos que van surgiendo a la par en todo el mundo y a las grandes empresas transnacionales que van poco a poco acaparando el mercado, lo cual va repercutiendo en las decisiones que el Estado debe tomar en cuanto a beneficios económicos locales, pues ahora son esas mismas empresas transnacionales quienes se encargan de regular el sector económico de un territorio, lo que conlleva a una situación conocida como “disminución del Estado” que afecta a la capacidad y voluntad de intervención de la administración pública en el sistema productivo, a

la dimensión territorial de sus actuaciones y a la interrelación entre el sector público y el sector privado (López, 1999: 25).

La globalización está tomando el control de las decisiones sobre el turismo, define el camino de la formulación de las políticas y su puesta en marcha (Costa en Lee, 2006), los destinos turísticos comienzan a homogeneizarse, surgiendo lo que denominan Dredge y Jenkins (2003) como “glocalización” (*glocalization*) lo cual se basa en la identidad local reforzada por procesos globales, o sea, se pierde la forma de operar localmente y se comienzan a tomar en cuenta los estándares que las grandes empresas dictan en cuanto a los procesos políticos y económicos del turismo. Desde esta forma de operar, las empresas internacionales ejercen el control local del turismo, llevando los beneficios directamente a su país de origen, siendo principalmente vulnerables los destinos turísticos en países en vías de desarrollo.

Respecto a esto, Singh (2002) hace referencia al turismo como un “reino de élite del extranjero” el cual dicta las condiciones políticas para su existencia. De esto habla Fernández (2009) al señalar que los procesos locales en los análisis turísticos han ido desapareciendo, ya sea por dicha homogeneización de la actividad turística o por falta de interés de los grupos encargados de tales análisis, sin embargo, el mismo Fernández propone un estudio basado en la circularidad (local-global) de Urry (en Fernández, 2009), en donde se aprecia que la globalización no surge a partir de lo local o de lo mundial, sino que continuamente va uniendo procesos circularmente para aumentar las conexiones en la gestión turística, la pregunta en éste caso sería ¿cuáles son las conexiones que se generan en dichos procesos y cómo es que se dan las mismas?

Una posible respuesta a esto conlleva a retomar nuevamente el término de glocalización, proceso en el cual, los procedimientos y formas de operar a nivel global, son tomados por los operarios locales para afianzar su forma de proceder, ajustándolos a sus propios métodos tradicionales, pero interiorizando aquellos elementos que les permiten competir directamente a nivel global y ofrecer servicios más acordes a los acostumbrados por los turistas extranjeros.

Esto mismo ocurre a la inversa, en donde las grandes organizaciones públicas globales aprenden sobre la actuación de los pequeños grupos comunitarios para lograr una marca diferenciada y distintiva que haga sentir cómodo y en casa a cada viajero que cautiva. Un claro ejemplo de ello, llevado al sector privado pero que refleja la idea anterior, es la empresa transnacional McDonalds, la cual estandariza su producto para que cada una de sus sucursales a nivel mundial ofrezca el mismo tipo de alimentos, con el mismo sabor y con una conversión de moneda que permite incluso el mismo costo; pero que además, con ayuda de estudios locales, ofrece productos mixtos que mezcla el producto tradicional con sabores autóctonos del lugar en que se encuentra.

En cuanto a los procesos de circularidad, se pueden señalar tres niveles de formulación de políticas turísticas, los cuales a su vez cuentan con intereses particulares y compartidos que vuelven el estudio de la política turística (y por ende su concepción) en una gran labor para sus estudiosos, los tres niveles se contextualizan a continuación como administraciones locales y regionales, nacionales y finalmente supranacionales.

#### **e. Administraciones locales y regionales**

Ya para la última década del siglo XX, el enfoque en cuanto a la política turística dio un nuevo giro que se volvió uno de los avances más importantes en las decisiones del Estado en cuanto al turismo. Se comenzó a tomar en cuenta la opinión de la sociedad en general, con participaciones de organizaciones sociales, privadas, educativas, políticas y de investigación (Castillo, 2007; Rogerson y Kiambo, 2007); se ve al turismo como una industria de rápido crecimiento que permite la creación de empleos, la mejora de la imagen urbana (Harvey en Lee, 2006) y contribuye con el cuidado ambiental (Lee, 2006) y el desarrollo sustentable tanto en áreas rurales como en pueblos históricos, ciudades y centros de playa a partir de la cumbre de Río de 1992 (Church et al, 2000).



Con este nuevo enfoque, las decisiones en cuanto al impulso del turismo ya no son inherentes del sector público, sino que ya van más allá de su concepción tomando rumbos antes inadvertidos en el desarrollo de los proyectos turísticos, con relaciones políticas de tipo estratégico (Reis e O'Donnell en Barreto, 2004). Con la nueva redefinición del Estado, la descentralización permite que la administración pública local (el Municipio, en el caso de México) tenga mayor participación, al igual que la comunidad y las microempresas locales que se mantienen como una fuerza económica importante dentro de las nuevas tendencias del turismo alternativo.

Desde esta perspectiva, las políticas dictan que hay que encaminarse al cuidado, protección y adecuado aprovechamiento tanto de los espacios naturales como de las comunidades y sobre todo al mejoramiento de la calidad de vida de las mismas, en donde lo que debe prevalecer principalmente es un cambio en la forma de actuar de las instancias públicas, debiéndose preocupar en mayor medida de la sociedad local y dejando en segundo término la obtención de grandes cantidades de divisas, pues aún hoy en muchas ocasiones, el modelo capitalista en el que se vive impide ver las consecuencias de la sobre explotación de los bienes y recursos con los que se cuenta, lo cual va a repercutir en un futuro al enfrentarse a la desaparición del medio natural y a incrementar su valor en aquellos territorios que han sabido combinar aprovechamiento económico con sustentabilidad.

La organización del espacio físico y el adecuado aprovechamiento de los recursos debe ser el factor principal de las políticas, con planificación participativa y coordinada internamente (Martins en Silva, 2009), llevando los beneficios de la actividad turística al soporte productivo local (Cebrián, 2004). Siguiendo esta idea, la cooperación, corresponsabilidad y participación (Pulido, 2007) deberán ser los ejes que dirijan la política turística no solo en los organismos que la tratan, sino entre todos los sectores políticos en conjunto.

De esta manera, el turismo se encuentra en posibilidades de salir del paradigma económico que se fue creando a través del tiempo y que hasta el momento ha ido manteniendo unidos economía, política y turismo, ya que la postura tradicional de ver en el turismo un beneficio económico por sobre otros beneficios (de descanso,

conocimiento, integración) se ve relegado ante la preocupación de la desaparición de los recursos naturales debido a su sobre explotación y al crecimiento demográfico. El Estado ya para este momento alcanzó a observar que, son las comunidades asentadas sobre y alrededor de los recursos naturales, las únicas capaces de protegerlos y mantenerlos de una manera óptima y casi intacta, la utilización de estos recursos por parte de sus habitantes no se realiza para la generación de riquezas, sino por el contrario, para el mantenimiento de sus necesidades más básicas, ya que ven a cada recurso, como un elemento natural único que les da la vida, por lo que no puede ser destruido o ignorado.

Ante esto, la única actividad económica que puede ser llevada a cabo en los espacios físicos naturales, sin que amenace o ponga en peligro su permanencia o sobreexplotación, es justamente la actividad turística, la cual, llevada a cabo de manera organizada y por los grupos locales, tiende a originar un doble beneficio: su permanencia y el crecimiento local bajo la realización de nuevas actividades que complementen a las tradicionales como agricultura, caza o fabricación artesanal.

Por otra parte, que de igual forma vale la pena señalar, se alcanza a percibir que la actividad turística en las comunidades locales, tiende a permitir el re-surgimiento de las costumbres y tradiciones que se han venido perdiendo gracias a la globalización, en ciertas comunidades, los gobiernos locales formulan una serie de regulaciones que ofrecen la posibilidad de rescatar las actividades autóctonas para su vivencia y disfrute por parte de los visitantes. Aspectos esenciales para una comunidad como el lenguaje, vestimenta, festividades, procedimientos artesanales o tradición oral, se han venido rescatando, y se siguen manteniendo gracias al impulso del turismo que se concibe desde la gestión política.

Respecto a esto, Chris Cooper y Eduarda Fayos, integrantes de la Organización Mundial del Turismo en el año 2002 (en Chaisawat, 2006), mencionan que el turismo es una situación que Kuhn bien podría claramente definir como un cambio de paradigma, el cual no está lejos de los procesos de globalización de la economía y sociedad en general. Si se piensa en esto, el nuevo modelo de turismo podrá ser tan diverso como las realidades culturales y ambientales del territorio lo permitan, y

será producto de múltiples iniciativas sociales dentro de las que el espacio comunitario deberá tener un papel central (Guevara et al, 2006), aunque siempre con miras hacia la globalización y la unificación de destinos turísticos.

Fuller y Geddes (en Beaumont y Dredge, 2009) mencionan en su texto que pese a los conflictos entre niveles gubernamentales (país, región, localidad en el ámbito internacional y federal, estatal y comunitario), las autoridades locales adoptan estructuras y prácticas con diferentes niveles de entusiasmo y las implicaciones que tienen para gobernar se ven comúnmente interconectadas con enfoques mercantiles, con perspectivas neoliberales y con los papeles tradicionales de mantenimiento de la comunidad local (carreteras, contaminación, medio ambiente).

Otra problemática enunciada en las discusiones sobre política turística es que las pequeñas comunidades, dentro de los proyectos que se generan, son desplazadas de sus lugares de residencia y despojadas de sus tierras o compradas a cambio de una mínima compensación económica, sin apoyo alguno por parte del gobierno y lejos del desarrollo que ya habían alcanzado. Aun cuando en beneficio local entra como uno de los principales objetivos del impulso al turismo, esto no suele presentarse en ningún momento, ya que el desequilibrio en las inversiones del Estado que se dan en cuanto a servicios públicos giran a favor de los centros turísticos para su operación y no de sus comunidades, ya que claro, son estos centros los que a simple vista arrojan los mayores beneficios sociales, como empleos, ingreso de divisas, aprovechamiento de los recursos e imagen de desarrollo; quedando las comunidades comúnmente rezagadas en su nivel de calidad de vida, en un ambiente de marginación que lleva a una continua paradoja en cuanto al nuevo enfoque que se ha venido creando sobre la importancia de la calidad de los destinos turísticos en todo aspecto para beneficio común; servicios públicos, infraestructura, imagen y la propia atención al turista, todo esto a costa del desarrollo de la comunidad local.

Ante lo anterior, Kuttner (en Ascanio, 2004) menciona que al llegar el turismo de forma abrupta desde afuera de un territorio, por lo general es rechazado por ir en contra de las actividades locales tradicionales, a menos que la comunidad local sea

muy pasiva y genere pocas tensiones, lo cual es visto en los destinos turísticos tradicionales ya sea que han sido o no planificados y que, como se ha mencionado, provoca inconformidad por parte de las comunidades que no ven en sus representantes la búsqueda de su bienestar.

Entonces, a partir de lo anterior, la política turística debe analizar si suficientemente y dentro de su competencia, se consideran una serie de elementos adicionales externos al turismo, que influyen necesariamente en la posibilidad de que el turismo conduzca hacia un mejor nivel de Bienestar Social, y más allá, si tales elementos ahora en una nueva redefinición de la política turística pudieran concebirse como ejes centrales en su gestión, desarrollo y puesta en marcha para las nuevas tendencias del turismo.

#### **f. Administraciones nacionales**

Gracias a la labor de los investigadores de la política turística, la tendencia que la política turística mantiene dentro de las naciones, se aprecia como un continuo conflicto entre sus niveles de gobierno; cada nivel político se descentraliza de los objetivos nacionales y toma rumbos solitarios, en variadas direcciones que impiden una adecuada colaboración entre sus involucrados, de la misma forma, la multisectorialidad que involucra la política turística no puede ser analizada de manera integral debido a la ineficiencia del poder político para señalar guías de desarrollo uniformes, en otras palabras, cada sector (económico, político e incluso educativo) ve al fenómeno turístico desde diferentes lentes, enfocándose a puntos estratégicos diversos y finalmente a procesos políticos en muchas ocasiones encontrados.

El turismo es una actividad que no puede ser absorbida desde una sola línea de análisis, debido a que su operación involucra aspectos de diferente índole y cada vez adquiere nuevos rumbos que lo vuelven una actividad cambiante. Por ello es que la política solo puede actuar sobre él en su capacidad para generar leyes y regulaciones que guíen su ejecución, sin embargo a un nivel nacional, existen otros

sectores, ya sean políticos, económicos, o simplemente sociales, que ven en el turismo una oportunidad para alcanzar sus metas, con lo cual se vuelve complicado que cada sector trabaje conjuntamente para alcanzar todas las metas, cada uno quiere ser el primero en lograr su objetivo para seguirse desarrollando; aquí es donde entra la función política, tratando de crear vínculos de solidaridad que impidan que cada interés social vertical u horizontalmente ponga el pie o retrase la actuación de otros y que se alcance el fin del sistema político nacional: lograr un bien común equitativo y distribuido no solo entre los participantes, sino en todos los integrantes de la sociedad.

Tyler y Dinan (2001) hablan acerca de una red de política turística en la que el interés del gobierno proviene de una gran cantidad de departamentos y organismos comunitarios, los cuales, cada uno lleva a cabo su propia agenda política, siendo algunos más eficaces que otros, ya que sus tiempos son diferentes, al igual que ideas, fines y utilización de recursos en busca de objetivos políticos propios (basados en el poder), lo que tales autores estudian a partir de la teoría del caos.

Desde esta caracterización, se visualiza el estado en que se encuentra la política turística y los impactos que genera al aplicarse debido a la falta de coordinación entre sectores locales, regionales y nacionales, la caída del poder en manos de políticos burócratas e industrias internacionales (Singh, 2002) y más aún el control de las políticas por las grandes relaciones de poder por sobre las decisiones del Estado (Thomas y Thomas, 2005), dejando ver que las políticas que se abordan y los intereses que plasman los ejecutivos en sus planes de desarrollo no corresponden en dichos poderes, lo que ha conllevado a deficientes acciones en el manejo de los destinos turísticos; López (1999) advierte que la política turística comprende la de cada uno de los distintos niveles de la Administración Pública y en donde la coordinación, cooperación y colaboración se debe llevar en conjunto con las comunidades locales y el sector privado. Operar en direcciones diferentes conlleva únicamente a un retraso en el crecimiento y una duplicidad en las operaciones necesarias para alcanzar los objetivos públicos.

En cuanto a la forma de las organizaciones políticas, Tonina (2008) menciona que el gobierno tiene una estructura característica que puede abarcar todas las situaciones provocadas por el turismo ya que opera sobre intereses divergentes y conflictivos de toda la sociedad; aunque se debe señalar, que esta postura holística y omniabarcadora del poder político se ve trascendida por el propio ejercicio del turismo, el cual opera, y comúnmente depende, en gran medida de factores correspondientes a cambios y variables externas tales como la distancia espacial entre origen y destino del turista, crisis económicas externas, cambios climáticos y desastres naturales por mencionar algunos, que modifican continuamente la dirección del fenómeno turístico, lo cual, desde una visión global, estos factores externos no afectan en ninguna medida a la actividad turística, pero si, de forma positiva o negativa, a las funciones que los distintos gobiernos desempeñan ante estos cambios externos de la actividad turística.

#### **g. Administraciones y organismos supranacionales**

Finalmente, la concepción que se da en cuanto al impulso turístico se enfoca en la inversión extranjera, la cual se ve como el principal despegue del desarrollo con la creación de empleos, construcción de infraestructura turística por parte de la empresa privada, construcción de infraestructura pública que apoya al destino por parte de la empresa pública y la atracción en cadena cada vez mayor de más inversión extranjera<sup>1</sup> y por consiguiente de turistas internacionales; contrariando el objetivo de la política al enfocar al turismo como una actividad económica que utiliza como herramienta principal para resolver los problemas económicos de los países receptores del turismo (Tonini, 2008).

Algunos estudiosos muestran en sus trabajos que dentro de la sociedad se rechaza la cooperación global para las acciones locales (Vogler en Dredge y Jenkins, 2003), centrándose más que nada en la participación local para las decisiones políticas en

---

<sup>1</sup> Al llegar una empresa extranjera a una región, ésta abre el mercado y da paso a la entrada de más empresas del mismo o diferente giro que se van jalando entre sí, en forma de cadena, remplazando a la inversión local con inversión externa.

cuanto al turismo como un requisito para lo denominado como “Buen Gobierno” (Ortiz et al, 2007), referido como la participación de todos los interesados para la toma de decisiones sobre el impulso turístico y no solo por los intereses supranacionales de los pequeños monopolios que buscan el control total de las regiones en base al consumo de sus productos.

Sin embargo y aunque existen otros “pretendientes” a la tarea de crear políticas turísticas, que es el caso de las empresas transnacionales, no parece que éstas cumplan bien el principio de representatividad, logro de varios siglos de desarrollo social (Fayos-Solá, 1994), por lo cual, las reformas para una mejor gobernabilidad en la sociedad global van a depender en gran parte de la colaboración entre los Estados y otros protagonistas clave a escala planetaria.

Las empresas turísticas no pueden tomar el papel que tiene el Estado de representatividad social, mientras que por el otro lado, el Estado ya no puede enfocarse a todas las necesidades e intereses sociales, por lo que la única forma de salir adelante es en una cooperación mutua; aun cuando las empresas tengan el control de las políticas turísticas que se gestan en los destinos turísticos, el gobierno sigue dando los permisos y da la cara ante las comunidades; con esto, no puede concebirse el ver a un territorio turístico como una gran organización, ya que esto terminaría con conflictos entre todos sus involucrados, es mejor que cada grupo continúe con su propia agenda, sus tiempos y en menor escala con sus objetivos propios, la cuestión es conocer el modo de operación para articular una política turística que permite involucrar en su caracterización a todos los sectores, niveles y ejes rectores que participan en ella.

Una posible resolución al conflicto de la administración turística global, trató de ser respondida a partir de la propuesta de creación de un organismo internacional, que, al no depender de ningún nivel político o interés privado, mantiene la regulación del turismo mediante la afiliación de diferentes gobiernos nacionales que buscan el aprovechamiento del turismo mediante una competitividad leal y cada vez más homogeneizada.

Es en 1970, cuando en la Ciudad de México se adoptan los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), organismo de cooperación entre los gobiernos de las Naciones Unidas con sede en Madrid, que busca la promoción del turismo responsable, sostenible y accesible para todos (OMT, 2015). Este organismo pretende a gran escala utilizar los beneficios que el turismo arroja a las naciones a fin de erradicar la pobreza mundial, fomentar el desarrollo sostenible y minimizar los impactos negativos que pudiera atraer con su práctica. De igual manera la OMT pretende generar y compartir los conocimientos en cuanto a políticas turísticas ideales que han sido exitosos en algunos países y que podrían ser adecuados a los 156 países miembros y más de 400 organizaciones públicas y privadas afiliadas.

En este sentido, afiliaciones internacionales como la OMT se encuentran construyendo continuamente un andar que ponga las bases en el quehacer turístico desde su perspectiva global, impulsando a las regiones locales a tomar medidas políticas probadas y que pudieran coadyuvar al mejoramiento no solo en la prestación de los servicios turísticos, sino además en el mejor aprovechamiento de sus beneficios.

Hasta aquí se ha podido observar cómo es que los estudios de la política turística la han venido caracterizando desde diferentes posturas, las cuales llevan primeramente a un análisis un tanto positivista que permite ver los beneficios que la actividad turística arroja sobre los destinos a los que llega y las adecuadas políticas que se fueron construyendo para su adecuada operación. Sin embargo, posteriormente esta visión fue cambiada por una postura un tanto recriminadora que hace ver las fallas y limitaciones que los gobiernos van presentando debido a la inalcanzable regulación de un fenómeno que prontamente pasó de una mera actividad recreativa a toda una industria capaz de sostener la economía de un pueblo.

Ciertamente se puede observar en la revisión documental presentada cómo es que la política turística es analizada desde sus actuaciones históricas, y que en el transcurso del tiempo, el interés que recae sobre ella va cambiando conforme



avanza en su desarrollo, sin embargo, una vez más se hace latente que, actualmente, los estudios presentados no logran situar una diferenciación de la política turística respecto a otros tipos de políticas, inclusive, a cada momento se va haciendo necesaria la integración en las explicaciones teóricas, de nuevos actores que poco a poco van desempeñando funciones trascendentales en la guía del turismo, pero que al verse inmersos en metas y objetivos diferentes a los políticos, torna complicado determinar cuáles son aquellos actores que pertenecen a la política turística y cuáles solo representan un acoplamiento estratégico por parte de la política para mantener el poder sobre la regulación turística.

Es posible que entonces, se requiera de un aparato teórico que permita identificar cómo es que actúa la sociedad local en todos sus aspectos, incluidos desde luego el aspecto político y el turístico y cuáles son los papeles que estos desempeñan en el desarrollo y permanencia social. Puede ser entonces, que la utilización de una teoría general de la sociedad permita alcanzar esta meta planteada, la cual contribuya a ver las funciones que cada espectro social desempeña.

El poder observar que la política turística se desarrolla dentro de la sociedad, y que los cambios que manifiesta se han venido presentando conforme transcurre la propia evolución del turismo, permite visualizarla como el resultado de un conjunto de relaciones que diferentes actores sociales efectúan a la par para darle forma a algo denominado política turística. Esta visión conduce claramente a buscar su comprensión ya no solo en su forma operativa, sino más atrás hasta su forma constitutiva a partir de la comprensión de estas relaciones que visiblemente se presentan en sistemas. Hasta ahora la caracterización de los estudios de la política turística ayuda a comprender su funcionamiento e importancia para el desarrollo económico local y organizacional, sin embargo, surgen vacíos explicativos que hacen reflexionar sobre ¿Cuál es el sentido que permite su existencia en la sociedad? y ¿De qué manera se diferencia la política turística al interior de las operaciones políticas y hacia su entorno?

La Teoría de la Sociedad de Luhmann puede llevar a cabo la tarea para responder estas cuestiones, ya que representa un modelo teórico novedoso que permite ser

aplicado al interior de la sociedad actual, dimensionando en su estructura las operaciones que se generan de acuerdo a cada uno de los componentes que en conjunto construyen al sistema denominado sociedad, y cuyas operaciones, diferenciadas en subsistemas con funciones específicas, pueden ser reflejadas en la configuración que la política turística ha adquirido en épocas recientes y que se apega a una explicación global que, independientemente del tipo de organización y administración pública o distancia espacial, logra dar sentido a toda operación política actual.

### Índices de Impacto

ANEP (2014)	A
MIAR (2015):	4,079
CIRC (2012)	B
H Index (2008-2012):	11
Mediana H (2008-2012):	14
Capes Qualis (2015):	B1
In-Recs (2011):	0.211
Incluida en DICE	
Sello FECYT Calidad de Revistas Científicas Españolas 2014	

> [Ver índices](#)

### Para Lectores

- > [Artículos](#)
- > [Último Número](#)

Opinión o ensayo    Año: 2012    Vol.: 10    Núm.: 3    Págs.: 417-428    Idioma: Español

### Hacia una caracterización de la Política Turística

Autor: Mario Alberto Enriquez Martínez, Maribel Osorio García, Marcelino Castillo Néchar, Antonio Arellano Hernández

#### Abstract

El objetivo del presente documento es el de mostrar un análisis sobre los fundamentos teóricos que existen alrededor de la conceptualización de la política turística, dando muestra de su estado de conocimiento, sus puntos de interés investigados por la comunidad científica internacional y la pertinencia de caracterizarlo a partir de un modelo teórico sistémico para ofrecer una explicación sobre el momento histórico por el que atraviesa, así como delinear sus tendencias en su investigación, a fin de obtener elementos de entendimiento sobre su función que ayuden a orientar mejor su conducción.

ISSN: 1695-7212

Palabras clave: Bases teóricas , Estado , Política turística , Sistema Político , Tendencias

URL: [http://www.pasosonline.org/Publicados/10312/PS0312\\_16.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/10312/PS0312_16.pdf)

Título en inglés: Towards a characterization of the Tourism Policy

### Explorar Artículos

- [Volumen 13 \(2015\)](#)
- [Volumen 12 \(2014\)](#)
- [Volumen 11 \(2013\)](#)
- [Volumen 10 \(2012\)](#)
  - [10\(1\)](#)
  - [10\(2\)](#)
  - [10\(3\)](#)
  - [10\(4\)](#)
  - [10\(5\)](#)
- [Volumen 9 \(2011\)](#)
- [Volumen 8 \(2010\)](#)
- [Volumen 7 \(2009\)](#)
- [Volumen 6 \(2008\)](#)
- [Volumen 5 \(2007\)](#)

Volumen 10 • Número 3 • 2012

**PASOS**

**Revista de Turismo  
y Patrimonio Cultural**

[www.pasosonline.org](http://www.pasosonline.org)



ISSN 1695 - 7121

Está aquí: Home > La Revista > Índices

### Índices de Impacto

ANEP (2014)	A
MIAR (2015)	4,079
CIRC (2012)	B
H Index (2008-2012):	11
Mediana H (2008-2012):	14
Capas Qualis (2015):	B1
In-Recs (2011):	0.211

Incluida en DICE  
Sello FECYT Calidad de Revistas Científicas Españolas 2014

> Ver índices

### Para Lectores

- > Artículos
- > Último Número

### Para Autores

- > Declaración Ética
- > Guía de Estilo
- > Proceso de Revisión
- > Enviar Artículo
- > Seguimiento de Envío
- > Declaración de Derechos
- > Encuesta Evaluación

### Para Editores

- > Guía para Editores
- > Guía para Revisores
- > Guía de Uso de OJS
- > Acceso Editores y Revisores

### Índices

El índice de impacto de PASOS fue estimado en 2006 por el trabajo "Rating tourism and hospitality journals" realizado por Mc Kercher, B.; Law, R. and Lam, T. (2006) y publicado en *Tourism Management*, 27: 1235-1252, en 2,8 puntos sobre 5 a partir de una selección global de 40 revistas realizada según el interés mostrado por 314 investigadores seleccionados en USA, Reino Unido, Hong Kong y Australia.

PASOS ha sido también incluida como revista fuente (una selección de 59 revistas de turismo y hospitalidad a nivel mundial) en la investigación "An Examination of tourism journal development" realizado por Cheng, C-K.; Li, X.; Petrick, J.F. y O'Leary, J.T. y publicado en 2011 por *Tourism Management*, 32: 53-61.

En el periodo 2011 la revista se encuentra indexada en In-Recs (2011 provisional, factor de impacto 0.211) y MIAR (valor ICD 4.000), e incluida, entre otras, en las bases de datos: Redalyc (repositorio completo y descarga directa. Impacto 2005-2009 0,170); DOAJ (repositorio completo y descarga directa); Latindex; CAB Abstracts; E-Revistas; Dialnet; SUDOC; ISOC; DICE; CIRET; Altis; COPAC; SUNCAT; JISC JournalArchives; EBSCO HOST. Para su inclusión ha sido necesario cumplir con los requisitos de evaluación de cada uno de ellas. En cuanto a criterios de calidad editorial se considera que, en 2013, PASOS cumplía con 35/36 de Latindex, 14/17 ANEP y 17/22 ANECA.

Para 2012, en los índices H y G de las revistas de Ciencias Sociales Españolas PASOS se encuentra con un H Index 10 y un G Index 13. Según Google Scholar Metrics (2008-2012), la revista se sitúa con un H index 11 y Mediana de H 14.

En la calificación Capes Qualis (Brasil) se ha asignado un B1 en el ámbito interdisciplinar, Sociología, Antropología-Arqueología, Ciencias Ambientales, Administración-Ciencias Contables y Turismo, Geografía, Economía, Y Planeamiento Urbano y regional. La Clasificación Integrada de Revistas Científicas CIRC la categoriza como B, y CARHUS (2009) como C.

### Resumen de índices de impacto

Índice	Año	Valoración
In-Recs	2011	0,211
DICE	2012	
ANEP	2013	A
MIAR	2014	4,041
G-INDEX	2012	13
H-INDEX	2012	10
H-INDEX	2008-2012	11
CAPES QUALIS	2013	B1
CIRC	2012	B
COPERNICUS	2012	6,43

### PASOS está indexada (valoración o categoría) en:

([-] abre la página de la revista en los diferentes índices)

IN-RECS. Índice H de las revistas españolas de Ciencias Sociales y Jurídicas según Google Scholar [-]

DICE. Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas [-] Metodología utilizada

ANEP. Se indica la categoría de cada revista según el sistema de evaluación ANEP/FECYT previsto en el documento Criterios de calidad en la investigación en Humanidades . Las categorías posibles en este sistema son (de más alta a más baja): A+, A, B y C. [-]

MIAR. Sistema para medir cuantitativamente la visibilidad de las publicaciones periódicas en Ciencias Sociales en función de su presencia en distintos tipos de bases de datos. [-]

GOOGLE SCHOLAR. G-INDEX/H-INDEX [-] H-INDEX 2008-2012 [-]

CAPES QUALIS. Sistema integrado CAPES (Brasil) de calidad de revistas científicas [-]

CIRC. Clasificación integrada de revistas científicas [-] Metodología utilizada

COPERNICUS JOURNAL. [-]

### PASOS está incorporada a las siguientes Bases de Datos:

REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica [-]

LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal [-]

DOAJ. Directory of Open Access Journals [-]

ISOC. Bases de datos bibliográficas del CSIC [-]

CAB ABSTRACTS (CABI PUBLISHING). [-]

DIALNET. [-]

CIRET. Centre for International Research on Economic Tendency Surveys [-]

REBIUM. Red de bibliotecas universitarias [-]

E-Revistas. Plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas [-]

SUNCAT. Base de datos de catálogos de bibliotecas del Reino Unido [-]

JISC JournalArchives. Selección de revistas con acceso perpetuo (acceso institucional) [-]

COPAC. Base de datos especializada [-]

EBSCO HOST. [-]

PASOS en



## CERTIFICADO

Agustín Santana Talavera, Director de *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, por la presente CERTIFICA que el artículo:

"Hacia una caracterización de la Política Turística"

presentado en orden de autoría por:

Mario Alberto Enriquez Martínez, Maribel Osorio García, Marcelino Castillo Néchar  
y Antonio Arellano Hernández

ha sido aceptado y se encuentra en espera para su publicación, con fecha prevista en  
abril de 2012 (número previsto 10(3))

Para que conste a efectos de justificación donde proceda, firmo el presente a  
catorce de febrero de 2012

  
Fdo. Agustín Santana Talavera

## Hacia una caracterización de la Política Turística

Mario Alberto Enríquez Martínez\*, Maribel Osorio García\*\*,  
Marcelino Castillo Néchar\*\*\*, Antonio Arellano Hernández\*\*\*\*

### RESUMEN

El objetivo del presente documento es el de mostrar un análisis sobre los fundamentos teóricos que existen alrededor de la conceptualización de la política turística, dando muestra de su estado de conocimiento, sus puntos de interés investigados por la comunidad científica internacional y la pertinencia de caracterizarlo a partir de un modelo teórico sistémico para ofrecer una explicación sobre el momento histórico por el que atraviesa, así como delinear sus tendencias en su investigación, a fin de obtener elementos de entendimiento sobre su función que ayuden a orientar mejor su conducción.

**PALABRAS CLAVE:** (5-7) bases teóricas, política turística, Estado, Sistema Político, tendencias

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to show an analysis of the theoretical foundations that exist around the tourism policy conceptualization, through their state of knowledge, points of interest investigated by the international scientific community and the relevance of characterizing from a systemic theoretical model to provide an explanation of the historical moment it goes across, and outline trends in order to obtain elements of understanding of their role and better target its driving.

**KEY WORDS:** theoretical bases, tourism policy, State, Political System, trends

\* es Licenciado en Turismo y Estudiante del Doctorado en Estudios Turísticos en la Facultad de Turismo y Gastronomía, UAEM. Línea de Investigación: estudios socioculturales y ambientales del turismo. Correo: marioalberto5891@hotmail.com.

\*\* es Doctora en Ciencias Sociales y Políticas y profesora investigadora de Tiempo Completo de la Facultad de Turismo y Gastronomía, UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I del CONACYT. Actualmente es Directora de Investigación de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo: maribelosorio2003@yahoo.com.mx.

\*\*\* es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales y profesor investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Turismo y Gastronomía, UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I del CONACYT. Correo: marcanec62@hotmail.com.

\*\*\*\* es Doctor en Filosofía y profesor investigador de Tiempo Completo categoría "F" de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II del CONACYT. Correo: aah@uaemex.mx

## **Introducción**

Hablar de las políticas turísticas y cómo es que éstas son implementadas en la sociedad contemporánea es complejo, muchos son los autores que han abordado el tema y sus diversas enfoques de investigación, la forma en que explican cómo operan las políticas turísticas en un determinado destino, las relaciones de poder que generan, los beneficios y más recientemente los impactos negativos que ocasiona su mal desarrollo e implementación en el entorno natural, económico y social de la región a la que se dirigen. En el presente documento se pretende señalar cuál es la tendencia que se va desarrollando en los estudios de la política turística, la cual una vez caracterizada puede servir de apoyo para generar una Teoría de la Política Turística que ayude a comprender su funcionamiento, impactos y el rumbo que está siguiendo actualmente, ya que dentro del actual paradigma posmoderno en el que la comunidad científica se encuentra, hablar de la política turística se vuelve confuso, sus límites con otras políticas son tan tenues que comúnmente se pasa de una a otra indiscriminadamente sin darse cuenta a qué tipo nos referimos. Ante esto, una pregunta estructural es ¿será posible definir los elementos que le son propios a la política turística de los que pertenecen a otro tipo de política?



Al respecto, Marcelino Castillo argumenta lo siguiente: “si se analiza la complejidad de las políticas turísticas, se encuentra (también) la referencia a la cuestión organizacional, donde las decisiones surgen –aparentemente- de un largo proceso de concertación a fin de alcanzar ciertas metas. Por lo cual, no se trata solamente de evaluar un sistema gubernamental o los instrumentos que utiliza sino el sentido y significado que adquieren los planteamientos políticos con la concurrencia de diversos actores al respecto de un ámbito en particular, en este caso, el turismo.” (Castillo; 2008:123).

A partir de la búsqueda del enfoque que los estudios de la política turística han seguido, el presente texto ha sido dividido en varios apartados según sus tendencias, en una primera instancia se aborda cómo se caracteriza actualmente el concepto de la política turística, desde diferentes autores y bajo un esquema referencial; posteriormente se pasa a mostrar cómo se percibe a la política turística por los autores desde el planteamiento señalado por Fayos-Solá en el año 2004, pero con una reestructuración categorial: etapa fordista, etapa *posfordista* o la Nueva Era del Turismo (NET) y finalmente una nueva etapa denominada la Nueva Política Turística (NPT) o Era de la Globalización.

Las consideraciones finales destacan los retos que arroja el estudio de la nueva política turística en el contexto contemporáneo, exigiendo un nuevo rediseño multisectorial que permita una mayor comprensión en las funciones, vinculación entre sus actores y tendencias que lograrán un mayor nivel de competencia en la formulación y ejecución de las políticas turísticas por parte del Estado, capaces de adecuarse a los cambios en la tendencia de la actividad turística.

### **Conceptualización de la política turística**

Los estudios teóricos sobre la política turística se han visto lentamente producidos en mucho debido a la orientación pragmática de entender la política como simples planes o acciones programáticas en el marco de la planificación del desarrollo que prioriza el sistema capitalista y que concede importancia a estudios práctico-operativos orientado a la generación de riquezas en lugar de aquellos que no solamente reconceptualicen el sentido que adquiere la política turística con la concurrencia de sus diversos actores, en términos

de ejercicio del poder, sino que ayuden a un mejor entendimiento de su estructura, explicación y comprensión de las relaciones con las demás actividades sociales y económicas, a fin de propiciar un desarrollo y proyección de la actividad turística con sentido de equidad, tolerancia y participación.

El problema crucial, con respecto a las definiciones del término política turística, no es la decisión de asumir una u otra, sino el uso indiscriminado para referirse a situaciones incluso diametralmente divergentes, sin poner atención en sus contenidos, argumentos, realidades. Aparentemente todos saben lo que es la política turística pero no todos la saben explicar y esto se convierte en algo serio, ya que en la medida en que se sepa referir adecuadamente cierto objeto, en esa medida se podrá identificar, analizar e intervenir asertivamente en la realidad en cuestión. Una reflexión teórica, con un sentido crítico, permite reconocer los argumentos a la vez que establecer un entramado que dé sustento al análisis práctico en la realidad. Tal y como señaló Francisco Muñoz de Escalona (2009), en el V Seminario Internacional de Estudios Turísticos celebrado en la UAEM, “no hay nada más práctico que una buena teoría” haciendo énfasis en que con ella, se puede incidir en la realidad de manera precisa y rigurosa, orientando las acciones de manera significativa.

Fayos-Solá señala que la precariedad y la escasez que recae en torno al estudio teórico de la política turística tiene repercusiones en el momento de su práctica, así como lo sucedido en Estados Unidos al desaparecer su Agencia Federal de Turismo en 1996 o la exclusión del turismo de las políticas explícitas en la Unión Europea (Fayos-Solá, 2004) y que solo después de dar cuenta de la falta de planeación y estudio sobre los procesos de las políticas turísticas, se comienza a reconsiderar su importancia. Esto sin embargo no es dado por casualidad, sino que se debe a la evolución natural del papel del Estado en el ámbito internacional, el cual ha dado un nuevo giro convirtiéndose en un mal administrador de las sociedades que se han incluido en procesos globales, cambiando el modo de operar en cuanto a la gobernabilidad, la cual va recayendo cada vez más en las empresas transnacionales y dejándolo (al Estado) como un representante territorial que deberá tomar acciones que permitan la colaboración entre Estados y otros grupos de interés turístico.

La noción de política turística, surge como argumento de un quehacer práctico y los impactos que tienen los visitantes en los destinos visitados (Fernández, 1985). En las primeras décadas del siglo pasado se le vincula a la denominación “terza fuerza”, con la que el ministro Tamborini declara la importancia del turismo como factor de impulso a las regiones receptoras en la obtención de divisas en un sector competitivo mundialmente y que, desde el momento en que empezó a abrirse a las posibilidades de todos los niveles socioeconómicos (el turismo), fue ganando mayor peso dentro de los planes de desarrollo tanto de países de primer mundo como de aquellos considerados tercermundistas, sin embargo, esto se dio en un primer momento únicamente para fines de promoción. Castro (2007) hace referencia a aquellas estrategias que un determinado país recrea en base a otras ya aplicadas en países de primer mundo, donde se ve al Estado como el encargado de guiar al turismo, pero limitado por la innovación en sus operaciones. Hall y Jenkins (en Church, et al, 2000) mencionan la importancia de reunir los intereses interrelacionados e independientes de los involucrados en la actividad turística para la gestión de políticas turísticas; mientras que Dredge y Jenkins (2003) señalan que la ideología espacial limita la innovación de la política turística regional.

Enfocándose a la parte funcional, Hall y Jenkins (en Fernández, 2009) señalan que las organizaciones empresariales turísticas actuarán en los ámbitos en los que sus miembros o afiliados logran generar un mayor consenso, como en la promoción pública turística, la reducción de los costos laborales y la desregulación de la industria turística entre otros, tal consenso es dado por sectores diferentes que si bien no logran una voz unificada (como lo mencionan los autores), si hacen posible que surjan proyectos turísticos y la necesidad de contar con una política especialista en el tema, esta es la política turística.

De manera general, y dado que suele modificar su estructura y objetivos, la concepción que se tiene de la política turística es la de impulsar el turismo y proveer máximos beneficios de los actores involucrados (habitantes, sector público, sector privado) para los intereses de un pueblo, región o nación, minimizando al máximo los impactos negativos del turismo (Lardiés, 2004), (Chaisawat, 2006).

Goeldner y Ritchie, señalan a la política turística como un conjunto de regulaciones, reglas, guías y objetivos de promoción/desarrollo y estrategias que proveen una línea de trabajo para la toma de decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el destino del desarrollo turístico y sus actividades diarias (en Chaisawat, 2006); mientras que para Manuel González (2007) consiste en asegurar que el turismo contribuya a la calidad de vida local, creación de empleo, planificación física del espacio urbano, crecimiento económico endógeno y protección del medio ambiente natural, entre otros factores sociales. Las decisiones que se toman en torno al turismo deben prever el bienestar de la comunidad local y no tanto del propio turista, en base a una adecuada organización de los recursos.

Anaya y Palafox (2007) mencionan que el papel del Estado respecto al turismo (política turística) consiste más que nada en promover entre el sector privado el turismo, coordinando esfuerzos con las empresas, gobiernos y comunidades locales, orienta la imagen turística del país y ejecuta los esfuerzos promocionales; tal y como se ha mencionado según la perspectiva de Fayos-Solá: la política turística nacida con fines de promoción turística, debido en parte al incremento de la actividad turística a partir de los años 60 y más aún por la importancia que el turismo tiene sobre la economía local.

Sencillamente, la política turística gira en torno a la toma de decisiones, en pocas palabras, es lo que se decide o no hacer tal y como lo menciona Dye (en Singh, 2002). Barreto (2004) menciona que la acción política (en este caso llevada a la formulación de las políticas turísticas) va dirigida a la lucha de las reivindicaciones de un grupo constituyente de un Estado, lo cual sugiere que las decisiones tomadas, se dan en función a los requerimientos de la región, tomando en cuenta a todos los involucrados, mediante una entidad política descentralizada (Osborne y Plastrik en Ascanio, 2004).

Otra definición es la que da Fernández Fuster (en Castillo, 2008) en la que enfoca a la política turística como “el sistema de procedimientos e iniciativas que el Estado determina y pone en marcha con el fin de obtener la más completa y orgánica valoración de sus propios recursos turísticos, y permitir el disfrute de ellos al mayor número posible de personas, dentro del marco de una unitaria orientación económica y social”; haciendo referencia al

marco económico y social antes mencionado se puede apreciar más claramente el principal interés de la política turística, esto es, la economía.

Los estudios acerca de la visión que se le otorga a la política turística como descendiente de la política económica han dado muestra de su importancia para la economía de un país (Monfort, 2000; Singh, 2002; Velasco, 2005; Pulido, 2007; Monfort en Castillo, 2008; Guevara et al, 2006), haciendo énfasis en la importancia que ha adquirido para impulsar el desarrollo local y el incremento de la economía nacional (De Kadt en Castro, 2007). Desde esta perspectiva, tal como lo menciona Cebrián (2004), al sector público le corresponde la organización del espacio turístico, y es responsable de mediar que los beneficios de la actividad turística vayan destinados al soporte productivo social en cuanto a los recursos públicos, ya que el turismo aprovecha tales recursos masivamente. En pocas palabras, los beneficios que trae consigo el turismo deben recaer en la comunidad local. Sin embargo, desde otra perspectiva, Bell (en Ascanio, 2004) señala que la economía y el orden político se rigen por principios contrarios, “la economía por la racionalidad y la eficiencia y el orden político por el poder social legitimado para regular conflictos en un marco legal y lograr la justicia y la igualdad”, basándose en todo momento en el poder como elemento indispensable en las políticas (Anico, 2009), lo que representa las decisiones colectivamente vinculantes como un eje angular para la formulación de políticas, en este caso, de políticas turísticas. Es así como a partir de lo anterior se puede ver claramente cómo es que industria y gobierno unen fuerzas para el alcance de sus fines, enfocados a lograr el desarrollo económico ayudándose del poder político en función del impulso de la actividad turística, esto para el beneficio común de la sociedad.

Estos fines que busca la política turística, se centran en cinco grandes perspectivas de la política turística según los estudios realizados por sus investigadores: los principales son los fines económicos, representados por intereses transnacionales (Singh, 2002; Dredge y Jenkins, 2003; Becherel en Chaisawat, 2006; Chaisawat, 2006; Lee, 2006; Tonini, 2008) y que mayormente se pueden apreciar en la sociedad contemporánea y neoliberal; fines sociales, como rescatadora de valores tradicionales cuando se dirige a comunidades étnicas, así como al beneficio de clases bajas o menos favorecidas (Beni en Tonini, 2008; McIntosh

et al en Tonini, 2008) y ejercida por la comunidad local total (Ortiz et al, 2007), lo cual se puede apreciar en las nuevas tendencias que está siguiendo la política a nivel internacional; los fines de un Estado nacionalista, haciendo notar la importancia de las micro y pequeñas empresas (Thomas y Thomas, 2005), las cuales son vistas como el principal motor de la economía en países subdesarrollados; fines de calidad y competitividad, con la inversión extranjera y el gran capital (Troncoso y Lois, 2004; Castillo, 2007), abriéndose el mercado a la globalización y permitiendo la desaparición de límites territoriales, así como de monopolios y control total de los grupos de poder; fines de aprovechamiento, enfocado a la valoración de los recursos turísticos para su disfrute social (Fernández Fuster en Castillo, 2008); y sobre todo a partir de sus funciones, consistentes en regular las actividades que se encaminan al sector turístico (Mitchell en Ortiz, 1986; Keller en Velasco, 2005; Velasco, 2005), basadas en las reguladas por otros sectores pero adecuadas al enfoque turístico más que nada. Tales perspectivas conllevan a “la dificultad de tener una apropiada delimitación de las actividades estrictamente turísticas, al existir multitud de efectos directos e indirectos sobre otros sectores, lo que eleva la complejidad en el momento de afrontar el diseño de una política turística” (Church, et al, 2000; Monfort, 2000) tal y como lo menciona Easton (en Ortiz, 1986), que la multiplicidad de grupos relacionados con la política y que intervienen en ella al momento de la toma de decisiones no permiten observar de forma clara las actividades propias de la política turística y las ajenas; ya que al igual que como pasa con el estudio del turismo, y siendo que éste no termina de especificarse en un determinado terreno de operación, la política turística es estudiada por la sociología según los resultados que se busca obtener, enfocándola a multitud de actividades (ambientales, agrarias, culturales, de deporte, etc.) que impiden centrarla en un tipo de operación específica.

Conelly (2007) realiza una revisión sobre las teorías emergentes de la política turística en base a temas de estudio como gobierno turístico e intervención del Estado, competitividad, unión de sociedades públicas-privadas, innovación, asimetrías de poder y acumulación y modos de regulación. Apoyado en la revisión que realiza y con base en las principales tendencias gubernamentales, se presenta a continuación la evolución de los estudios sobre

la política turística tomando como punto referencia la clasificación que genera Fayos-Solá en su texto del año 2004 denominado “Política turística en la era de la globalización”, en el cual si bien es cierto que se separa a la política turística en dos grandes paradigmas (*fordista* y *posfordista*), se le hace una tercer separación de acuerdo al nuevo impulso que el propio autor señala como “la Nueva Política Turística” vista desde un marco global que pretende exponer los puntos principales de la acción política y el camino que va siguiendo en su paso a la mejora de la actividad turística.

### **Etapas de la política turística**

Han sido considerables los cambios que la planificación y la toma de decisiones enfocados al turismo se han venido desarrollando por parte de los grupos interesados en tal actividad, el Estado ha redefinido los roles que le han permitido mantener un “orden” entre organismos públicos, privados y comunidades locales para alcanzar el desarrollo turístico que hasta nuestros días ha sido posible, sin embargo, han sido visibles tan claramente las dificultades en la correcta orientación en cuanto a la gestión de las políticas turísticas, que pueden ser clasificadas en tres diferentes etapas, la primera que ha surgido y que aunque escasamente sigue sobreviviendo es la denominada etapa *fordista*, en la cual se incluye la etapa que Fayos-Solá llama “artesanal” –para efectos del presenta artículo- y que aparece citada por López Palomeque (1999); la segunda etapa es conocida como *posfordista* o la Nueva Era del Turismo (NET) y en la que se resuelve el manejo de las políticas turísticas en el nuevo liberalismo y la desregulación política a causa del paradigma globalizador (López, 1999); finalmente se incluye una nueva etapa, que es la más reciente y aún se está formulando en las regiones turísticas ya globalizadas y en donde se recuperan las participaciones locales, nacionales y supranacionales, la denominada etapa de la Nueva Política Turística (NPT) o de las políticas contemporáneas.

#### **1. Etapa *Fordista***

La primer etapa en la que se clasifica la política turística tiene comienzo desde los orígenes del turismo como una actividad capaz de sostener la economía de las naciones, y donde los

gobiernos la tomaron como una ruta de desarrollo local y bienestar social, al inicio, se comenzaron a crear políticas para impulsar al turismo de una forma limitada debido al poco auge que iba adquiriendo en las sociedades modernas. Posteriormente surgió un nuevo modelo en el que el Estado sugería procesos de elaboración y consumo de productos estandarizados al menor costo posible (López, 1999; Fayos-Solá, 2004, aprovechando el despegue de un turismo de masas que se diferenciaba de aquellos primeros viajes realizados por los grupos de clase alta europeos. El término *fordismo* surge a partir de una comparación entre las características de la revolución industrial y la revolución turística, las cuales siguen el mismo patrón económico, productivo, sociodemográfico y cultural muy semejante entre los dos (Osorio, 2005) y se representa por el énfasis en la creación de la demanda; se impulsa el efecto multiplicador de la renta del turismo y se crean políticas turísticas para crear destinos semejantes enfocados principalmente al turismo de Sol y Playa.

### **Estado de bienestar**

Durante esta etapa, la apreciación de la política turística por sus estudiosos era como una estrategia de desarrollo del Estado, gracias al papel que manifiesta como un regulador absoluto de la economía de cada región, basado en un Estado benefactor (Castillo, 2007) o gran promotor (Lickorish y Jenkins en Tonini; 2008), el cual pretende más que nada elevar la producción de servicios turísticos y promoción turística (Troncoso y Lois, 2004) por parte de las propias empresas nacionales y donde es regulada completamente por el propio gobierno interno. Cabe señalar que durante este proceso de gestión turística por parte del estado, el impulso del turismo fue puesto como punto prioritario, se creaban empleos y se ayudaba al desarrollo de las sociedades locales. El ya mencionado Estado benefactor es quien dirige completamente el rumbo de los destinos turísticos, es el único capaz de tomar las decisiones en cuanto a la gestión turística y desarrolla procesos para despegar la creación de empresas turísticas endógenas.



Es en este punto incluso cuando los gobiernos comienzan a crear las escuelas de turismo para enseñar a la comunidad local las artes del servicio a los turistas y la búsqueda de conocimientos científicos sobre el fenómeno del turismo.

### **Regiones políticamente estables**

Otras investigaciones realizadas en materia de política turística en esa etapa eran las encaminadas al saber del poder económico del turismo donde el discurso suponía el crecimiento de los destinos turísticos o impulso al turismo organizado (Scarzanella en Troncoso y Lois, 2004) para atraer turistas internacionales que generaran grandes cantidades de divisas para beneficio de las comunidades locales, en este sentido, todas las acciones encaminadas al impulso del turismo eran absorbidas por el sistema político.

Dentro de este modelo de desarrollo impuesto por el estado, Pellejero (2004) añade un punto importante a los estudios realizados, mencionando que debido al centralismo caracterizado por el poder público, la prioridad consistió en lograr el mayor crecimiento turístico posible, sin una clara planificación turística social, cultural y ambiental, centrándose en el mismo modelo de atracción (Sol y Playa) y aún así, con una escasez en los recursos destinados para su despegue.

Aún cuando con este modelo los resultados en cuanto al impulso del turismo fueron altos, también se provocaron ciertos conflictos entre gobierno y pueblo debido a que este último no se tomaba en cuenta para el desarrollo turístico en sus comunidades, también existieron en muchos casos deudas internacionales y el surgimiento de intereses privados por controlar el desarrollo turístico, lo cual no tardó para que los gobiernos cambiaran su manera de proceder y abrieran oportunidades de innovación para empresas y comunidades, lo cual llevó a una nueva etapa de política turística a partir de finales de los años 70 y durante los 80 (Fayos-Solá, 1994 y 2004; López, 1999; Pellejero, 2004; Castillo, 2007).

## **2. Etapa *posfordista* o Nueva Era del Turismo (NET)**

En esta nueva etapa de la política turística, se observa al turismo con primeras influencias globalizadoras donde el turismo experimentado se vuelve más heterogéneo y deja de lado al turismo masificado, en busca de nuevas experiencias, únicas y menos estandarizadas (Osorio, 2005). Esto da lugar a un nuevo replanteamiento por parte del Estado para modificar sus estrategias y enfocarse más que nada en la oferta por sobre la demanda del modelo *fordista*; se mejora la capacidad productiva turística creando nichos especializados (Fayos-Solá, 1994) y los gobiernos comienzan a preocuparse por la formulación de políticas que impulsen el turismo sostenible.

En cuanto a los estudios en esta etapa, se enfocan a los beneficios que se le otorgan a los empresarios para que inviertan en el turismo (Turistampa en Castillo, 2007), ya que aquí el turismo ha despertado gran interés por las empresas turísticas consolidadas que buscan ampliar sus horizontes hacia nuevos territorios con nuevos destinos emergentes; al turismo visto como una actividad oportunista (Yepes, 2002) en la cual tales empresas turísticas buscan sus propios beneficios y en donde comienzan a crear paquetes turísticos que se ofrecen al turista al gusto de los empresarios para generar mayor riqueza; al cambio de interés de la política por el consumo (Lash y Urry en Barreto, 2004) y ahora más enfocada a la venta de productos turísticos diversos; y a la importancia de su multisectorialidad (Pulido, 2007), dando cuenta de la dificultad de la creación de políticas turísticas bajo el mando de un solo grupo de control comúnmente inexperimentado.

En esta etapa se comienza a utilizar el término de “producto turístico” que involucra al conjunto de bienes, servicios y demás elementos externos que el turista utiliza para su beneficio (López, 1999). Aquí la política turística persigue mejorar tal producto turístico ante un mercado cada vez más sofisticado y que se ha transformado en segmentario y donde existe un claro conflicto entre valores como desarrollo y sostenibilidad que son de difícil gestión (Velasco, 2005) debido a que no existe una clara autoridad reguladora que mantenga un equilibrio entre los intereses políticos y económicos.

En una visión un poco más general, los estudios de la política turística apuntan hacia la pérdida del regionalismo debido a las relaciones globales (Dredge y Jenkins, 2003), en donde la cultura ya no queda inmersa en fronteras territoriales y se abre al comercio

exterior como un producto turístico más; al paternariado con los sectores privado, público y voluntariado sin mecanismos de coordinación, concertación y colaboración (López, 1999) entre ellos, (Ball y Stobart en Church, et *al*, 2000; Church et *al*, 2000; Guerrero en Castillo, 2008) ya que cada grupo trabaja bajo sus propios principios e intereses en mayor medida económicos; al poder centrado en minorías económicas (Tonini, 2008) o pequeños grupos de poder; a la mala estrategia de los organismos políticos (Barreto, 2004); a la necesidad de una política de sustentabilidad en destinos turísticos (Fayos-Solá, 1994; Bringas, 1999; Anaya y Palafox, 2007; Pulido, 2007); a la producción del destino turístico identificado en diferentes escalas (Urry en Dredge y Jenkins, 2003); al nuevo papel fundamental que juega el espacio del destino turístico (López, 1999) y al propio papel de la investigación en la política turística (Guevara et *al*, 2006), con el fin de conocer cómo es que se encuentra estructurado el “sistema turístico” para una mayor comprensión y explotación comercial.

### **Nuevo liberalismo**

El nuevo liberalismo se caracteriza por una posición por parte de los gobiernos en la que “liberan” el control de la toma de las decisiones en cuanto al impulso de la actividad turística y en donde el equilibrio entre Estado, economía y sociedad que se mantenía durante la etapa *fordista* desaparece al sobrepasar el poder económico al poder político y en donde este último queda rezagado y es obligado a acomodarse a los intereses que persiguen los grandes grupos capitalistas (Fayos-Solá, 2004; Castells en Tonini, 2008).

Dentro de esta nueva perspectiva de estudiar a la política turística basada en la Nueva Era del Turismo (NET), el discurso aplicado en sus investigaciones se enfoca claramente a una crítica hacia su forma de operar, exponiendo su complejidad respecto a otras políticas sectoriales que influyen en las decisiones de la gestión turística (Bote y Marchena en Pulido, 2007) y la reciente forma de intervención del Estado en el turismo (Lickorish et *al* en Pulido, 2007) limitada a la puesta en marcha de acciones turísticas pero sin influir en su desarrollo y sobre todo, en el bienestar común, ya que su función se reduce ampliamente a ser el representante de todos los grupos de poder, viéndose únicamente como el jugador más importante en los procesos políticos pero no el único y el cual mantiene el control del

proceso de la formulación de políticas (Tyler y Dinan, 2001) por parte de grupos externos simplemente como un armonizador entre los involucrados (Velasco, 2005).

Así es como el liberalismo o desregulación política que sufre el estado a causa de los objetivos económicos, provoca cambios en la visión del impulso al desarrollo turístico, cayendo el control sobre las empresas que poco a poco van consolidándose en los destinos turísticos y que buscan abrir sus horizontes para tener mayor crecimiento capitalista; los gobiernos por otra parte y en función a los problemas sociales que pretende resolver (carencia de servicios públicos, de comunicación, educación, y empleos principalmente), acepta las propuestas de las empresas privadas transnacionales para impulsar el crecimiento local en los destinos susceptibles de desarrollarse turísticamente, así, las políticas turísticas creadas tienen mayor participación por parte del sector privado (quién tiene mayor inversión) y el gobierno únicamente se centra en los beneficios que le genera a la comunidad mayoritaria pero sin alcanzar a percibir los impactos negativos que recaen sobre los grupos marginados, la cultura y el espacio natural principalmente.

### **Políticas (veladas del desarrollo) inquietantes**

La idea de políticas (veladas del desarrollo) inquietantes puede ser entendida como aquella cesión de derechos políticos que el Estado le otorga al sector privado para la generación de políticas turísticas que impulsen el desarrollo local de una determinada región. Este tipo de políticas se manifiestan en lo que ha sido llamado el *Estado Guardián* (García, 2001:122) en el que el Estado desaparece como agente económico dando paso a un mayor liberalismo económico que “justifica” el libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional en pro del desarrollo. Son denominadas (veladas) inquietantes ya que si bien impulsan tal desarrollo, lo hacen bajo los intereses de reducidos pequeños grupos de poder (económicos) y dejan fuera la participación de los otros actores de la actividad turística, situación que no es exclusiva del turismo ya que involucra prácticamente todas las actividades sociales (económicas, políticas, ambientales, agrarias), y que si bien van en contra del objetivo del sistema político (mantener el bienestar común), son los gobiernos quienes respaldan tales decisiones para que sean efectuadas en los destinos.

Los estudiosos de la política turística tienen una visión sobre este paradigma que plantean en sus textos de manera muy acertada, señalando principalmente que el papel del Estado y la política turística se reconsidera en un enfoque mucho más abierto que permite la entrada de grandes inversionistas extranjeros (Chaisawat, 2006; Castillo, 2007; Castells en Tonini, 2008); aquí se habla de que el sector privado tiene mayor peso sobre el sector público, inclusive se privatizan las empresas estatales debido a deudas generadas por el gobierno y sus malas decisiones (Tonini, 2008). El sector público por su parte, busca la maximización del beneficio económico, llevando a la pérdida la participación y distribución social (Church et al, 2000). Barreto (2004) menciona que la esfera pública ha estado perdiendo fuerza como eje orientador de la sociedad, inclusive el gobierno pasa a vincularse con los intereses del sector privado y no los de la comunidad local; al darse esto, las instituciones políticas ya no logran cumplir sus propósitos, y las empresas comienzan a tomar su lugar.

Sin embargo, pese a estos estudios, es difícil poder visualizar cómo es que se da esta relación de poder entre la economía y política, o como en el caso del estudio de Troncoso y Lois (2004), entre otros sectores interesados en la participación turística que no quedan claramente definidos en los escritos sobre esta etapa de desregulación, lo cual impide conocer claramente en qué consiste aquí la política turística y cómo es que evoluciona en su concepción para adquirir esta forma de operar.

### **3. La Nueva Política Turística (NPT) o Era de la Globalización**

Los estudios que se enmarcan dentro de esta última fase del desarrollo se centran en las políticas turísticas contemporáneas que se reformulan para dar cabida a todos los involucrados en la actividad del turismo, lo cual presenta ahora un nivel mucho mayor de incertidumbre y cambios mucho más acelerados en los procedimientos políticos globales, lo cual vuelve más difícil la toma de las decisiones que se formulan para contextos macroespaciales y en tiempos de mediano y largo plazo (Fayos-Solá, 2004).

Dentro de este marco globalizador principalmente enfocado a la economía, el Estado ha ido perdiendo fuerza frente a los procesos político-económicos que van surgiendo a la par en

todo el mundo y a las grandes empresas transnacionales que van poco a poco acaparando el mercado, lo cual va repercutiendo en las decisiones que el Estado debe tomar en la economía, pues ahora son esas mismas empresas transnacionales quienes se encargan de regular el sector económico de un territorio, lo cual conlleva a una situación conocida como “disminución del Estado” que afecta a la capacidad y voluntad de intervención de la administración pública en el sistema productivo, a la dimensión territorial de sus actuaciones y a la interrelación entre el sector público y el sector privado (López, 1999: 25). La globalización está tomando el control de las decisiones sobre el turismo, define el camino de la formulación de las políticas y su puesta en marcha (Costa en Lee, 2006), los destinos turísticos comienzan a homogeneizarse, surgiendo lo que denominan Dredge y Jenkins (2003) como “glocalización” (*glocalization*) lo cual se basa en la identidad local reforzada por procesos globales, o sea, se pierden la forma de operar localmente y se comienzan a tomar en cuenta los estándares que las grandes empresas dictan en cuanto a los procesos políticos y económicos del turismo.

Respecto a esto, Singh (2002) hace referencia al turismo como un “reino de élite del extranjero” el cual dicta las condiciones políticas para su existencia. De esto habla Fernández (2009) al señalar que los procesos locales en los análisis turísticos han ido desapareciendo, ya sea por dicha homogeneización de la actividad turística o por falta de interés de los grupos encargados de tales análisis, sin embargo, el mismo Fernández propone un estudio basado en la circularidad (local-global) de Urry (en Fernández, 2009), en donde se aprecia que la globalización no surge a partir de lo local o de lo mundial, sino que continuamente va uniendo procesos circularmente para aumentar las conexiones de en la gestión turística, la pregunta en éste caso sería ¿Cuáles son las conexiones que se generan en dichos procesos y cómo es que se dan las mismas?

En cuanto a los procesos de tal circularidad, se pueden señalar tres niveles de formulación de políticas turísticas, los cuales a su vez cuentan con intereses particulares y compartidos que vuelven el estudio de la política turística (y por ende su concepción) en una gran labor para sus estudiosos, los tres niveles se contextualizan a continuación como administraciones locales y regionales, nacionales y finalmente supranacionales.

## **Administraciones locales y regionales**

Ya para la última década del siglo XX, el enfoque en cuanto a la política turística dio un nuevo giro que se volvió uno de los avances más importantes en las decisiones del Estado en cuanto al turismo. Se comenzó a tomar en cuenta la opinión de la sociedad en general, con participaciones de organizaciones sociales, privadas, educativas, políticas y de investigación (Castillo, 2007; Rogerson y Kiambo, 2007); se ve al turismo como una industria de rápido crecimiento que permite creación de empleos, la mejora de la imagen urbana (Harvey en Lee, 2006) y contribuye con el cuidado ambiental (Lee, 2006) y el desarrollo sustentable tanto en áreas rurales como en pueblos históricos, ciudades y centros de playa a partir de la cumbre de Río de 1992 (Church et al, 2000).

Con este nuevo enfoque, las decisiones en cuanto al impulso del turismo ya no son inherentes del sector público, sino que ya van más allá de su concepción tomando rumbos antes inadvertidos en el desarrollo de los proyectos turísticos, con relaciones políticas de tipo estratégico (Reis e O'Donnell en Barreto, 2004). Con la nueva redefinición del Estado, la descentralización permite que la administración pública local (el Municipio, en el caso de México) tenga mayor participación, al igual que la comunidad y las microempresas locales que se mantienen como una fuerza económica importante dentro de las nuevas tendencias del turismo alternativo.

Desde esta perspectiva, las políticas dictan que hay que encaminarse al cuidado, protección y adecuado aprovechamiento tanto de los espacios naturales como de las comunidades y sobre todo al mejoramiento de la calidad de vida de las mismas, en donde lo que debe prevalecer principalmente es un cambio en la forma de actuar de las instancias públicas, debiéndose preocupar en mayor medida de la sociedad local y dejando en segundo término la obtención de grandes cantidades de divisas, pues aún hoy en muchas ocasiones, el modelo capitalista en el que se vive impide ver las consecuencias de la sobre explotación de los bienes y recursos con los que se cuenta, lo cual va a repercutir en un futuro al enfrentarse a la desaparición del medio natural y a incrementar su valor en aquellos territorios que han sabido combinar aprovechamiento económico con sustentabilidad.

La organización del espacio físico y el adecuado aprovechamiento de los recursos debe ser el factor principal de las políticas, con planificación participativa y coordinada internamente (Martins en Silva, 2009) llevando los beneficios de la actividad turística al soporte productivo local (Cebrián, 2004). Siguiendo esta idea, la cooperación, corresponsabilidad y participación (Pulido, 2007) deberán ser los ejes que dirijan la política turística no solo en los organismos que la tratan, sino entre todos los sectores políticos en conjunto.

De esta manera, el turismo esta en posibilidades de salir del paradigma económico que se fue creando a través del tiempo y que hasta el momento ha ido manteniendo unidos economía y turismo. Respecto a esto, Chris Cooper y Eduarda Fayos, integrantes de la Organización Mundial del Turismo en el año 2002 (en Chaisawat, 2006), mencionan que el turismo es una situación que Kuhn bien podría claramente definir como un cambio de paradigma, el cual no está lejos de los procesos de globalización de la economía y sociedad en general. Si se piensa en esto, el nuevo modelo de turismo podrá ser tan diverso como las realidades culturales y ambientales del territorio lo permitan, y será producto de múltiples iniciativas sociales dentro de las que el espacio comunitario deberá tener un papel central (Guevara et al, 2006), aunque siempre con miras hacia la globalización y la unificación de destinos turísticos.

Fuller y Geddes (en Beaumont y Dredge, 2009) mencionan en su texto que pese a los conflictos entre niveles gubernamentales (país, región, localidad en el ámbito internacional y federal, estatal y municipal en México), las autoridades locales adoptan estructuras y prácticas con diferentes niveles de entusiasmo y las implicaciones que tienen para gobernar se ven comúnmente interconectadas con enfoques mercantiles, con perspectivas neoliberales y con los papeles tradicionales de mantenimiento de la comunidad local (carreteras, contaminación, medio ambiente).

Otra problemática enunciada en las discusiones sobre política turística es que las pequeñas comunidades, dentro de los proyectos que se generan, son desplazadas de sus lugares de residencia y despojadas de sus tierras, sin apoyo alguno y su desarrollo, aún cuando entra como uno de los principales objetivos del impulso al turismo, no suele darse en ningún momento, ya que el desequilibrio en las inversiones del Estado que se dan en cuanto a



servicios públicos giran a favor de los centros turísticos y no de sus comunidades, quedando estas últimas rezagadas en su nivel de calidad de vida, llevando a una paradoja en cuanto al nuevo enfoque que se ha venido creando sobre la importancia de la calidad de los destinos turísticos en todo aspecto; servicios públicos, infraestructura, imagen y la propia atención al turista, todo esto a costa del desarrollo de la comunidad local. Al respecto, Kuttner (en Ascanio, 2004) menciona que al llegar el turismo de forma abrupta desde afuera de un territorio, por lo general es rechazado, a menos que la comunidad local sea muy pasiva y genere pocas tensiones, lo cual es visto en los destinos turísticos ya sea que han sido o no planificados y que como se ha mencionado, provoca inconformidad por parte de las comunidades que no ven en sus representantes la búsqueda de su bienestar.

Entonces, a partir de lo anterior, la política turística debe analizar si suficientemente y dentro de su competencia, se consideran una serie de elementos adicionales externos al turismo, que influyen necesariamente en la posibilidad de que el turismo conduzca hacia un mejor nivel de Bienestar Social, y más allá, si tales elementos ahora en una nueva redefinición de la política turística pudieran concebirse como ejes centrales en su gestión, desarrollo y puesta en marcha para las nuevas tendencias del turismo.

### **Administraciones nacionales**

Gracias a la labor de los investigadores de la política turística, la tendencia que la política turística mantiene dentro de las naciones, se aprecia como un continuo conflicto entre sus niveles de gobierno; cada nivel político se descentraliza de los objetivos nacionales y toma rumbos solitarios, en variadas direcciones que impiden una adecuada colaboración entre sus involucrados, de la misma forma, la multisectorialidad que involucra la política turística no puede ser analizada de manera integral debido a la ineficiencia del poder político para señalar guías de desarrollo uniformes, en otras palabras, cada sector (económico, político e incluso educativo) ve al fenómeno turístico desde diferentes lentes, enfocándose a puntos estratégicos diversos y finalmente a procesos políticos en muchas ocasiones encontrados. Tyler y Dinan (2001) hablan acerca de una red de política turística en la que el interés del gobierno proviene de una gran cantidad de departamentos y organismos comunitarios, los

cuales, cada uno lleva a cabo su propia agenda política, siendo algunos más eficaces que otros, ya que sus tiempos son diferentes, al igual que ideas, fines y utilización de recursos en busca de objetivos políticos propios (basados en el poder), lo que tales autores estudian a partir de la teoría del caos.

Se visualiza el estado en que se encuentra la política turística y los impactos que genera al aplicarse debido a la falta de coordinación entre sectores locales, regionales y nacionales, la caída del poder en manos de políticos burócratas e industrias internacionales (Signh, 2002) y más aún el control de las políticas por las grandes relaciones de poder por sobre las decisiones del Estado (Thomas y Thomas, 2005), dejando ver que las políticas que se abordan y los intereses que plasman los ejecutivos en sus planes de desarrollo no corresponden en dichos poderes, lo que ha conllevado a deficientes acciones en el manejo de los destinos turísticos; López (1999) advierte que la política turística comprende la de cada uno de los distintos niveles de la Administración Pública y en donde la coordinación, cooperación y colaboración se debe llevar en conjunto con las comunidades locales y el sector privado. En cuanto a la forma de las organizaciones políticas, Tonina (2008) menciona que el gobierno tiene una estructura característica que puede abarcar todas las situaciones provocadas por el turismo ya que opera sobre intereses divergentes y conflictivos de toda la sociedad.

### **Administraciones y organismos supranacionales**

Finalmente, la concepción que se da en cuanto al impulso turístico se enfoca en la inversión extranjera, la cual se ve como el principal despegue del desarrollo con la creación de empleos, construcción de infraestructura turística por parte de la empresa privada, construcción de infraestructura pública que apoya al destino por parte de la empresa pública y la atracción en cadena cada vez mayor de más inversión extranjera<sup>2</sup> y por consiguiente de turistas internacionales; contrariando el objetivo de la política al enfocar al turismo como una actividad económica que utiliza como herramienta principal para resolver los problemas económicos de los países receptores del turismo (Tonini, 2008).

Algunos estudiosos muestran en sus trabajos que dentro de la sociedad se rechaza la cooperación global para las acciones locales (Vogler en Dredge y Jenkins, 2003), centrándose más que nada en la participación local para las decisiones políticas en cuanto al turismo como un requisito para lo denominado como “Buen Gobierno” (Ortiz et al, 2007), referido como la participación de todos los interesados para la toma de decisiones sobre el impulso turístico y no solo por los intereses supranacionales de los pequeños monopolios que buscan el control total de las regiones en base al consumo de sus productos.

Sin embargo y aunque existen otros “pretendientes” a la tarea de crear políticas turísticas, que es el caso de las empresas transnacionales, no parece que éstas cumplan bien el principio de representatividad, logro de varios siglos de desarrollo social (Fayos-Solá, 1994), por lo cual, las reformas para una mejor gobernabilidad en la sociedad global van a depender en gran parte de la colaboración entre los Estados y otros protagonistas clave a escala planetaria.

Las empresas turísticas no pueden tomar el papel que tiene el Estado de representatividad social, mientras que por el otro lado, el Estado ya no puede enfocarse a todas las necesidades e intereses sociales, por lo que la única forma de salir adelante es en una cooperación mutua; aún cuando las empresas tengan el control de las políticas turísticas que se gestan en los destinos turísticos, el gobierno sigue dando los permisos y da la cara ante las comunidades, ante esto, no puede concebirse el ver a un territorio turístico como una gran organización, ya que esto terminaría con conflictos entre todos sus involucrados, es mejor que cada grupo continúe con su propia agenda, sus tiempos y en menor escala con sus objetivos propios, la cuestión es conocer el modo de operación para articular una política turística que permite involucrar en su caracterización a todos los sectores, niveles y ejes rectores que participan en ella.

### **Consideraciones finales**

Durante el análisis realizado en el presente documento se pudo dar cuenta de la gran carencia que existe en cuanto a conceptualizaciones integrales de la política turística, capaces de dar cuenta de aquellos elementos que involucran su gestión y, más allá, de la

forma en que tales elementos interactúan para hacer posible la formulación de adecuadas políticas turísticas.

En base al discurso en el que se centran los autores que han sido citados, se refleja un estado de conciencia de las autoridades políticas relacionadas directamente con el turismo, sobre la necesidad de seguir ciertas pautas que se deben encaminar al mejoramiento de las estrategias que conllevan a un destino turístico planificado; aún así, no se hace mención sobre cuáles deben ser dichas pautas y las relaciones que debe establecer la política turística con las otras políticas sectoriales.

Basándose en una visión teórica de las aproximaciones planteadas, la política turística es en mayor medida vista con un carácter funcional-positivista, en el que las regulaciones, guías del desarrollo turístico y delimitaciones del mismo, aproximan al incremento de la actividad económica, igualmente se considera al turismo como un vehículo para la paz entre diferentes culturas que se interrelacionan entre sí a partir de tal actividad, lo cual hace apreciar dicha política en un ámbito económico principalmente, que debe seguir su marcha, en otras palabras, debe dar pie a la búsqueda de las relaciones generadas entre el sistema político y el sistema económico a partir del turismo, lo cual no es posible identificar en los estudios que han sido analizados.

En una menor escala, algunos autores como Thomas & Thomas (2005), Anaya y Palafox (2007), Castillo (2007) y Henriksen y Halkier (2009) se han centrado en un análisis dentro de la teoría crítica en la política turística, en donde se aprecia que es parte de una actividad económica que media el subdesarrollo del espacio turístico, además de dar a luz incongruencias como resultado de los discernimientos por los grupos pluralistas que determinan las regulaciones turísticas; generando impactos negativos en la comunidad receptora (contaminación, aculturación, pérdida de identidad, terciarización de actividades productivas, marginación, etc.) y que debe apreciarse más como un ámbito para mitigar dichos impactos, pero que al no conocer si realmente existe la política turística o si es parte de una política económica no es posible encaminar mejor su función para resolver los problemas que ella misma genera. Ante todo, se vislumbra únicamente la función de la política turística, pero no permite observar cómo es que ésta se conecta con otros sectores

sociales, inclusive sería apto conocer su relación con la educación, ya que las Universidades en determinados casos se involucran en el diseño de tales políticas.

Es así como se puede apreciar una serie de limitaciones en la comprensión de la relación que establece la política turística con respecto a otros sectores, (económico, educativo, científico, etc.), y que deberían ser resueltos para tener una visión más amplia y sobre todo audaz del proceso que debe llevar, hacia una adecuada gestión en sus funciones, de forma holística, precisa en su aplicación e incluyente tanto de todos los órdenes y niveles de gobierno, como de las comunidades locales, ONG's y empresas privadas dedicadas al sector turístico. Easton citado por Ortíz Mena (1986) menciona que hay muchos grupos relacionados con el sistema político (religiosos, educativos, por ejemplo) que generan vínculos en organizaciones heterogéneas. Los resultados que arrojan las percepciones de los autores son en gran medida producto de una falta de claridad de los elementos que deben intervenir en la política turística, la relación que guarda con la política económica o si pertenece a ella y los actores que influyen directa o indirectamente en los procesos de gestión y aplicación de las políticas. Mientras no se tenga una clara concepción del significado de la política turística, las diferentes instituciones y actores locales, regionales, nacionales o globales seguirán en la incertidumbre de la dirección en la que se dirigen, desconociendo si representan el éxito o fracaso del bienestar social que se persigue. Michael Hall (2009) por su parte, mencionan que la innovación es un papel fundamental en las nuevas políticas turísticas para enfrentar los retos futuros a mediano y largo plazo, por lo tanto, tal innovación debe centrarse en los procesos que integren a todos los involucrados en el turismo y no solo a unos cuantos, cuando se logre tal efecto y pueda ser analizado científicamente, se podrá decir que se ha dado un gran paso en el modelo de la política turística.

Las decisiones colectivamente vinculantes, deben ser un tema a tratar en las investigaciones sobre política turística, ya que representan las acciones ejecutadas por el gobierno en cuanto al impulso turístico y su aprobación por las comunidades locales. La búsqueda de respuestas concretas a las inquietudes señaladas, es una tarea que requiere ser realizada a la brevedad, para dar una nueva visión a los estudios ya existentes que permita descubrir

una forma de la política turística que hasta el momento parece mantenerse intacta o tocada solo superficialmente debido a su rápida evolución, ya que solo así se podrán tener los elementos suficientes para envolver a todos los aspectos que giran en torno a la política turística y de esta manera poder encaminarla hacia un crecimiento económico, cultural, ambiental y en general sustentable en la sociedad global.

### **Bibliografía**

Anaya, Ortiz J. y Palafox, Alejandro

2007 “Reflexiones sobre la política turística y el desarrollo sustentable en la Isla de Cozumel”. *Teoría y Praxis*, 3. (pp. 153-160). México.

Anico, Marta

2009 “Políticas da cultura em Portugal e Espanha”. *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7(1): pp. 57-71. España.

Ascanio, Alfredo

2004 “Las contradicciones del turismo cultural, la economía y la política”. *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2(1): pp. 139-143. España.

Barreto, Margarita

2004 “Entre los derechos políticos y el consumo: una visión heterodoxa del concepto de ciudadanía”. *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2(1): pp. 57-73. España.

Beaumont, Narelle y Dredge, Dianne

2009 “Local tourism governance: a comparison of three network approaches”. *Journal of sustainable tourism*, 17 (1): pp. 1-22. Australia.

Bringas, Rábago N.

1999 "Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del Pacífico Mexicano". *Región y sociedad*, 17(11): pp. 3-51. México.

Castillo, Marcelino

2008 "La política turística: un comparativo conceptual entre su significado tradicional y la visión crítica actual". En Hernández, Luna Manuel y Trujillo, R. Jorge H. (coord.), *Un acercamiento a la política turística en México*, (pp. 121-143). UAEM. México.

Castillo, Marcelino

2007 "La modernización de las políticas turísticas en el ámbito cultural: análisis de los programas oficiales a nivel Estado de México". *El Periplo Sustentable*, 12: pp. 43-79. México.

Castillo, Marcelino

2006 "La modernización de la política turística cultural: algunas reflexiones". Ponencia. Sectur, México. México.

Castillo, Marcelino

(n/a) "La modernización de la política turística". UAEM. México.

Castro, A. Ulises

2007 "El turismo como política central de desarrollo y sus repercusiones en el ámbito local: algunas consideraciones referentes al desarrollo de enclaves turísticos en México". *TURyDES*, 1(1) México.

Cebrián, Abellán Aurelio

2004 "Políticas institucionales y turismo cultural, el ejemplo de la comunidad de Murcia". *Cuadernos de Turismo*, 13: pp. 7-25. España.

Chaisawat, Manat

2006 "Policy and planning of tourism product development in Thailand: A proposed model".  
Asia Pacific Journal of Tourism Research, 1(11): pp. 1-16. Tailandia.

Church, Andrew, Ball, Rick, Bull, Chris y Tyler, Duncan

2000 "Public policy engagement with British tourism: the national, local and the European Union".  
Tourism Geographies, 2(3): pp. 312-336. Reino Unido.

Conelly, Greg

2007 "Testing governance - a research agenda for exploring urban tourism competitiveness policy: the case of Liverpool 1980-2000".  
Tourism Geographies, 1(9): pp. 84-114. Reino Unido.

Dredge, Dianne y Jenkins, John

2003 "Destination place identity and regional tourism policy".  
Tourism Geographies, 5(4): pp. 383-407. Australia.

Fayos-Solá, Eduardo

2004 "Política turística en la era de la Globalización". Colección Mediterráneo Económico:  
Las nuevas formas del turismo. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, 5 (pp. 215-232). España.

Fayos-Solá, Eduardo

1994 "Competitividad y calidad en la nueva era del turismo".  
Estudios Turísticos, 123: pp. 5-10.

Fernández, Fuster, Luis

1985 "Teoría y técnica del turismo". Alianza. España.



Fernández, Joan Amer

2009 "Emprendedores turísticos locales y su intermediación en la esfera de las políticas públicas: el caso de Mallorca. Una aproximación desde la sociología histórica y política", Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 7(3): pp. 371-380. España.

García, Menéndez José R.

2001 "En la encrucijada del neoliberalismo". IEPALA. España.

González, Herrera Manuel

2007 "Política turística para el desarrollo sostenible del turismo cultural / San Juan de los Remedios, Cuba". Teoría y Praxis, 3: pp. 53-63. Cuba.

Guevara, Ramos Rossana, Molina, Sergio y Tresserras, Jordi

(2006) "Hacia un estado de la cuestión de la investigación turística". Colección anual de Estudios Multidisciplinarios en Turismo, SECTUR, (pp. 17-68). México.

Hall, C. Michael

2009 "Innovation and tourism policy in Australia and New Zealand: never the twain shall meet?". Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events, 1(1): pp. 2-18. Nueva Zelanda.

Henriksen, F. Pennie y Halkier, Henrik

2009 "From local promotion towards regional tourism policies: Knowledge processes and actor networks in North Jutland, Denmark". European Planning Studies, 10(17): pp. 1445-1462. Dinamarca.

Lardies, Bosque Raúl

2004 "La política de calidad en los destinos turísticos en España: el ejemplo del plan de excelencia turística en el Valle de Tena". Cuadernos Geográficos, 34: pp. 179-195. España.

Lee, Chang Bin

2006 "High profile projects and tourism policy in Birmingham, England: do the work to enhance the city's image and promote inward business investment?". *Planning, Practice & Research*, 3(21): pp. 367-381. Reino Unido.

López, Palomeque Francisco

2004 "La ley del turismo en Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística". *Cuadernos geográficos*, 34: pp. 33-53. España.

López, Palomeque Francisco

1999 "Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico". *Boletín de la A.G.E.*, 28. Universidad de Barcelona (pp. 23-38). España.

Monfort, Mir Vicente

2007 "El carácter social del turismo, un análisis sistémico sobre su complejidad". *Estudios y perspectivas del turismo*, 17: pp. 464-492. México.

Monfort, Mir Vicente

2000 "La política turística: una aproximación". *Cuadernos de turismo*, 6: pp. 7-27. España.

Monfort, Mir Vicente

(n/a) "La complejidad del turismo". Ponencia. UAEM. México.

Muñoz, de Escalona Francisco

2009 "Defensa del patrimonio natural y cultural por medio de la producción de turismo" (Conferencia Magistral). UAEM. México.

Ortiz, Noguera Guadalupe, García, Andreu Hugo, Juan, Palmer M. Pilar y Aledo, Tur Antonio  
2007 "Epistemological and ethical dilemmas of public participation on residential tourism planning". Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 5(3): pp. 323-329. España.

Ortiz, Mena Antonio

1986 "El concepto del Sistema Político en la vida de David Easton", (Ensayo). Sociológica, 1(2), UAM. México.

Osorio, García Maribel

2005 "Hacia la construcción del objeto de estudio del turismo desde una perspectiva materialista crítica". Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 3(1): pp. 41-61. España.

Pellejero, Martínez Carmelo

2004 "La política turística en España. Una perspectiva histórica" Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas del turismo. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, 5: pp. 268-284. España.

Pulido, F. Juan Ignacio

2007 "Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces". Cuadernos de Turismo, 19: pp. 167-188. España.

Rogerson, M. Christian y Wanjiku, Kiambo

2007 "The growth and promotion of regional tourism in the developing world: the South African experience". Development Southern Africa, 3(4): pp. 505-521. Sudáfrica.

Silva, Valdir José da

2009 “Reseña de Políticas Públicas e as Transações em Regiões Turísticas de Bruno Martins Augusto Gomes”, (Reseña). Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 7(2): pp. 345-347. España.

Singh, Shalini

2002 “Tourism in India: policy pitfalls”. Asia Pacific Journal of Tourism Research, 1(7): pp. 45-59 India.

Thomas, Rhodri y Thomas, Hug

2005 “Understanding tourism policy-making in urban areas, with particular reference to small firms”. Tourism Geographies, 2(7): pp. 121-137. Reino Unido.

Tonini, Hernanda

2008 “Políticas públicas e turismo: enoturismo no vale dos vinhedos/rs”. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 6(2): pp. 213-229. España.

Troncoso, Claudia y Lois, Carla

2004 “Políticas turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en visión de Argentina (1950)” Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2(2): pp. 281-294. España.

Tyler, Duncan y Dinan, Claire

2001 “The role of interested groups in England’s emerging tourism policy network”. Current Issues in Tourism, 4 (2): pp. 210-252. Reino Unido.

Velásco, González María

2005 “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. Política y Sociedad, 1(42): pp.169-195. España.

Yepes, Piqueras Víctor

2002 "Estrategias y política turística de la comunidad Valenciana: su incidencia en el litoral".

Cuadernos de Turismo, 9: pp. 165-173. España.

### **Notas**

Al llegar una empresa extranjera a una región, ésta abre el mercado y da paso a la entrada de más empresas del mismo o diferente giro que se van jalando entre sí, en forma de cadena.

## CAPITULO II

### LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS FUNCIONALES DE LUHMANN

La sociedad a lo largo del tiempo ha generado la construcción de teorías para explicar una serie de fenómenos que le han dado su configuración actual. Los sociólogos pretenden conocer cuáles son las relaciones que hacen posible el surgimiento de una sociedad global para entender la dinámica que mantiene, pero tienden a recaer en descripciones de la sociedad, sin encontrar un principio fundamental a partir del cual desarrollar sus teorías. Sin embargo, teóricos como Niklas Luhmann, señalan que la teoría debe ir más allá de una simple caracterización práctica, señalando que toda teoría es una enorme construcción, (no la realidad), un artefacto artificial que ayuda a explicar aspectos de esa realidad, pero que por sí misma no es real y que no necesariamente debiera coincidir siempre con dicha realidad.

Igualmente, Luhmann menciona que sin teoría no puede haber una ciencia, y que la ciencia en general en su mayoría está actualmente constituida de descripciones y no de teoría. Posiblemente estas ideas fueron las detonantes para que se interesara en desarrollar por tres décadas una súper teoría capaz de explicar la totalidad de la sociedad, que aunque se apoya en gran medida de descripciones, concentra a la comunicación, desde la autorreferencialidad, como el principio unificador capaz de explicar todo lo social.

Para Luhmann, el trabajo y bagaje que han cimentado los autores clásicos de la sociología han permitido sentar las bases de la disciplina, pero la única forma que existe para poder continuar la construcción social sobre esas bases consiste en romper con la continuidad de ese pensamiento clásico en la medida en que éste ya no resulta productivo para poder explicar fenómenos que en la sociedad de su época no pudieron ser visualizados (Rodríguez, 2005). Este rompimiento clásico se debe dar si se pretende avanzar en la elaboración de conceptos que den cuenta de las características de la sociedad actual. Para ello, Luhmann considera que una teoría de sistemas debe desarrollarse de forma paralela a una teoría de la evolución, para que pueda ser posible explicar no solo la sociedad moderna, sino sus

diferentes momentos de desarrollo ya no como la utopía de una sociedad ideal, lo que le permite elaborar un instrumento analítico para comprender el funcionamiento de la sociedad, sus subsistemas, organizaciones y las interacciones que tienen lugar en ella (Rodríguez, 2005).

La Teoría de la Sociedad de Luhmann (1998) es una teoría de muy reciente aparición en América Latina, sin embargo su autor, comenzó a construir su estructura a partir del último tercio del siglo XX. Niklas Luhmann, sociólogo investigador de la Universidad de Bielefeld, Alemania, dedicó por más de 30 años sus estudios a explicar todos los fenómenos sociales que se producen al interior de la sociedad, los cuales, a partir de cambios evolutivos a través del tiempo, moldearon lo que hoy en día se presenta como la sociedad moderna, una sociedad capaz de organizarse de manera autónoma y que es capaz de explicarse y entenderse a sí misma en un carácter universal.

En un primer momento, Luhmann comienza a desarrollar su propia teoría tomando como base los fundamentos que el sociólogo Talcott Parsons, uno de sus profesores, comenzó a definir a partir de su modelo denominado AGIL, cuyas siglas en alemán representan sus cuatro componentes base: Adaptación, Alcance de metas, Integración y Mantenimiento de las estructuras latentes; el modelo AGIL pretende explicar el total funcionamiento de las relaciones sociales a partir de la conexión de estos cuatro componentes, los cuales en conjunto logran la acción social funcionalista (Luhmann, 1998), que para Parsons es el primer paso que da origen a la sociedad.

En el mismo rumbo, Luhmann, posiblemente adquiriendo una postura de reacción hacia el trabajo de su maestro, pero aplaudiendo junto a Habermas su genialidad metodológica, centró su propuesta ya no en conocer cómo la acción funcionalista logra crear estas relaciones sociales, sino que por el contrario, quería ir más allá hasta reducir cada una de estas relaciones hasta su descripción más simple, la cual debía comenzar con la diferenciación entre una acción y otra.

Para Luhmann, la sociedad solo puede ser explicada en su totalidad si se llegan a conocer sus operaciones más simples y por lógica, más generales, ya que

actualmente, existe un sinnúmero de posibilidades que generan relaciones sociales, tanto que se vuelve una tarea difícil poder señalarlas y explicarlas todas. Por ello, partiendo desde la idea funcionalista que describe Parsons, creía que cada acción que se llevaba a cabo, debía tener una motivación que permitía su ejecución, incluso, algunas acciones eran llevadas a cabo sin la plena intención por parte de sus autores, por lo que el interpretar estas acciones como el primer paso que daba origen al comportamiento y estructuración social, solo permitía un entendimiento cuadrado, de limitado alcance y solo bajo condiciones (de acción) similares.

La motivación de la acción cuando es manifestada, en un primer momento, puede llegar a permitir de una manera más concreta y de manera instantánea, el entendimiento entre diversos individuos, lo cual cuando los dos entran en contacto, logran la socialización; cabe señalar que dicho entendimiento, en la percepción de Luhmann, no pretende ser siempre positivo, o de una manera más clara, aceptado, sino que puede haber conflicto entre sus posturas, pueden o no estar de acuerdo en las motivaciones que los llevan a realizar estas acciones, pero siempre y cuando haya un entendimiento, puede darse la socialización. Estas operaciones que pretende explicar Luhmann, deben quedar referidas a su análisis en todo el campo social, con lo cual, cualquier fenómeno que surja en la sociedad, ya sea el caso del turismo o la política turística, puede ser abordado y explicado desde esta posición funcional, capaz de permitir conocer el centro de su operación y el entendimiento que mantiene con otras operaciones sociales.

Lo que desde esta postura permite dicho entendimiento social, ya no recae en las acciones que se realizan, ya que como se ha señalado, éstas pueden ser provocadas por diferentes motivaciones personales; sencillamente lo que está detrás de la acción, es una motivación por manifestar algún sentir: alguien que ríe lo hace por un sentir interno; y es, sin importar si es entendido de la forma correcta o no, que este proceso que es originado por una persona, se concluye al observar o autoobservar esta acción, asociando la risa con alegría, nerviosismo o incluso locura. A este proceso se le denomina comunicación y, desde la perspectiva de su autor, es este hecho, la comunicación, el que da el punto de partida al surgimiento



de la sociedad. La comunicación hace uso de un proceso de reflexibilidad para observar el contexto en el que se basa. Todo lo de la comunicación se resuelve en sí misma, en la comunicación, explicar una palabra conlleva a utilizar otras palabras que a la vez se explican con otras palabras.

Se debe tener claro que Luhmann comienza el diseño de su teoría a partir de las ideas de Parsons, pero que en la evolución de su propia explicación teórica del campo social, se separa gradualmente hasta quedar configurada de manera independiente, de hecho, Parsons centra su teoría en una visión estructural-funcionalista, en donde las estructuras sociales dadas deben ser sostenidas por funciones requeridas, es decir, la función queda determinada por la estructura en la que se manifiesta. Por otro lado, Luhmann centra su teoría en el funcional-estructuralismo, en donde la propia función no queda predeterminada, sino que puede ser cumplida por diferentes equivalentes funcionales, antecediendo a su estructura, la cual se desarrolla de acuerdo a la función que se está desarrollando y no a la que se puede desarrollar en ella como en Parsons (Luhmann, 2005).

A partir de aquí, y para un mejor entendimiento, se dan a conocer los puntos principales de la Teoría de la Sociedad de Luhmann, a fin de dejar señalado el marco de referencia teórica que sirve de guía para la presente investigación. Debido a la magnitud de elementos que construyen y dan sentido a la arquitectura del modelo sistémico de Luhmann, para una mejor comprensión por parte del lector, se divide su construcción teórica en dos momentos que posibilitan un mejor entendimiento, el primero se refiere a las categorías básicas que constituyen la estructura social de manera general; mientras que en el segundo se describe el proceso evolutivo de los sistemas societales hasta constituirse una sociedad moderna funcional, así como un breve esbozo de los diferentes sistemas sociales, estructura y componentes operativos que cada uno desarrolla a su interior.

Cabe hacer mención, que gran parte de la explicación de la Teoría de Luhmann, se obtiene gracias a las lecciones que de manera personal, fueron presentadas por el Doctor Javier Torres durante sus cursos impartidos sobre la Teoría de Luhmann en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Iberoamericana.

## **2.1 La sociedad vista como sistema**

Para dar inicio a la explicación de la Teoría de la Sociedad de Luhmann, se puede tomar una idea de su autor que cambió la percepción entre los sociólogos actuales, los cuales en algunos casos, se siguen viendo atrapados, aunque de manera un tanto inconsciente, en las explicaciones clásicas de la sociedad; esta idea apunta de manera asertiva a que “el intento por describir a la sociedad no puede hacerse fuera de la sociedad” (Luhmann, 1998:5), lo cual muestra en primer instancia que todo aquél que pretende dar explicaciones de qué es y cómo funciona la sociedad, no puede verla desde fuera puesto que al mismo tiempo pertenece a ella y no puede separarse, así como un hombre no puede hablar de los hombres sin remitirse a sí mismo, así, esta idea de la sociedad se refiere a sí misma en el momento en el que se realiza, es decir, se autorrefiere.

Desde la época clásica y hasta la fecha, el término de sociedad aún sigue siendo analizado desde principios aristotélicos que representan la búsqueda y consecución de un determinado fin, el cual, al ser alcanzado permite un momento de armonía. Esta idea es la que hasta la actualidad ha venido formando gran parte del pensamiento humano, por lo cual, tratar de entender la lógica que presenta Luhmann, sin conocer sus bases epistemológicas, hacen de su teoría una comprensión compleja.

La categoría de autorreferencia permite que pueda ser entendida a partir de su propia lógica, ya que su operación y por ende entendimiento, se genera bajo sus propios principios. Aquí las relaciones sociales no buscan llevar a cabo operaciones para alcanzar un fin, sino que son esas mismas operaciones las que se convierten en su propio objetivo: la existencia. Por ello es que se hace necesario que estas relaciones logren distinguirse de otras, para que sus operaciones vayan dirigidas en el mismo camino.

Las relaciones sociales entonces se llevan a cabo para mantenerse a ellas mismas, lo cual las convierte en un sistema que enlaza operaciones del mismo tipo mediante la comunicación, ya que debe existir un sentido que sirva de guía a esta comunicación. Un sistema es entendido como distinciones de comunicación que en

conjunto generan efectos concretos. De hecho, para Luhmann, existen tres momentos que generan todo tipo de comunicación y que devienen en una relación social, estos tres momentos siempre deben estar presentes:

El primero se refiere a seleccionar aquello que se quiere dar a conocer, dejando de lado lo que no le interesa en el momento, es decir, surge un proceso de contingencia, el cual se manifiesta ya sea como una idea o un sentir específico, en general una información; el segundo momento señala la selección de un medio por el que se pretende dar a conocer dicha información, mediante una determinada forma (lenguaje hablado, escrito o con señas), centrado básicamente en acciones; y finalmente el tercer paso recae en el entendimiento de lo que se quiso dar a conocer, mediante otra selección de posibilidades en otro proceso de contingencia.

Estos tres entendimientos conllevan a separar una forma de otra, es decir, hacen uso de la unidad, representada por lo que se está refiriendo en la comunicación, y uso de la diferencia, respecto a otra información ajena a la expuesta, al final el resultado es la comunicación, a partir de la existencia de una doble contingencia en cuanto a la primera selección (probabilidad/improbabilidad) de lo que se da a conocer y la selección de lo que se entiende; aquí se debe señalar que para Luhmann, la comunicación no se centra en la búsqueda del consenso mediante el *ideal speech situation* de Habermas, sino que para Luhmann, el disenso surge como la posibilidad para que se siga reproduciendo la comunicación. En esta comunicación, no se presenta una transferencia de información entre conciencias, sino la producción de excedentes o multiplicación para que ambas partes cuenten con la misma información.

Sin embargo, no toda la comunicación puede llegar a consolidarse como comunicación social, siendo que su efecto fundamental es el de coordinar bien o mal, conductas humanas. Las puras acciones comunicativas, entendidas como aquella selección de información con el fin de darse a conocer (acto comunicativo) no logran generar comunicación como tal, ya que los efectos de coordinación social no se presentan, aun cuando el propio acto de pensar no es individual, sino un primer acto de comunicación. La sociología entonces, no toma en cuenta la acción

comunicativa, representada en una operación psíquica, sino el éxito de esa comunicación, a partir de un simple entendimiento comunicativo: un profesor se debe conformar si percibe que el alumno entendió la forma comunicativa  $2 \times 2 = 4$ , sin importar el *inside* interno del alumno, el conocimiento de haber llegado a ese resultado. El alcance del éxito comunicativo hará posible entonces un hecho social que abarca solo una pequeña parte de la realidad donde existen otras posibilidades diversas; en la realidad no todo es comunicación, solo aquello que permite una coordinación social, el cual se convierte en un orden emergente reducido, es decir, no abarca la totalidad del medio ambiente en el que se manifiesta.

Si la comunicación genera todo lo social, entonces esta idea ya no da cabida solo a la idea de las acciones humanas como detonadoras de las relaciones sociales, ya que éstas solo representan una parte de las tres selecciones descritas antes y que por sí sola no genera ningún tipo de comunicación o relación social, ya que toda acción realizada requiere de una interpretación que le pueda dar sentido.

La comunicación que se lleva a cabo debe mantener una misma línea en cuanto a las distinciones que genera para que se pueda seguir reproduciendo; una conversación debe tratar sobre el mismo tema para que la comunicación continúe, cuando esto se logra, entonces surge un sistema. Dicho de otro modo, las relaciones sociales al operar bajo distinciones semejantes, le dan un claro sentido a su existencia que les permite crear un sistema que opera a partir de la comunicación. Entonces, un sistema puede ser explicado como una forma diferenciada de otra que opera bajo la misma línea de sentido, dejando todo lo que no le interesa a su entorno; en otras palabras y bajo el mismo sentido, el sistema conjuga relaciones operativas similares delimitadas frente a su medio ambiente.

Un sistema se vuelve sistema en la medida en la que absorbe complejidad, la cual en primer término es constituida por la distinción, siendo que la complejidad representa la unidad de una multiplicidad, ejemplo claro es el caso del hombre, el cual, al ser conformado por una multiplicidad de sistemas (fisiológicos, orgánicos, psíquicos) se vuelve complejo; la conciencia, conforma un sistema que opera independiente del sistema digestivo o circulatorio, convirtiéndose en unidad

diferenciada al interior del ser humano, lo cual permite absorber complejidad en la medida de poder ser distinguido mediante un tipo específico de operación: el razonamiento.

Por lo tanto, un sistema, al carecer de correspondencia punto por punto con su entorno, reduce la complejidad ignorando, rechazando, creando indiferencias y recluyéndose a sí mismo a su interior; ésta misma lógica, llevada al entramado social, se refleja a partir de temas específicos de comunicación como la política, la economía o los *mass media*, diferenciados entre sí, pero integrados en un súper sistema denominado sociedad.

Si se pretende distinguir entonces entre sistema y entorno, la principal diferencia recae precisamente en la complejidad, el entorno siempre va a ser más complejo que el sistema por lo cual este último se vuelve selectivo mediante la contingencia, racionalidad, irritabilidad, resonancia e indiferencia en cuanto a la comunicación presente en su entorno. Finalmente, es esta complejidad la que diseña la estructura del sistema, y no la información que adquiere.

Hasta aquí, las principales categorías que dan forma a la teoría de Luhmann se representan por la “diferencia”, retomada de los trabajos de Spencer-Brown en el área de las matemáticas en donde deja de manifiesto que todo se puede reducir a su mínima expresión como la diferencia entre dos posibilidades: bueno/malo, grande/pequeño, viaje/no viaje, Luhmann retoma esta idea para señalar que un sistema está configurado bajo esta misma lógica de diferenciación, definiéndola como el código que hace posible la operación interna del sistema y que a su vez le genera su propia distinción: sistema/entorno. La diferencia se entiende como la designación de una forma por sobre otra; mediante ella, se logran crear distinciones que hacen posible una aprehensión más abstracta. Luhmann menciona que:

“...el paso hacia la abstracción fue desencadenado por la tendencia del siglo XIX de comprender unidades y diferencias como resultado de procesos, ya sea de desarrollos evolutivos o de un actuar intencionado como, por ejemplo, en el caso de las naciones cuya unidad se alcanza políticamente” (Luhmann, 1998: 471).

Dicha diferencia se puede apreciar, de manera general, a partir de la separación del sistema social en sistemas funcionales, *diferenciados* a partir de su operación interna (sistema político, sistema económico, sistema del derecho...), y en los cuales, existen formas de comunicación que son diferenciadas según la información que rescatan de su entorno y que utilizan para seguir dando forma a su sistema; ejemplo de esto último es la política turística, que, situada al interior del sistema político, se distingue de otras formas políticas como la política ambiental o la política territorial, solo por señalar algunas

Solo en el momento en que se logra diferenciar el código bajo el que opera un sistema, es como se puede hablar de una diferencia sistémica que permite no solo la operación interna del propio sistema, sino su distinción respecto a otros sistemas que actúan bajo su propio código de operación. El código entonces se representa como una abstracción que únicamente es válido para el sistema en donde se reproduce, permitiéndole reconocer y seleccionar todo aquel tipo de comunicación que le hace constituirse como unidad y desprenderse de un destino teleológico (Castro, 2011).

Otra categoría y acaso la más representativa e importante de toda la teoría es la referida al “sentido”, el que le da forma a la sociedad; la sociedad funciona en última instancia en dinámicas de sentido, representado por la diferencia, esto se puede representar claramente en el momento en que se escribe un poema, el cual, aun cuando en un primer momento es escrito libremente por el autor, pasa directamente de la experiencia del poeta a la forma del poeta, es decir, en algún momento el poema pasa a tomar el control de la dirección del mismo, teniendo que ajustar el autor lo que va escribiendo para que vaya adquiriendo formas con sentido de acuerdo a lo ya escrito en un principio, este tipo de distinción entre lo que se debe y no seguir escribiendo es lo que en la sociedad permite la creación de sistemas. El tema principal es el que pone los límites de sentido del poema, el autor participa con sus ideas, pero la comunicación por sí misma toma la decisión de lo que hable o comunica.

Para Luhmann, una persona se convierte en una forma que mantiene a su interior operaciones diferentes, por lo que no puede ser diferenciado como un sistema, por lo cual, si se quiere apreciar en su totalidad debe ser referido como una forma orgánica, a la par de cualquier otro tipo de organismo vivo animal o vegetal que realiza las mismas funciones de supervivencia, aunque en diferentes niveles operativos (alimentación, protección, reproducción).

De hecho, en un ser humano se presentan diferentes tipos de existencia: química, orgánica, neurofisiológica o de conciencia; siendo que la única parte que lo integra en un sentido social es precisamente la conciencia, la cual se convierte en un tipo de sentido que le permite a la persona percibir lo que va observando cuando se desplaza por la calle, es decir, adquiere vivencias, pero que por sí solo es incapaz de distinguir una forma de otra o entrar en contacto con su entorno, esta forma de sistema entonces es clausurado hacia su interior entrando en contacto con su entorno solo a través de su acoplamiento estructural con elementos como la vista, oídos o tacto que le otorga de vivencias.

La comunicación por el contrario no tiene vivencias, pero logra generar diferencias entre las formas que la conciencia percibe, es decir que hace distinciones de sentido: la conciencia percibe formas, pero es la comunicación la que diferencia entre árboles, edificios, autos y color verde, azul o rojo.

La propia dinámica de la comunicación lleva a perder la referencia externa que en un momento dado surgió en la conciencia, alguien en algún momento observó una manzana y le dio nombre, pero actualmente, en el sentido de la comunicación, se hace uso solo de la distinción denominada manzana, con lo que en la enseñanza se les pregunta a los alumnos ¿cuánto es 100 manzanas más 200 manzanas? Tomando solamente referencias de sentido al no tener presentes las 300 manzanas a las que se remite.

En el paradigma clásico, se busca explicar a la sociedad desde su parte individual hacia lo social, centrando a la acción y a los hechos en el objeto de estudio de la disciplina social. En Luhmann no hay una existencia individual, ya que desde el sentido social, lo individual es una creación de la comunicación social para referirse

a una forma específica, la comunicación es la que dice: “ ¿estas comillas no se cierran? tú eres un individuo, y te llamas Mario, eso que sientes se llama curiosidad, etc. Desde la perspectiva teórica que se está tratando, la persona pasa a ser solo un constructo social, no existe como tal sino hasta que se forma en base a sus actitudes, opiniones o comportamientos, si la sociedad no le otorga la expectativa, ésta no se crea, al igual que surge cuando alguien se presenta físicamente a un sitio para pedir informes y se le pregunta ¿de parte de quién? o ¿quién es usted?

Los individuos entran en la sociedad en la manera en que la propia comunicación los integre. En una plática, una persona se integra en la comunicación en la medida en que participa positiva o negativamente pero solo en su parte psíquica y no en la totalidad de la persona, aunque para la propia comunicación, no es necesaria una comprensión psíquica, solo le basta que se dé un entendimiento comunicativo. Luhmann no se interesa en describir la comunicación interna, solo se centra en la comunicación social, ya que lo que ocurre en el sistema psíquico no representa algo social, solo en la medida en que interactúa con otro sistema; de una u otra forma, según su personalidad, un individuo se puede o no integrar a la comunicación.

Ya a lo largo de la historia los investigadores se han cuestionado sobre ¿cómo es que se da el proceso de socialización? y ¿cómo es que alguien aprende a ser humano?, estas interrogantes saltan a la vista si se observa el caso de los niños salvajes y en especial el caso de Kaspar Hauser, retomado por Bernardo Jefferson de Oliveira (2012) quien menciona que Kaspar, habiendo vivido sus primeros 18 años en cautiverio, aislado del mundo, sale de su prisión para iniciar un proceso de inclusión social que se complica ante la dificultad de hacerse comprender. Es hasta después de aprender a hablar y comunicarse en que puede el propio Kaspar manifestar su proceso de socialización, lo cual revela que la comunicación (y no el ser humano en sí) es la parte fundamental para la vida social ya que es la que permite transmitir la asociación de ideas abstractas de una manera lógica, incapaz de aparecer antes de que se manifieste la interacción social y el aprendizaje (Jefferson, 2012). Al final, se le pregunta sobre qué es lo que pensaba antes de salir de su cautiverio, a lo que Kaspar respondió: no pensaba nada.



Retomando a Luhmann, él señala que las formas de comunicación no son realidades, pero sus efectos si crean estas realidades tal y como sucedió con el caso anterior. La comunicación le da contenidos a la conciencia, el decir “yo” es una construcción social, así, la conciencia se va configurando con esos contenidos de manera automática conforme entra en contacto con la sociedad, pero no se nace con ellos. De hecho, para Michel Serres la génesis de un sistema social se lleva a cabo mediante una “fundación”, que conlleva a pasar de la distinción de uno mismo a la distinción referente de un colectivo como un objetivo común (institucionalización), para que dicha distinción pueda adquirir un sentido pero que va en un solo punto: la perdición o salvación (Garduño; et al., 2008). La cultura, se vuelve un conjunto de prácticas sociales que tienen como origen una distinción inicial y un objetivo común.

Así, la sociedad funciona en última instancia en dinámicas de sentido, donde las formas son distinciones de comunicación y no actos de conciencia; para Luhmann, comunicar es comunicar sentido mediante formas, generadas a partir de diferencias, aunque también señala que existen muchas cosas que no pueden ser reductibles a una forma o incluso a una comunicación, las sensaciones como la angustia por ejemplo. La teoría de Luhmann es una teoría de sentido, donde a diferencia de Husserl, existen dos tipos distintos de sentido, la conciencia y la comunicación, solo la última se presenta en la sociedad ya que la conciencia adquiere una percepción no codificada, percibiendo diferencias de las cosas pero sin generar distinciones, es decir, nombres. Solo a partir de la comunicación es que se producen las distinciones, Kaspar Hauser tenía conciencia, pero no comunicación. Así como el agua es el hábitat del pez, el sentido se convierte en el hábitat donde se desenvuelve la conciencia y comunicación, todo lo demás es heterorreferente; a la circulación sanguínea o los procesos digestivos no les interesa el sentido, su existencia remite a otro tipo de sistema no social, el orgánico como ya se señaló anteriormente. En el hábitat del sentido, todo aparece en términos de forma, estas formas son creadas por la comunicación para que la conciencia las perciba.

Finalmente, ya se ha dicho que en la sociedad todo debe tener una unidad y una diferencia, una contraparte, y es solo el sentido el reducto más general de la sociedad y el cual no mantiene una contraparte de sentido/no sentido, ya que lo que se percibe como sin sentido, es solo en su percepción, puesto que de una forma u otra mantiene un sentido que lo distingue. De hecho, la sociología teórica se sabe a sí misma (en la modernidad) como una ciencia de interpretación del sentido, dejando de lado la parte del significado para que otras disciplinas lo abarquen. El mundo del sentido es el plano último, a partir de él cobran “sentido” los significados.

Todas aquellas formas distintivas de comunicación son las que han llegado a evolucionar para que la sociedad moderna se constituya como un sistema, el cual, siguiendo la lógica de la unidad y diferencia, tiene una contraparte denominada “entorno”. El entorno es todo aquello que queda excluido de un sistema; para la sociedad, está representado por todo aquello que no representa ningún tipo de comunicación, por ello es que todo aquel que pretende describir a la sociedad, no lo puede hacer desde afuera, pues al utilizar construcciones sociales para explicarla, se introduce en la misma dinámica social.

Luhmann retoma los trabajos de Maturana y Varela para explicar la relación sistema/entorno, señalando que ningún sistema puede evolucionar a partir de sí mismo, sino que requiere estar en contacto con su entorno y adaptarse a él pero mediante su propia estructura, es decir, mediante una clausura operativa en la que absorbe aquella información que le es relevante (referente) del entorno, impidiendo que este entorno afecte su estructura interna, sino que solo la influya causalmente. Las causalidades en la relación sistema/entorno se localizan en el plano del Acoplamiento Estructural, término tomado de Maturana que explica la evolución organizacional que los seres vivos presentan a partir de los cambios en su entorno.

El biólogo Humberto Maturana da la posibilidad de observar el estudio de la sociedad desde una postura interdisciplinaria, desarrollando todo un aparato teórico que sirve de apoyo conceptual para dar explicaciones sobre la operación en las diversas teorías de sistemas complejos, tanto para la teoría social de Luhmann como para la Teoría General de Sistemas desarrollada por von Bertalanffy. Ante

esto, Maturana deja señalado en 1996 que las explicaciones desde el punto de vista científico no son capaces de explicar un mundo objetivo independiente al investigador, sino que siempre se desarrolla desde la experiencia del propio observador (en Rodríguez y Torres, 2003).

Para poder comprender mejor el concepto de acoplamiento estructural, se debe partir desde un término anterior a éste y que de igual manera fue acuñado por Maturana para dar explicaciones teóricas sobre el origen de la vida. El autor considera que la vida surgió a partir de un proceso de “autopoiesis” que involucra cinco propiedades:

1. Autonomía. Capacidad celular para separarse a partir de membranas respecto al medio ambiente.
2. Emergencia. Considerado como la irrupción o surgimiento de un nuevo orden que conlleva a la auto organización celular para llevar a cabo las operaciones internas que la sostienen.
3. Clausura operativa. Las operaciones celulares son exclusivas, por lo que sus componentes solo permiten la existencia de dichas operaciones, de esta forma se genera un sistema cerrado con una operación única pero que no queda aislada de su entorno.
4. Auto construcción de estructuras. Consiste en la producción de estructuras propias debido a la clausura operativa. Se producen elementos propios sin que se presente intervención del entorno. Todos los cambios referentes a su entorno, son auto inducidos o provocados por el propio sistema mediante procesos de adaptación o rechazo.
5. Reproducción autopoietica. Determinación de un nuevo estado del sistema a partir de la estructura anterior alcanzada por las operaciones internas.

La autopoiesis entonces representa las operaciones que conllevan a una cadena evolutiva de los fenómenos biológicos, los cuales se generan en un primer momento a nivel celular pero que se mantiene en todos los niveles de complejidad que tengan

que ver con lo vivo, desde células, organismos, sistema nervioso, comunicación, lenguaje, conciencia y sociedad (Rodríguez y Torres, 2003).

Maturana menciona que se llega a presentar un plano emergente para que este proceso evolutivo surja, explicando que existe en la historia de la materia un lapso llamado abiótico conformado por elementos, gases, minerales, etc. Posteriormente hay un momento en que empieza lo vivo (hay un orden emergente) surgiendo la existencia de la célula; en muchos aspectos, muchos de los elementos ya existentes se organizan de manera diferente: una célula con su membrana como límite, la cual representa una etapa fundamental a la anterior (Torres, 2012) pero que a partir de este orden emergente, comienza su estructuración autopoietica; este paso evolutivo convierte algo altamente improbable (el surgimiento de la vida) en algo probable.

El mismo proceso se lleva a cabo en la sociedad, existiendo en un sentido de trascendencia hacia sí misma como un plano emergente de la realidad que posteriormente conduce a la comunicación como un nuevo orden emergente del sentido, y de allí, a la sociedad. El orden emergente requiere lo demás para ser, pero no lo contempla, no lo toma en cuenta; la conciencia es un tipo de operación del ser humano que constituye un orden emergente, el cual requiere de los procesos químicos y fisiológicos del cuerpo pero no lo contempla, sino que se acopla estructuralmente a ellos de manera ortogonal siguiendo cada uno su propia lógica, de hecho, los órdenes anteriores (químicos, biológicos) no requieren operar a plenitud para que operen los órdenes emergentes de conciencia y comunicación.

La autopoiesis además, representa una categoría que permite a cada sistema permanecer clausurado a su interior, integrado por elementos que se relacionan por una misma operación, la cual le otorga una distinción o diferenciación única sobre otros sistemas, de esta forma, un sistema debido a su autopoiesis no puede ser reemplazado por otro, e igualmente no puede cumplir operaciones que le pertenecen a otro sistema.

Cada uno de los sistemas mantiene una operación única que es lo que los diferencia de otros, por lo tanto, en la medida en que evoluciona la sociedad, pueden surgir

nuevos sistemas que reaccionen ante una operación emergente, o incluso los ya existentes pudieran llegar a desaparecer.

Un sistema entonces no puede invadir el código que permite la operación a otro sistema, ya que lo destruiría. Es justamente esta clausura operativa la que dota de límites entre el sistema y su entorno, sin embargo estos límites son de sentido y no físicos, lo cual apuesta por una visión innovadora de su autor sobre los sistemas sociales complejos, en los que se tiende a recurrir al observador, como aquel elemento que determina los límites del sistema que está observando, cayendo en una subjetividad analítica del campo social según el tipo de estudio que realiza. Aquí, en la teoría luhmanniana, los límites de sentido están claramente señalados por el sistema, los cuales, al hacer uso de la teoría, son ajenos a la voluntad del investigador.

Si se toma el sistema político como ejemplo, sus operaciones se basan en las decisiones colectivamente vinculantes; su autopoiesis implica al poder como medio simbólico y su código es el de superior/inferior o poder/no poder, (Osorio; 2006); de esta forma con estos elementos se puede ver claramente cómo opera, las decisiones son tomadas por aquellos grupos que mantienen el poder y son transmitidas a los que no tienen el poder, entrando en una fase de entendimiento entre ambos grupos.

Los componentes que estructuran al sistema político conllevan a diferentes operaciones que complementan su funcionalidad; involucrando elementos como la política económica, la política ambiental, educativa, entre otros, particularmente rescatándose la política turística, la cual está adecuada con un mayor desarrollo para captar aquella información proveniente del entorno relacionada con la actividad turística.

Maturana distingue dos planos en su teoría, la autopoiesis del sistema, y el acoplamiento estructural que está referido a las estructuras propias del sistema y la relevancia del entorno para lograr una adaptación. Para entender esta idea, que surge del área de la biología, se puede tomar el caso específico de las aves, una paloma por ejemplo, la cual representa un sistema clausurado, siendo entonces que

de manera interna, en algún momento evolutivo y mediante un proceso altamente selectivo, realiza su autopoiesis para desarrollar pulmones, cambiando su estructura biológica a fin de aprovechar el oxígeno en su entorno que le permita vivir. De igual forma modifica su estructura interna desarrollando alas y músculos, lo que le permite generar un acoplamiento con la gravedad terrestre para poder adquirir y desarrollar la capacidad de volar; sin embargo en ambos casos, el oxígeno y gravedad por si solos no influyen de manera directa en los cambios estructurales internos del ave, sino que es la propia ave la que los selecciona de entre otras alternativas, para adaptarse a su entorno.

Solo en el momento en que surge este acoplamiento estructural es que se vuelve probable lo que antes era improbable, en lo que Darwin señalaba como la selección natural. Sin embargo no todos los acoplamientos son posibles, cuando no se realizan significa que sus componentes no son compatibles, es decir, son heterorreferentes.

Luhmann retoma la idea de Parsons sobre la Interpenetración, pero la adapta a los términos de Maturana; para la sociedad, la propia comunicación es la encargada de generar autopoiesis para modificar las estructuras sociales, esta autopoiesis surge a partir del proceso civilizatorio que dio origen al medio de la socialización de los seres humanos, sin embargo, el acoplamiento estructural no refiere a la posibilidad de proseguir la comunicación, sino que solo se convierte en un tema de comunicación, tal como se da a partir del turismo como fuente de acoplamiento entre el sistema político y su entorno. El sistema psíquico y la sociedad se mantienen mutuamente como ambientes uno del otro y, aunque ambos utilicen el sentido para su operación interna, conservan su respectiva autonomía. La conciencia representa un sistema que se mantiene acoplado a la comunicación, aunque igualmente la comunicación requiere en un primer momento de la conciencia, ya que ésta es la que crea a la comunicación, mientras que la comunicación hace y define a la conciencia para que se reconozca como tal.

La interpenetración conduce a un acoplamiento causal entre sistemas del mismo género, siendo que su relación consiste en la modulación que experimenta la

organización de al menos uno de los sistemas, como consecuencia de las perturbaciones estructurales que recibe del otro. Una lengua (idioma) es un sistema fonológico clausurado, que en algún momento se acopla estructuralmente con otras lenguas; las perturbaciones que sobre la primer lengua ejerzan las demás, serán asimiladas en los términos de la propia organización interna de la lengua en cuestión, pero al mismo tiempo podrán modular la posible evolución de esa organización al modificarse ante la necesidad/incapacidad de reproducir fonemas ajenos: el español genera términos como “estándar” y “futbol” adaptados de los originales “*standart*” y “*foot ball*” del lenguaje inglés.

Entonces, desde la teoría de la sociedad de Luhmann, la actividad de la comunicación no consiste en transferencia de información de un emisor a un receptor, sino que la comunicación se convierte en la posibilidad de modelación mutua de un mundo común a través de una acción conjunta, el lenguaje se convierte en el *médium* que da existencia a nuestro mundo tal y como lo conocemos, no estamos inventando constantemente nombres para los objetos que conocemos, sino que adaptamos los ya existentes para poder darle formas abstractas en un proceso de generalización simbólica.

De hecho este simbolismo es el que le da forma a la comunicación y la aleja del individuo, ya que las experiencias de los individuos no se reflejan en la comunicación más que como un mundo emergente: un gobernante puede sugerir el pago de impuestos por la utilización del transporte público, mientras que los gobernados aceptan pagarlo sin importar si internamente consideran el impuesto injustificado o demasiado excesivo.

Con esta nueva visión teórica se da un claro rompimiento con la explicación social clásica, desde la antigüedad hay una fuerte inclinación hacia el entendimiento del Ser, en donde el No Ser se invalida por carecer de un sentido de acción positivista; en cambio en la sociedad moderna el Ser cambia para dar paso al Sentido, en donde tanto el Ser como el No Ser adquieren un valor equivalente, ya que ambos se mantienen mediante la diferencia y no pueden existir independientemente uno del otro. Esta dinámica evolutiva de sentido conlleva a afrontar la separación de lo

natural, ya no es válido pensar que no podemos volar por nuestra configuración natural, sino que ahora, adquiere sentido el volar (No Ser) mediante la utilización de un avión o algún equipamiento adaptado a la estructura humana.

Todos los conceptos que se han expuesto en las líneas anteriores, construyen en conjunto la Teoría de la Sociedad de Luhmann, siendo que no puede presentarse una categoría sin hacer mención a las otras, sin embargo, todas ellas se desarrollan ligadas a la idea de la Observación, categoría que el autor refleja en cada aspecto teórico que presenta y la cual se describe a continuación.

La observación en Luhmann se concibe de manera abstracta como un procedimiento continuo que se desarrolla al interior de los sistemas sociales, por lo cual, cuando es llevado a cabo, le permite a la sociedad el percibir lo que se encuentra en su entorno y así captar y producir un nuevo conocimiento, de hecho, es justamente esta operación fundamental la que le permite al sistema social entrar en contacto directo con su realidad (Pintos; 1994), rompiendo con el paradigma de la búsqueda de un conocimiento válido y objetivo al interior de los sistemas psíquicos; la sociedad es la constructora de sus reglas, no la conciencia individual.

Esta idea, acercada más a la corriente de pensamiento constructivista, es causa de debate al romper tajantemente con la visión positivista y el idealismo empírico, en este pensamiento constructivista el sujeto y el objeto desaparecen, cambiando la pasividad del sujeto por un observador y el objeto por el elemento observado, dos entidades que interactúan entre sí para darle sentido a lo que se observa y cómo es que se presenta en el observador.

Operativamente, la observación se puede definir como el generar una diferencia en la realidad por medio de distinciones, siendo que el entorno del sistema no puede ser abarcado en su totalidad de manera simultánea, este proceso que solo se presenta al interior del sistema, permite disponer solo de la información que le interesa al sistema, dejando de lado lo heterorreferente.

La observación entonces, le otorga al sistema esa capacidad de separar la información que percibe, a la vez de diferenciar las funciones u operaciones que le



corresponden de las que no le son propias. La distinción que es generada no significa dejar fuera la parte ignorada para siempre, sino que en la siguiente distinción, la parte ignorada puede ser observada generando una nueva distinción. Esta idea de observar, tomada de Spencer-Brown, señala de manera general que el mundo es trazado continuamente en distinciones que son realizadas por un observador, éstas, según dice “[...] no son descripciones, sino comandos y órdenes matemáticas para operar distinciones que se distinguen de algo” (Pérez-Solari, 2013).

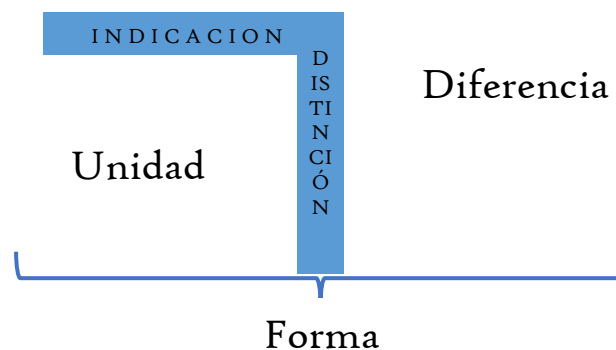
La teoría luhmanniana pretende reducir lo social hasta su forma más general en base a la diferencia, lo cual, a partir de procesos de observación, permite dividir la realidad en dos partes, las cuales no necesariamente remiten a un valor positivo y uno negativo, sino solo a posibilidades latentes de aparición, quedando en el lado interno lo distinguido y manteniéndose el resto afuera. El surgimiento de este proceso se realiza mediante dos operaciones llevadas a cabo de manera simultánea:

-Indicación. Esta operación representa el señalar una cosa por sobre otra, por ejemplo, pretender observar las operaciones políticas que acontecen en la sociedad apreciándolas como unidad.

-Distinción. En esta operación se marca todo aquello que representa una operación política respecto a otras operaciones sociales como las económicas o educativas, las cuales quedan señaladas como la diferencia entre éstas y las operaciones políticas. Cuando estas dos operaciones logran concretarse, entonces dan como resultado una forma que se plasma mediante la distinción entre la unidad y la diferencia: las operaciones políticas que se observan adquieren una forma específica (política) que la diferencia de lo que no la representa, es decir, operaciones económicas, educativas o artísticas. En el momento en que se crea una forma de un lado, el otro lado queda indeterminado a otra forma, es decir, al azar, que no es visto como algo negativo, sino solo como el otro lado de una forma: forma/azar.

Por ello, es que la distinción no debe calificarse desde su propia referencia (bueno/malo), ya que lo malo, desde otro observador puede ser bueno y al revés, lo dentro simultáneamente se encuentra afuera y lo fuera dentro, esta simetría es la que construye a la objetividad y se separa de la idea de Habermas en la que las pretensiones de validez se encuentran en el lenguaje, mientras que en Luhmann tales pretensiones de validez se localizan más allá, en la sociedad y donde el lenguaje, se convierte en un *médium* que permite la posibilidad de que la sociedad se clausure mediante el consenso/disenso. Para Luhmann, el disenso entonces es un elemento que por primera vez se vuelve operativo al ofrecer nuevas variables de posibilidad. Solo en aquellas situaciones en las que no es posible realizar esta diferencia entre ambos lados, es que la forma no se manifiesta.

Esquema 1. Proceso de Observación de los Sistemas Sociales



Fuente: elaboración propia a partir de Spencer-Brown

En la figura anterior se puede visualizar el modelo que Spencer-Brown realiza para explicar la división que se lleva a cabo en la realidad mediante la observación; siendo que el lado interno es el que posibilita la distinción respecto a lo que se mantiene afuera, mientras el lado externo representa la parte del entorno que no es tomada en cuenta sino como posibilidad latente. La unidad entonces, se convierte en la información que sirve de insumo para que los sistemas puedan continuar sus operaciones internas.

Esta idea se vuelve aún más compleja al representar un proceso de observación que puede ser ilimitado al momento en que la unidad observada puede nuevamente ser observada a su interior, es decir, en la parte interna de la observación se pueden

llevar a cabo otras observaciones que generan nuevas diferencias dentro de la unidad, a esto es a lo que Spencer-Brown denomina *re-entry*, categoría utilizada por Luhmann para indicar observaciones realizadas sobre observaciones anteriores, un ejemplo a esto es el de distinguir a un ser humano, el cual en el *re-entry* se distingue entre hombre y mujer, conteniéndose la unidad de ambos valores (ser humano) pero la separación de ellos de manera simultánea.

Luhmann hace uso de este mismo modelo para poder explicar cómo es que los sistemas sociales observan su realidad en lo denominado como observación de primer orden, es decir, la observación de un sistema sobre una forma, permitiendo incluso que un sistema puede observar a otros sistemas que a su vez, se pueden encontrar observando su entorno, ya que los sistemas también adquieren una forma, esta idea compleja de sistemas que observan sistemas que observan es denominada por Luhmann como observación de segundo orden. Sin embargo, en el momento de la observación, un sistema no puede observarse a sí mismo, se crea un punto ciego que le impide ser analizado a sí mismo. Para que un sistema pueda llevar a cabo un proceso de autoobservación, requiere hacer uso del tiempo, ya que no puede ver el resultado de sus operaciones sino una vez que éstas han sido realizadas, por lo que el sistema solo se ve hacia el pasado, a través de la memoria reflexiva de la información acumulada, analizando el resultado obtenido y a partir de allí llevando a cabo nuevas operaciones mediante el *re-entry*. Solo en este momento es que se pueden hacer distinciones de calificación sobre lo bueno/malo, positivo/negativo.

En general, la sociedad moderna se convierte en un proceder simultáneo de diversas operaciones entrelazadas que le dan sentido respecto a su realidad, y cuya operación es el resultado de un orden emergente que se fue manifestando a lo largo de la historia del ser humano hasta constituirse en su forma actual. Todo este proceso evolutivo le permitió un proceso civilizatorio a la vez basado en procesos de inclusión/exclusión, los cuales permitieron que al interior de la sociedad misma se desarrollaran sistemas con funciones sociales específicas que se excluyen mutuamente unos de otros, de hecho, estos sistemas internos se perciben a partir

de diferentes formas de comunicación, a estos nuevos sistemas Luhmann los refiere como sistemas funcionales.

## **2.2 Sistemas funcionales en el marco de la evolución social**

El proceso civilizatorio que se desarrolló en la vida humana a lo largo del tiempo requirió de grandes esfuerzos de comprensión y entendimiento entre hombre y naturaleza, lo que permitió que el ser humano pudiera registrar un primer acercamiento al mundo que lo rodeaba y que le ayudó a conocerlo poco a poco para sacar provecho de los beneficios que le otorgaba. Posteriormente es que se da una nueva posibilidad de comprensión y entendimiento entre hombre y hombre, con el cual se requirió dejar de lado las situaciones individuales de experiencia y aprendizaje para pasar directamente a una generalidad, constituyéndose un lenguaje común que permitía transmitir conocimientos y experiencias sobre el entorno que les rodeaba. Justamente este nuevo orden emergente es el que dio origen a las primeras sociedades humanas. Luhmann hace una revisión histórica sobre esta evolución social para elaborar una teoría de la diferenciación de la sociedad para describir cómo es que se lleva a cabo la observación de un subsistema sobre otro subsistema de la sociedad, la cual le permite reducir tal diferenciación a cuatro formas últimas o básicas.

Hablar de formas de diferenciación conlleva a señalar la coordinación existente, dentro de un sistema general, de la relación de los sistemas parciales entre sí (Luhmann, 1998). De igual condición es dejar claro que la distinción entre distintos sistemas solo puede llevarse a cabo si éstos operan en el mismo nivel, siendo que entre sistemas parciales se da un mismo nivel de operación, no lo es así en el caso de las sociedades y las interacciones respectivamente.

- a. Diferenciación de sociedades segmentarias o arcaicas, en donde se da la organización en hordas o tribus, siendo que el principio fundamental de esta diferenciación recaía en la igualdad entre sistemas, y cuyos integrantes tenían relaciones sanguíneas directas de parentesco y descendencia, por lo

que cada sistema social era conformado por familias. En este momento, los integrantes del sistema parcial no se podían incorporar a otro sistema de acuerdo a sus logros, intereses o actos, sino que sencillamente se encontraba integrado en un cierto sistema y de manera fija, por una relación de parentesco. Dado que un sistema opera básicamente igual a otro, se hizo uso de marcas de límites territoriales para separar a un grupo de otro, lo que conllevó posteriormente a desigualdades entre dichos grupos creándose un nuevo orden emergente que marcó el paso evolutivo a una nueva diferenciación societal.

- b. Diferenciación de centro y periferia, donde se deja de lado el principio de igualdad que según Luhmann, transpone al mismo tiempo un nuevo principio de segmentación que, continuando con la línea familiar, se crean centros con grupos de poder que rigen el territorio y en donde alrededor, en la periferia, se establecen los sistemas de familias menos favorecidas. Puede ser que gracias al comercio entre diferentes sociedades segmentarias, un grupo lograra sobresalir adquiriendo un papel predominante por sobre los otros grupos, constituyéndose de manera más fuerte la diferenciación en cuanto a la división del trabajo y la acumulación de riquezas que permitía al grupo central tener un cierto dominio sobre los grupos periféricos. El mayor flujo de relaciones comunicativas se desarrolla al centro del territorio, creando redes de interacción más complejas y regionalmente más extensas, en donde los grupos se van integrando poco a poco quedando los más alejados en el olvido, operando bajo una estructura segmentaria. Este proceso, permitió que los grupos segmentarios entraran en un esquema de endogamia, integrándose en grupos céntricos pequeños, respecto a la familia para asegurar la riqueza (nobleza) y manteniendo a los grupos segmentarios alejados. Luhmann considera éste orden emergente como “[...] una diferenciación de formas-de-diferenciación: en el campo todavía segmentaria, y en la ciudad, ya estratificada” (Luhmann, 1998:534).

- c. Diferenciación estratificada, en la cual la sociedad es representada a partir de la ordenación de diversos rangos compuestos por familias y no tanto por individuos. Siendo que la diferenciación ya no permite reconocer relaciones de parentesco entre miembros de una misma agrupación y el origen común desaparece. Aquí la principal diferencia recae en la acumulación de riqueza, generándose rangos de poder político y religioso al que no se puede acceder desde los grupos campesinos, ya que las familias son las constitutivas del rango que se va heredando a los descendientes y no se otorga por méritos individuales.

En estas sociedades surge la endogamia para clausurar los sistemas y mantener un orden entre el clero, nobleza, milicia, etc. Posteriormente la necesidad de acudir a la guerra y las invasiones territoriales, conllevan a la necesidad de movilidad por parte del estrato superior para mantener las líneas familiares y el poder, reduciéndose comúnmente el número familiar que debe mantener la forma de vida de la sociedad conforme al rango, lo que se equilibra con el cambio en el *status* social de los individuos para adquirir nuevas actividades que mantengan un equilibrio, surgiendo paulatinamente un nuevo orden social emergente.

- d. Diferenciación funcional, caracterizada tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas (Luhmann, 1998). Aquí todos los sistemas tienen el mismo nivel de operación, pero su función está ligada a resolver problemas sociales de diferente índole, lo cual le impide a un sistema poder reemplazar a otro en cuanto a sus funciones porque sus formas se destruirían al no tener un solo centro de operación diferenciado. Es esta nueva forma de organización social, la única que no se apoya en las sociedades anteriores que la originan, ya que se pierde la supremacía familiar y de rangos para dar paso a la especialización de funciones específicas.

Cabe señalar que aun cuando la nueva organización social deviene en la importancia de competencias universales específicas, aún se mantienen vestigios de organizaciones sociales segmentarias, de centro y periferia, y

estratificadas, aunque en menor medida respecto a la organización funcional. En este momento, el individuo se desprende de la función que desarrolla al interior de la sociedad, de hecho, precisamente el individuo pierde su postura clásica de integración en un solo ambiente social (noble, soldado, campesino), para situarse en diferentes campos sociales, ahora puede adentrarse en operaciones políticas, a la vez que religiosas, educativas o de producción económica. La identidad humana como componente social se pierde para dar paso a su constitución funcional.

El sistema de la sociedad actual, considerada en el marco de la modernidad, sigue operando, desde la perspectiva de Luhmann, en esta forma de organización basada en funciones. Aquí ya los individuos no pueden situarse en un solo sistema parcial, sea este la política, derecho o arte, por lo que se debe romper con la tradición sociológica del estudio del individuo. Ahora el orden funcional requiere que los individuos tengan la capacidad de representarse a sí mismos, con libertad y dignidad, para moverse y representarse en los diferentes roles de la sociedad.

Esta idea de libertad y dignidad, concebidas como valores de la naturaleza humana y ahora simbolizadas en las garantías individuales, no han correspondido a valores eternos del ser humano, sino a la consecuencia de un valor evolutivo último que les ha dado forma y que por consiguiente, solo se pueden dar en la sociedad moderna, es decir, diferenciada, donde el derecho, reflexiona esta idea “natural” determinándola como algo viable jurídicamente y que es aprobado bajo su propia dinámica, sin sujetarse a la ley divina o natural. Esto se sustenta sobre las otras sociedades, acaso premodernas, en donde los esclavos por ejemplo, no contaban con esos derechos, desprendiendo a la libertad y dignidad del hombre para recaer en una construcción de la misma sociedad. Institucionalizado está que el individuo tiene la posibilidad de elegir a su pareja, sin caer en matrimonios arreglados o por conveniencia como en órdenes anteriores.

Pero no todo representa un nuevo orden, Luhmann dice que no todos los individuos llegan al orden diferenciado, ya que el proceso civilizatorio en diferentes lugares es distinto, no se da todo en los mismos lugares al mismo tiempo por más que se

pertenezca a la sociedad mundial. Como se puede observar, en muchos países el desarrollo cae en el movimiento político como palanca para la civilización, el medio más efectivo para alcanzar el orden social diferenciado debe caer en la propia diferenciación y no en el impulso presionado solo por la politización, en otras palabras, debe ser un impulso evolutivo porque de otra forma se terminan politizando todos los sectores sociales y se retrasa en lugar de avanzar.

Dentro de esta sociedad, los sistemas parciales o funcionales cumplen funciones específicas que buscan resolver problemas sociales generales. Luhmann los representa como sistemas autorreferenciales capaces de observarse, describirse a sí mismos y descubrir relaciones de funciones; él llegó a caracterizar 10 sistemas funcionales diferentes con un mismo nivel jerárquico, sin menoscabo de que se sigan conformando más en la sociedad, los cuales son: Ciencia, Arte, Educación, Política, Economía, Derecho, Religión, *Mass Media*, Medicina y la Intimidad. Cada uno de estos sistemas funcionales adquiere su estructura mediante la existencia de dos contingencias, la unidad de operación específica que le permite su permanencia en la sociedad, y la diferencia de esa unidad respecto a su entorno (Osorio, 2005).

Para que un sistema funcional se desarrolle en la sociedad, debe adquirir una codificación que le permita operar de manera universal, esto es, debe existir una tarea que se pueda resolver en todo el espectro social pero siempre bajo el mismo tipo de operación.

Existe un momento en la comunicación, en que un concepto despierta interés a gran escala y se desarrolla evolutivamente, una vez que ha sido identificado, es comprendido en la totalidad social lo cual a la larga atrae la formación de un sistema. El sistema emergente convierte este tipo de comunicación en un código que representa la unidad de operación al mismo tiempo que su diferencia, es decir, se convierte en un código binario de dos posibilidades a partir del cual realiza todas sus operaciones, lo que le permite realizar el proceso de autopoiesis mediante la adquisición de información referente a ese código binario, diferente para cada uno de los sistemas funcionales, mientras que el sistema económico, entre otros, opera bajo el código del pago (unidad)/no pago (diferencia), el sistema de la ciencia hace



lo propio bajo el código verdad/no verdad y el sistema político se centra en el poder/no poder como la base constitutiva de su operación.

Justamente es este código el que hace posible percibir la clausura operativa de cada sistema, determinando límites de sentido que mantiene a cada uno como parte constitutiva del sistema social, pero diferenciados a su interior. Existen además códigos universales como el amor, verdad, dinero y acaso turismo, que sirven de enlace entre toda la sociedad, permitiéndole generar relaciones de entendimiento entre todos sus elementos bajo la concepción de formas de sentido conocidas y aceptadas por todo el conjunto social. Estos códigos universales son denominados Medios Simbólicamente Generalizados (MSG) y sirven de insumos de información adquiridos por los diferentes sistemas funcionales; incluso, en algún momento, si estos MSG logran resolver una problemática social a mediano o largo plazo, pueden constituirse como un polo magnético de información que de forma a un nuevo sistema funcional.

Finalmente, Luhmann postula referencias generales para una sociedad mundial, pero sus puntos de vista son generalizados, en aspectos individuales puede ser diferente. En toda comunicación se dan los dos planos: general e individual. Por ello, es que considera que en el entorno social se manifiestan diferentes niveles de sistemas sociales que operan en conjunto pero a diferente escala.

El principal sistema social es el de la sociedad, el cual alberga a los sistemas funcionales y determina la operación tanto de las organizaciones como de las interacciones; esta sociedad no está formada por individuos, como ya se ha señalado antes, sino por el conjunto de las comunicaciones que estos realizan, su referencia entonces es la propia comunicación, mientras que en su entorno se localizan otros tipos de sistemas como las máquinas, organismos y los sistemas psíquicos.

En un nivel intermedio se encuentra la organización, que por su parte, vista a partir de premisas teóricas en diversos estudios, se contempla desde diferentes perspectivas que le otorgan un carácter específico para cada autor:

Mientras Max Weber, Thompson y McHugh, ven a la organización desde un análisis práctico centrado en la organización burocrática (en Valenzuela, 2002), otros estudios la analizan desde una visión teórica, siendo los más representativos Steward Clegg, Weber y Foucault a partir de dos líneas de estudio: modernidad/postmodernidad (Fleming y Spicer, 2005), así como el trabajo de John Constable (n/a) sobre las organizaciones formales (empresas) e informales (subculturas de los empleados) percibidas como un sistema abierto en constante contacto con su entorno, dando mayor auge a la Teoría de Sistemas Abiertos, los cuales Daft (2007) retoma para llevar a cabo sus estudios de Organización Virtual pero apoyado de estructuras de red.

Ya en otra perspectiva, Ouchi (1985) habla de “la cultura organizacional”, diseñada a partir de los estudios previos de Durkheim, Weber y Toennies sobre la sociología de la organización. En menor escala, se han desarrollado estudios sobre la psicología organizacional, desarrollo organizacional y Marxismo (Thompson y McHugh en Marie Hosking, 2002); la organización intrínseca (Chompsky en Rexeisen, 1984); y en su sentido más elemental, el estudio de la organización de Marie Hosking (2002) no como sustantivo, sino como verbo.

En la perspectiva Luhmanniana, la organización representa el único sistema social capaz de comunicarse con su entorno, a partir de “vinculaciones”. Las organizaciones sociales emiten declaraciones, postulan a licitaciones, llaman a concurso, hacen publicidad sobre sus productos, etc. (Luhmann, 2000). La sociedad aquí, no solo permanece en el entorno de las organizaciones, sino que también es parte de ella, al dar una orden al subordinado, el jefe está produciendo una comunicación tanto en nombre de la organización como de la sociedad en sí. Es en este sentido, en el que se retoma el término de organización para el presente texto.

Centrando a la organización en el sistema político, su *imput* recae en las informaciones y declaraciones de intereses, provenientes del entorno, mientras que su *output* en las decisiones colectivamente vinculantes, las cuales han sido abordadas por algunos autores para intentar dar una explicación del funcionamiento y operación que el sistema político mantiene al interior de la sociedad (Habermas

en Carrera, n/a; Brown, 1999; Saporiti, 2000; Brown, 2001; Easton y Morlino en Brown, 2001; Estrada, 2004), tomando como premisas tres puntos clave:

1. Las decisiones colectivas son encargadas a la gestión de la política y sus líderes en una doble relación entre gobernantes y gobernados, a partir de valores de preferencia e indiferencia.
2. Estas decisiones son vistas como promotoras de sanción, organización y ejecución, forzando obediencia y extrayendo recursos de la sociedad y,
3. Las decisiones colectivas son legitimizadas, autorizadas y aprobadas por los gobernados, mediante la obtención de datos clave, a partir de la publicidad y propaganda de las acciones de los gobernantes.

Las organizaciones pertenecen a la sociedad y reproducen su operación (en un primer momento a partir del sistema funcional al que pertenecen) en forma de decisiones. Dentro de estas organizaciones, debe existir una cadena de decisiones incrustadas a partir de los grandes códigos (poder, dinero, etc.) de los sistemas funcionales a los que pertenecen, ya que una organización es incapaz de crear códigos, siendo que solo se incrustan ortogonalmente a ellos; sus elementos constitutivos mantienen un orden en cuanto a roles, puestos y jerarquías (director, subdirector, secretaria), sin embargo tales elementos son observados desde una forma abstracta, es decir, ideológica, y no concreta, lo que deja irrelevante al individuo que cubre el puesto, para dotar al puesto en sí de valor constitutivo, en caso de que el presidente de la organización muriera, esto no afecta las operaciones de la organización, ya que otro individuo puede ocupar su lugar para continuar su función. La membrecía en este caso, es la que configura a las organizaciones, y no la acumulación de capital, ascendencia familiar o estamento nobiliario.

Teniendo claro este nivel de los sistemas, se puede apreciar entonces que las organizaciones son la parte más visible del sistema y son éstas las que regulan de manera más fuerte las inclusiones del sistema. Para la sociedad global, existe una codificación basada en el poder que mueve al sistema político, sin embargo, para su operación necesita descargarse en territorios (no existe una política universal)

como la política mexicana. Así, el Estado es la organización del sistema político, aunque no es el único, existen otras organizaciones como los partidos políticos o las protestas; un individuo puede vivir consciente de su posición en cuanto al poder, pero es solo en casos extremos (dirección del turismo local, por ejemplo) en que se requiere de la organización para definir las políticas turísticas que lo beneficien.

El nivel más básico en los sistemas sociales es representado por las interacciones, en donde las formas de relación comunicativa se dan únicamente mediante el referente de personas concretas, es decir, deben estar de forma física dos individuos para que se lleve a cabo la interacción que permite una construcción comunicativa. En este caso, la operación que se reproduce en la interacción es la del tema de comunicación que se está tratando. Luhmann al respecto no considera a las interacciones como componentes de su teoría, ya que éstas reflejan solo interpretaciones de la realidad entre individuos pero que no interactúan entre ellos; para él, la historia individual es otra cosa alejada de lo social, nadie está de acuerdo con pagar impuestos, pero en el entorno social lo lleva a cabo. Un claro ejemplo de interacción es el que se da en la familia, en donde no existe una membrecía que integre a sus miembros como en el caso de las organizaciones, aquí no da lo mismo si el padre de familia muere y llega otro a reemplazarlo; la relación en un aula entre profesor y alumno representa otro caso de interacción.

De esta manera, se puede observar que la teoría social que desarrolla Niklas Luhmann manifiesta una pretensión ambiciosa que logra aportar al campo de la sociología un aparato teórico capaz no solo de explicar el funcionamiento universal de la sociedad actual, sino además sus diferentes niveles de operación y componentes que hacen posible entender el orden social a una escala macro. La dificultad de su configuración, una vez comprendida, recae en el rompimiento del pensamiento científico tradicional, no así en el soporte teórico desarrollado a partir de los estudios en el campo de la biología, cibernética, matemáticas o evolución.

Siguiendo la línea explicativa de la teoría de la sociedad que lleva a cabo Niklas Luhmann, se pueden obtener supuestos firmes que ayudan a determinar la concepción del sistema como una configuración rigurosa que se mantiene de

manera consistente en todos sus principios, esto, aunado a permitirle a su autor poder estudiar todo lo que es (eminentemente) social, da paso a los nuevos investigadores a enfocar cualquier situación social contemporánea que se presente aun cuando no se haya manifestado en el momento de la gestación teórica.

Por otro lado, el aporte final que hace Luhmann al campo social recae en señalar que la concepción de su teoría como universal, se debe a su capacidad de explicación de todo el campo social, y no, como puede dar a entender, a la anulación o rechazo de otras construcciones teóricas; para su autor, esta teoría representa una nueva posibilidad de explicación que se suma a muchas otras en el quehacer de la sociología. Al final, el propio investigador es quien decide cual camino seguir en el andar científico.

A partir de esta base teórica, a continuación se da paso a la configuración de un modelo explicativo desarrollado a partir del campo de estudio del turismo adecuado a los fundamentos de la teoría social de Luhmann, en el cual, sirviendo de base la caracterización de la política turística desarrollada en el capítulo previo, se desarrolla una explicación de la operación del sistema político desde su interior, a partir del turismo como fuente de insumos que hace posible su permanencia y acoplamiento estructural en el sentido de la sociedad moderna.

## **CAPITULO III**

### **DISEÑO METODOLÓGICO**

El análisis de la política turística que aquí se presenta, se encuentra fundamentado en el edificio conceptual construido por el teórico alemán Niklas Luhmann en torno a la sociedad moderna. De este modo, la propuesta desarrollada surge a partir de la corriente de pensamiento de los sistemas sociales complejos, que bajo esta postura, permite comprender al turismo como un fenómeno que debe ser explicado desde el interior de la misma sociedad bajo la percepción de un observador interno, a partir de la idea de Darío Rodríguez (en Luhmann, 2005) de darle al observador un rol mucho más dinámico, el cual percibe y conoce su entorno mediante esquemas de distinción, permitiéndole establecer diferencias mediante un acto creativo de conocimiento. Entonces, el método empleado para diseñar y comprender el modelo social de la teoría, se fundamenta al interior de la misma teoría, y no recayendo en otras ciencias o propuestas conceptuales.

En cuanto a las teorías de sistemas sociales, no existe una teoría general de sistemas (Luhmann, 2007), ya que se puede hacer mención a la teoría general de los sistemas que observan, centrada en el campo de la sociología y desde la cual parte la teoría de los sistemas funcionales de Luhmann desde donde se aborda el presente estudio.

Varios son los aportes que han configurado la teoría de Luhmann como se conoce actualmente, entre los que destacan Talcott Parson y su postura teórica estructural-funcionalista; Heinz Von Foerster con su teoría de la cibernética de los sistemas que observan; Humberto Maturana con la circularidad reproductiva o autopoiesis y George Spencer-Brown y las leyes de la forma. Estos aportes hicieron posible la configuración de una teoría de sistemas recargada en la autoobservación, recursividad, circularidad, autopoiesis (Luhmann, 2007) y sobre todo, dando especial atención a la función social.

Ya desde la primera mitad del siglo XX, Ludwig von Bertalanffy había desarrollado una teoría que dejaba desfasado el paradigma de todo/partes para desarrollar una teoría de sistemas abiertos basados en el paradigma de sistema/entorno, la cual permite construir un modelo teórico que diferencia a los diversos sistemas a partir de límites flexibles (indefinidos) que permiten al investigador definir en qué momento se llegan a cerrar según las interacciones que mantienen con su entorno, lo cual los convierte en sistemas complejos.

Luhmann retoma este modelo de sistemas abiertos para su propia teoría, aunque introduce la premisa de que los límites deben ser de sentido y están ya delimitados por el propio sistema más que por el observador. Dichos límites se basan en una clausura operacional, esto es, se definen según la función que cada sistema realiza dentro de la sociedad. La nueva propuesta diseñada por Luhmann, permite definir a su postura teórica como funcional-estructuralismo, donde "...no considera que haya ciertas estructuras dadas que deban ser sostenidas por funciones requeridas, sino que es la función [...] la que antecede a la estructura" (en Luhmann, 2005:XII-XIII).

Finalmente, el aporte de la teoría social de Niklas Luhmann que ha permitido hacerla valer para la presente investigación, recae en el intento de su autor por ofrecer un marco conceptual capaz de interpretar los nuevos fenómenos que se presentan en el campo social, en un desarrollo paralelo con la propia evolución de la sociedad; se convierte entonces en un aparato analítico que no solo permite describir a la sociedad, sino además se reformula de manera constante a partir de sus subsistemas, organizaciones, interacciones y relaciones que en ella se van construyendo -tal y como ocurre con la idea de la política turística- a partir de una perspectiva de la comunicación por sobre la tradición de la acción como referente del campo social.

Para poder llevar el proceso de investigación, que pudiera ser coherente con la propuesta teórica de base seleccionada, se llevó a cabo en primera instancia, una vasta revisión documental sobre los trabajos hasta el momento realizados acerca de la conceptualización de la política turística, retomándose trabajos publicados

principalmente en *journals* dirigidos al estudio del turismo tanto de América Latina y el Caribe, como de Europa, Asia y Oceanía principalmente, durante el transcurso del año 2009 al 2011. Las bases de datos electrónicas a las que se dio acceso para la revisión documental fueron REDALyC, EBSCO, SCOPUS, SAGE open y Taylor & Francis Group.

Retomando el método empleado, el estudio se diseñó bajo una perspectiva de investigación básica sobre el análisis de la política turística y su operatividad al interior de la sociedad, observada desde la propia perspectiva de los estudios realizados dentro de la propia política turística y su entorno social. Entendiendo a la investigación básica como aquella investigación que permite observar, y dar a conocer, a un nivel conceptual un determinado objeto de estudio.

Una vez reunidos los trabajos realizados a un rango de cinco años anteriores a la fecha de inicio de búsqueda, se dio paso a identificar los paradigmas empleados en el análisis de la política turística global, obteniendo como principales corrientes la perspectiva económica, social, gubernamental, de competitividad, de aprovechamiento y de regulación social. Este acercamiento al estado del arte actual permitió adquirir una visión multidisciplinar de las tendencias que los investigadores del turismo llevan para comprender la complejidad de la política turística bajo corrientes teóricas económicas, políticas y operativas.

Haciendo uso de la riqueza en variedad de construcciones teóricas de la política turística, se dio paso a la elaboración de controversias para identificar los puntos de convergencia y distanciamiento existentes entre los autores, permitiendo así un análisis conceptual capaz de dejar de manifiesto la fundamentación teórica de la política turística en el campo científico; dicho análisis conceptual se presentó en el primer capítulo de esta investigación que posteriormente fue trasladado al formato de artículo científico publicado en la revista PASOS de la Universidad de la Laguna, España.

En segunda instancia, y una vez identificada la línea de análisis que sigue la política turística en la comunidad científica, se llevó a cabo la descripción de los



fundamentos teóricos de la Teoría de los sistemas funcionales de Luhmann, con lo cual se pudieron identificar las principales categorías de análisis empleadas para dar construcción a la propuesta teórica de la política turística; las cuales se pueden enumerar en: autorreferencia, sentido, autopoiesis, organización y acoplamiento estructural. A partir de tales categorías de análisis, es posible llevar a cabo un ejercicio de caracterización de la política turística desde la perspectiva de los sistemas funcionales, para dar cuenta de los actores que en ella se involucran, las relaciones que generan y su operación como parte del entramado social.

Una vez que se ha llevado a cabo el análisis de las posturas teóricas en torno a la política turística, y la identificación de las principales categorías de análisis desde las que ésta se observa, se continua con el análisis del turismo y la política turística a partir de uno de los sistemas funcionales descritos en la teoría de Luhmann: el sistema político, el cual provee una normatividad institucional a la actividad turística, reflexionada en función de las propias decisiones políticas y desarrollada con una cierta orientación gubernamental (Luhmann, 2009) basada en decisiones de vinculación colectiva social. El análisis de la política turística bajo el enfoque los valores de la teoría de Luhmann, se vuelve entonces un instrumental obligado para la reflexión sobre su origen y función conferida solo como una parte operativa del sistema político en particular y de la sociedad moderna en general.

Como resultado del análisis teórico abordado, se presenta la propuesta de un nuevo entendimiento de la política turística, vista como una forma de operación turística que ayuda a plantear una nueva categoría de análisis, el turismo politizado, el cual se presenta en el siguiente apartado y que se ha propuesto en forma de artículo científico publicado en la revista RICIT de la Universidad de Especialidades Turísticas de Quito, Ecuador.

Se debe comprender, que el turismo es una actividad social, y que como tal, se presenta en cualquier parte de la misma sociedad, siendo segmentado a medida que cada uno de los sistemas funcionales lo utiliza como fuente de energía para continuar sus operaciones particulares, tal es el caso del sistema político que hace uso de la información que el turismo arroja, para generar la política turística.

Por tal razón, es menester que el siguiente paso sea llevar a cabo un acercamiento a las relaciones que la política turística genera dentro y fuera de la operación política, lo cual se puede apreciar haciendo uso de la categoría de análisis de “acoplamiento estructural” que vislumbra la relación que el turismo genera a partir de los intereses políticos y económicos, y que mientras la dirección del turismo tiende a ser regulada por el sistema político, el sistema económico la opera. De esta forma, la política turística queda concebida como un modo de operar que involucra a organizaciones públicas, privadas y sociales mediante la planificación y toma de decisiones que ayuden a mantener el mayor control posible sobre las alternativas de cambio, a partir, principalmente, de su capacidad de innovación.

De manera general, no se pretende en el presente estudio hacer uso de una teoría social y aplicarla a un campo de conocimiento determinado. Más bien, actuando más allá, la ambición que se busca en este estudio radica en contribuir -a través de la separación y posterior reconstrucción- con una concepción teórica de la política turística que complemente la función del turismo en la Teoría de la Sociedad de Niklas Luhmann.

Finalmente, como una observación adicional hacia la realidad que presenta la política turística, se recurre como técnica auxiliar de interpretación, el Análisis de Redes Sociales (ARS) para ejemplificar de manera directa un caso de estudio aplicado de la operación y las relaciones que la política turística cumple a partir de su organismo rector en México, la Secretaría de Turismo Federal (Sectur).

Para llevar a cabo el estudio de caso de la Sectur, se tomaron como base los programas desarrollados por la misma en colaboración con otras instituciones pertenecientes y ajenas al sistema político; el análisis se realizó a partir de los programas publicados en la página de la Secretaría de Turismo [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx) durante el primer semestre del año 2015. Con esto no solo se pretende llegar a una conceptualización abstracta sobre la política turística, sino aterrizarla de forma que pueda ser contrastada en un ejercicio real.

Como instrumento utilizado para representar las relaciones entre la Sectur y otras instituciones, se utilizó una representación binaria de 0-1 sobre los eventos que presentan, realizada en la aplicación de Microsoft Excel para después ser trasladada al programa digital y *Ed Graph Editor*, con el cual se diseñaron cada uno de los gráficos de forma automática y aleatoria. La reflexión que da seguimiento a cada esquema presentado, se realiza acorde a los fundamentos considerados a lo largo del estudio, con el fin de sostener y dar rigurosidad al modelo conceptual propuesto.

## CAPÍTULO IV

### TURISMO AL INTERIOR DEL SISTEMA POLÍTICO

Hoy en día se puede argumentar que la idea del turismo corresponde a una actividad cuyo campo de acción se desenvuelve a nivel global al interior de la sociedad tanto en su forma operativa, como en la forma de un referente conceptual que lo introduce como una actividad diferenciada paralela a las conductas sociales tipificadas como productivas en la modernidad. La aproximación a su comprensión conceptual como una actividad diferenciada la lleva a ser observada a partir de teorías que sirven como herramientas analíticas para poder comprenderla y explicarla, lo que convierte al turismo en un objeto de estudio que se desprende en partes individuales a la vez que integradoras, para una interpretación más asertiva.

Una de estas partes, es la referida al actuar político, el cual, representa solo una forma de todo el fenómeno del turismo que al ser distinguida de otras operaciones de la actividad turística, puede contribuir al entendimiento de su operación, a fin de conocerla mejor y lograr una adecuada toma de decisiones en cuanto a su potencial como impulsor del desarrollo de las naciones.

Por una parte, el turismo construye una realidad para aquel que lo practica (turista), a partir de un atlas generado por acuerdos comunicativos dados de manera previa por aquello que el espectador quiere experimentar y no tanto por la realidad: dónde comer, cómo divertirse. Ante esto es que se van trazando rutas en las que el visitante es mandado a lugares con las características que especifica, y no a lugares marginados, sucios o peligrosos.

Por otro lado, y de manera simultánea, se lleva a cabo con ello un proceso de regulación política en donde el turista dice previamente lo que quiere ver y busca lo que le pueden ofrecer al respecto en un determinado destino, que gestiona su producto turístico para competir directamente en el mercado nacional/internacional. Justamente esta regulación política en torno al turismo, es la que configura un nuevo tipo diferenciado de información que logra impulsar los motores internos del sistema

político, logrando a su vez generar un nuevo tipo de comunicación social que una vez validado socialmente, se puede señalar como política turística.

A partir de esta reflexión, se hace uso de la teoría de la sociedad (dado que la política turística es eminentemente social) para diseñar un modelo explicativo basado en sus supuestos teóricos para dar una mayor claridad a la forma que actualmente ha adquirido la política turística en el marco global.

La Teoría de la sociedad o Teoría de los sistemas funcionales de Niklas Luhmann, permite identificar a la política turística como perteneciente a un sistema diferenciado (sistema político) o como un medio de acoplamiento entre el sistema y su entorno. Ambas posibilidades son manifiestas en la presente investigación, dando oportunidad de profundizar en la actuación política del turismo desde dos campos que se perciben heterorreferentes entre sí pero a la vez complementarios en su integración sistémica.

Desde esta postura, se hace mención que el sentido juega un papel básico en la Teoría de la Sociedad, ya que es a partir de él como las comunicaciones que forman al sistema social se logran dar y se diferencian; además, el sentido al no requerir de espacios físicos o límites, ofrece la oportunidad de estudiar a la política turística sin divisiones territoriales (sin delimitación política), ya que aunque sus variantes son perceptibles de un país a otro por ejemplo, esto solo se presenta a un nivel organizacional, en esencia manteniéndose el mismo principio u operación en base al sentido que se le otorga. A continuación, se hace un análisis sobre como el sistema político en específico, se constituye como un sistema funcional diferenciado al interior de la sociedad moderna.

Una vez llevado a cabo el análisis documental sobre el estado de conocimiento de la política turística, en el presente capítulo se da cuenta de su explicación desde su sentido diferencial, como una forma de comunicación que de manera general no puede realizar ni influir, en las funciones referentes a su entorno, donde se localiza el turismo, acaso solo en la medida de un detonante, más que determinante de su función. Se ve entonces como una comunicación que emerge del turismo, capaz de suministrar temas de interés que sirvan a manera de insumos de información para

la operación interna del sistema político. Los resultados dependen de llevar a cabo el ejercicio desde una postura teórica funcional-estructuralista, en donde se consigue referir que la “función” que desempeña el turismo en la sociedad, es justamente la encargada de encaminar el rumbo de la “estructura” que llevará su regulación política y con lo cual, consecuentemente, daría pie a señalar la hipótesis de que en realidad el concepto de política turística podría ser considerado poco asertivo en cuanto a su explicación, ya que teóricamente, debería existir tan solo un turismo politizado, pensando en que el sistema político no puede abarcar la totalidad del campo del turismo, solo una parte de él, la que le es referente a su propia codificación funcional.

#### **4.1 Sistema político como diferenciación social**

Dentro de la sociedad vista como sistema, se desarrollan a la par subsistemas diferenciados funcionalmente que actúan bajo su propia codificación operativa distintiva respecto a su entorno. El sistema político, sistema bajo el cual se configura la presente investigación, refiere únicamente a un cierto tipo de comunicación que le permite operar a su interior, manteniéndose al mismo tiempo dentro de la sociedad pero no condicionado por ella de manera holística, sino solo por aquella información que repercute en su “función”; que es lo que cada sistema (al interior de la sociedad) realiza de forma autopoietica y que genera su propia identidad respecto a su entorno.

La comunicación política es únicamente un mecanismo central que hace posible la función del sistema político en su nivel organizacional, basada en la creación, conservación y fundamentación de las decisiones que vinculan colectivamente; lo demás, como la información que se comunica en el entorno referente a la religión, economía, educación, etc. es solo percibida e ignorada por el sistema político en tanto que quede tematizada como parte de dichas decisiones.

Las decisiones colectivamente vinculantes unen a todos aquellos componentes de la organización política a los que se les atribuye el poder (gobernantes) con los que

carecen de poder (gobernados), aunque estos gobernados, en algún momento tienden (no necesariamente) a ser a la vez gobernantes en otros estadios organizacionales, o posteriormente en el mismo, a partir del ejercicio de la democracia. Tales decisiones se vuelven colectivamente vinculantes en el momento en que se llevan a cabo de manera contingente (aceptándose o no aceptándose) y siguen sus lineamientos para alcanzar el bienestar social (se debe tomar en cuenta que las decisiones colectivamente vinculantes solo operan en el sistema político), llegando al uso de la fuerza física representada como el asomo de carencia de poder en caso de no respetarse dichas decisiones.

Las decisiones colectivamente vinculantes entonces tienden a crear un orden en el sistema de la organización a partir de la aplicación del poder, pero solo es dado dentro de la sociedad moderna en el momento en que el poder se desprende de la persona que lo ejerce para recaer en el puesto que ésta ocupa, dando como origen a la política.

Ya desde tiempos remotos se hablaba del poder en los individuos como una forma de ejercer dominio sobre otros; sin embargo es el propio proceso evolutivo de la sociedad el que permite el cambio de los elementos de poder en primer instancia referidos a la fuerza bruta, para sustituirlos por tres equivalentes funcionales: la autoridad, ya no mediada por la fuerza sino por aspectos acumulativos como la sabiduría (el que sabe más adquiere un mayor poder) o el simbolismo de la vejez (los ancianos toman las decisiones de poder); la sanción positiva, que invade al sistema político como una forma de retribución (tú haces el trabajo y yo te pago por ello); y la sanción negativa, la cual es considerada como poder político como tal, y apreciada no como realidad, sino como amenaza. Estos tres equivalentes funcionales de la fuerza son los que conllevan a que los líderes políticos se puedan imponer ante la comunidad.

El poder entonces representa en la política el *médium* a partir del cual se logran preparar y realizar las decisiones políticas o decisiones colectivamente vinculantes, visto por la sociedad como un medio comunicativo basado en la fuerza, pero sin que ésta se haga visible, sino que solo permanezca en su forma latente.

Un ejemplo de esto muestra que el ejercicio de poder surge solo cuando Ego se somete voluntariamente a lo que pide Alter, sin la necesidad de la agresión física, decidiendo contingentemente lo que Ego debe ejecutar, pero siempre dentro de sus propios límites de operación, autoobservando solo lo que está a su alcance. Ante esto, las decisiones que se llevan a cabo no pueden ser tomadas al azar, puesto que surgiría un número infinito de posibilidades. Más bien estas decisiones son reguladas mediante lo que se denomina una “fórmula de contingencia” (visible en cada sistema de acuerdo a su función: religión: Dios; economía: escasez, derecho: justicia).

Para el caso del Sistema Político se representa por el “bien común”, a partir de la distinción o diferenciación entre intereses privados/intereses públicos. El alcance del bien común representará las metas que las organizaciones políticas buscarán asegurar a partir del logro de objetivos propios.

Así como el sistema político se convierte en una diferenciación funcional al interior de la sociedad, de igual manera, pero en una pequeña escala, al interior del sistema político se crea un *re-entry* de nuevas diferenciaciones políticas, más específicas, que hacen posible la ejecución del poder enfocado en su fórmula contingente: público, organizaciones públicas y administración pública, ésta última considerando los cargos políticos o cargos públicos. La descripción de estas distinciones internas se desarrolla a continuación.

El público corresponde a una forma que como se pudiera pensar, no está localizado en el entorno del sistema político por carecer de poder sino, al contrario, se encuentra en su interior en la forma de contraposición entre administración/público, que mediante su interacción logran la creación de un contrapoder, es decir, una doble contingencia, que fluye en ambos sentidos de forma circular, mientras que la administración mantiene el poder de gobernar, su contraparte formada por el público adquiere el poder de elegir a sus gobernantes), con el fin de alcanzar beneficios mutuos en la toma de decisiones (intereses).

En el sistema político todo límite que se señala para diferenciar organizaciones políticas representan una construcción espacial de comunicación. Al tomar como



referencia la delimitación política de los Estados Unidos Mexicanos, se lleva a cabo una construcción simbólica de los mexicanos al interior y lo demás al entorno, siendo que si un extranjero traspasa los límites territoriales, cambia su forma para someterse a las regulaciones políticas mexicanas aun cuando en su país de origen éstas vayan en oposición.

Desde esta perspectiva social, esta es una de las pocas formas de operación localizadas en la sociedad que hacen posible la importancia del espacio físico en la operación del sistema para comunicarse, ya que se requiere presencia física en contacto con el público (visitas para ganar simpatizantes, cercanía o lejanía con el espacio a dirigir, presencia política) que por un lado lo toma como único (no se puede reemplazar) y por el otro se lo generaliza (no se vincula en forma de intereses y maneras de pensar individuales). El público, se convierte entonces en el encargado de suministrar los temas para que se lleve a cabo la toma de decisiones.

Las organizaciones públicas, en contraparte, se convierten en diferenciaciones al interior del Sistema Político que hacen posible, mediante lo que se denomina membresía, la formación de un grupo organizado que opera mediante la generación de decisiones políticas. Aquí no importa la persona como tal, sino la función que desempeña en la organización.

Así, los partidos políticos como organizaciones públicas, pretenden resolver los conflictos de importancia política mediante la toma de decisiones, generan simpatías y preferencias sociales (democracia), aunque sus efectos son escasos debido a la compleja constelación de las decisiones políticas y a que sus operaciones van en función de su propio patrón de configuración (Luhmann, 2009). La unidad primaria que se crea se representa por la codificación gobierno/oposición, en donde el escenario de los conflictos cambia continuamente, no se percibe la misma problemática desde la misma postura para quien se encuentra en el poder y su respectivo grupo de oposición, resultando en un continuo “fracaso político” en el nivel de las organizaciones al ver los conflictos desde diferentes lentes políticos, aunado al hecho de que se suele dar inflación política (al ofrecer algo que no se

puede alcanzar, o basar la política en solo buenas intenciones), o deflación política (cuando se anticipa, debido a su repetitividad, la información del político).

En general, en el nivel intermedio de los sistemas sociales, las organizaciones muchas veces llevan a cabo sus operaciones internas sobre metas que siguen el lado contrario de la codificación del sistema al que corresponden. En el caso de las organizaciones políticas, el bienestar social como fin de la regulación política cambia por el bienestar empresarial como un fin particular y no general.

Retomando el caso del turismo como un tipo de comunicación perteneciente al entorno social, envía información a toda la sociedad, sin embargo al sistema político, por ejemplo, solo le es autorreferente una parte (según su operación funcional) como la planificación y gestión del turismo, el turismo sustentable y el turismo social; información que implica tomar una serie de decisiones que van a lograr ciertos efectos en las operaciones del sistema manteniéndolo en una constante evolución en su estructura interna, lo cual conlleva a que se den cambios en la forma estructural de las organizaciones, mas no en su operación.

La administración pública o los roles administrativos burocráticos son la última unidad diferenciada de la política, y es aquí donde se da la consecución y transferencia de las decisiones políticas tomadas por las organizaciones públicas. La forma actual y más común que toma es la de Estado, el cual se construye como “administración de un territorio en un nivel local” que debe conducir a la solución de problemas específicos de tipo político, pero ¿cómo saber qué tipo de problemas son de carácter político y qué tipo pertenecen al entorno? La respuesta se vuelve concreta y a la vez compleja: se logra mediante la distinción.

Actualmente y debido a procesos evolutivos, la sociedad se encuentra referida en términos de referentes abstractos y no de realidad. Ahora a través de la comunicación, la realidad queda referida a partir de símbolos, Luhmann logra ver este cambio evolutivo y lo considera para su teoría, señalando que el mundo real ya no se encuentra en las cosas que nos rodean, sino en las distinciones que se hacen sobre esas cosas. Al amar a alguien lo sacamos de millones de personas

debido al simbolismo que le otorgamos (amor) y no a la realidad, manteniéndolo simbólicamente superior al resto.

Con la distinción se politizan los conflictos, y éstos son decididos por la política (con lo cual se dejan continuamente de lado conflictos importantes como la inseguridad, desempleo o destrucción de espacios naturales) y resueltos a través de la sanción negativa, o sea, mediante la amenaza, pero sin llegar a tal amenaza, en otras palabras, se genera poder/cooperación mediante la obediencia y solo como último recurso la amenaza y aplicación de la fuerza física (carencia de poder).

La diferenciación política al interior de la sociedad se lleva a cabo entonces por simbolismos que giran en torno al poder y la búsqueda del bienestar común. En los estudios históricos de carácter político, se ha percibido el surgimiento del Estado como posibilidad dada directamente en la sociedad para ejercer una regulación social totalizadora (Luhmann, 2010), lo que puede llevar a una controversia sobre los “verdaderos” intereses latentes de los grupos de poder para politizar toda la comunicación. Luhmann señala que el peligro de la desdiferenciación se debe a la inestabilidad del orden político en cuanto a:

1. La indeterminación -debido a la inexistencia de contenidos trazados firmemente- de todo aquello que pueda ser problema necesitado de decisión política.
2. La centralización del poder legítimo para las decisiones vinculantes.
3. La generalización del poder y su capacidad de ser utilizado para muchos fines cambiantes.
4. El alto grado de abstracción de la racionalidad y lenguaje político al cual se deben adaptar otras esferas sociales.
5. La fluctuación del apoyo político en el rol del elector para lograr la alternancia del poder. (Luhmann, 2010:99)

Estos cinco elementos cuando se integran (señala Luhmann), ponen en peligro los límites de sentido en torno al sistema político, pudiéndose desvanecer para adquirir una autonomía que vuelva al resto de la sociedad determinada por operaciones no solo de comunicación, sino de comunicación política. Esto solo se puede resolver según su autor, si en la sociedad se mantienen “instituciones correctivas y

bloqueadoras” que mantengan la diferenciación, entre ellas se menciona la separación de poderes, la separación de política y administración y la institución de derechos fundamentales como un límite al *imperium* (derecho de poder y castigo) del Estado bajo la esfera de las decisiones colectivamente vinculantes alejadas del plano emotivo que encauce a la burocracia a fines personales tal y como se presentaba en los sistemas societales anteriores.

El Estado entonces se mantiene como una diferenciación interna ya no de todo el campo social, sino solo de una parte integradora que surge en la sociedad moderna a partir de la centralización de la función política -toma de decisiones colectivamente vinculantes- independiente (apartado del estamento nobiliario y ascendencia familiar existente en otras sociedades) y es representado por a) un pueblo, b) una delimitación territorial y c) una fuerza pública. Esta diferenciación, puede concentrar a un grupo determinado de Estados para aglutinar lo que se conoce como un Estado-Nación, y que, en múltiples casos, se convierte en soberano, es decir, en independiente.

En cuanto al orden social político a nivel estructural, el Estado comúnmente se convierte en una organización basada en una especie de orden social emergente de centro y periferia. Este orden ahora funcionalmente diferenciado tiende a que las operaciones políticas que genera se hagan siempre más fuertes (atrayéndose a sí mismas). La política atrae a todo lo que define como política pero creando centros y periferias, donde lo céntrico genera un mayor número de posibilidades de operación política mientras que la periferia genera menos atracción política, pero al final todos entran en la operación.

La circulación del poder en la diferenciación Estado, se da a partir de la fuerza pública mediante el uso de la violencia legítima, es decir, aquella que es permitida y que surge, aunque paradójicamente, para evitar la violencia ilegítima o social, en lo que ya se ha señalado como la sanción negativa. Los cargos públicos o políticos, por otro lado, al interior del Estado se convierten en una forma pacífica de ejercer el poder, en una equivalencia. Con ellos, los contornos del código de poder se detallan más específicos al distinguirse entre portadores del cargo y subordinados:

gobierno/pueblo (Luhmann, 2009). Estos cargos resuelven problemas, tienen designaciones especiales y ayudan a que el poder no se tenga que demostrar mediante la fuerza, sino solo se mantiene visible sin involucrar de lleno al individuo que lo porta.

El problema que regularmente se presenta en este tipo de organización, se desarrolla comúnmente en una dimensión temporal de sentido, ya que las decisiones políticas se diseñan a partir de tiempos reducidos en función al periodo de gobierno y no a mediano o largo plazo como se pudiera considerar apropiado con base en los problemas que la política debe resolver en la sociedad como codificación propia.

Debido a la apertura de la información internacional a partir de la aceleración tecnológica que posibilita la digitalización de la comunicación, los procesos locales han adquirido una dinámica global que permite al sistema político acoplarse a las nuevas estructuras de su medio ambiente. La política puede entonces realizar operaciones de distinción para observar en su entorno sistemas de organización política no funcional, pequeñas organizaciones periféricas basadas en contratos de poder estratificado o segmentario que al entrar en una dinámica de relaciones de comunicación con la política global, le incita a cambios estructurales que en muchos casos les lleva a la pérdida de identidad, integrándose como parte del sistema político funcional. Algo similar ocurre en otros casos, cuando surgen formas de comunicación que no son apreciadas por el sistema político, pero que al alcanzar un mayor nivel de percepción de su entorno, las absorbe como posibilidad autopoiética de evolución, desarrollando nuevas estructuras internas capaces de introducir estas formas de comunicación a sus operaciones comunes. El turismo es una de estas formas que en algún momento es utilizado por la política para generar nuevas posibilidades de comunicación con su medio ambiente.

El turismo, representa entonces una distinción que ejerce cierta influencia sobre la política, la cual condiciona su estructura a partir de la política turística que se va tejiendo entre diferentes actores sociales, tanto pertenecientes al sistema político (gobernantes), como a otros sistemas funcionales como el económico

(empresarios) o el educativo (científicos). La política turística entonces se ayuda de estas tres diferenciaciones políticas para constituirse como una operación emergente al interior del sistema político. A continuación, se describe el fenómeno turístico desde la visión de la teoría de sistemas funcionales.

## **4.2 La operación política del turismo**

“El turismo es, a comienzos del siglo XXI, una actividad económica y social de enorme importancia, si bien no libre de amenazas en cuanto a su competitividad y sostenibilidad. Su desarrollo, y por tanto, su capacidad de contribuir al bienestar de sus actores, están profundamente interrelacionados con la estructura de nuestras sociedades contemporáneas” (Fayos-Solá;2004:215).

Así da comienzo Fayos-Solá en su texto “Política turística en la era de la Globalización”, y es precisamente así, bajo la misma perspectiva, como se ha percibido desde su comienzo a la actividad turística. Se le adjudica un valor comercial-industrial, como modo de producción social enfocado en un paradigma empresarial que se traduce en estadísticas de salidas/llegadas, oferta/demanda, crecimiento y generación de divisas. Sin embargo, el turismo puede ser observado como un fenómeno que afecta a cualquier campo de la sociedad, y por lo tanto, puede ser explicado por otros aspectos sociales que no recaigan solo en su carácter económico, por ejemplo, en lo político.

La sociedad global se ha caracterizado, desde sus orígenes, por la búsqueda de dinámicas que permitan facilitar y mejorar continuamente su modo de vivir. El alcance gradual del bienestar se ve permanentemente amenazado por nuevos conflictos que surgen en cada avance del desarrollo. Así, la búsqueda del bien común, como del conocimiento humano, se vuelve una tarea interminable, las decisiones que se toman a fin de reducir complejidad, generan a su vez una mayor complejidad en los procesos, tales que a su momento requerirán nuevamente ser más prácticos.

Es sabido que desde el surgimiento del turismo, se le ha dado una imagen positivista centrándola en una actividad capaz de conducir a la sociedad moderna al desarrollo y bienestar desde su perspectiva económica; nada más alejado de la realidad si se toma en cuenta el crecimiento desmedido de destinos turísticos y la clara carencia de su planificación cultural, ambiental y, sobre todo, social, dejando de lado los principales actores interesados en la actividad turística: las comunidades. Sin embargo, como ya se ha señalado en este texto, aun cuando la política turística es desarrollada bajo la distinción de industria, centrándose al turismo en la línea económica, sus límites de operación recaen únicamente en el sistema político; a la economía, religión o ciencia no les pertenece la regulación turística, centran su atención en aspectos diferentes del turismo, el cual es fragmentado por cada sistema según su función en la sociedad, en una especie de actividad multisectorial.

Mientras que la posibilidad de la decisión política está centrada, de manera jerárquica, en las organizaciones públicas (con poder) a diferente escala, desde el nivel global (Organización Mundial del Turismo), nivel nacional (Secretarías, Departamentos o Ministerios) y nivel local (subsecretarías, comités agrarios, organizaciones sociales), la comunicación fluye constantemente entre los tres niveles debido a que todos son parte del mismo tipo de operación; el sistema político observa y absorbe en todo momento la información que procede de su entorno clasificándola en temas, información que procede del empleo, de la recreación, e incluso, del turismo entre muchos más, y de los cuales éste último es representado por la política turística (PT).

A su vez, tales organizaciones se autoobservan a partir de la información (planes, agendas, acciones, resultados) que se produce desde el nivel local hasta el global, generándose así el circuito de la comunicación que logra la evolución, y por tanto, la permanente operación del sistema al interior de la sociedad en búsqueda de mayores niveles de bienestar social.

Dado que la comunicación política circula (literalmente) en cualquier nivel al interior del sistema político gracias a su autoobservación, ésta se ha llegado a hacer cada vez más compleja a partir de los continuos avances tecnológicos, generándose una

vinculación que permite la existencia o no de organismos públicos especializados en la decisión política.

Debido a su operación en todo el espectro social (jurídico, educativo, religioso) y no solo en una parte o sistema funcional, las posibilidades del turismo de presentarse de cualquier forma en general, y la información que arroja, son mucho más extensas que las posibilidades de un turismo regulado u organizado, por lo cual, por más esfuerzo que se lleve a cabo, la regulación política del turismo para encaminarlo hacia el futuro no es condicionante para su propia operación, debido a que el turismo ha existido aún y lo seguirá haciendo, al margen de su regulación política.

El que existan (o no) oficinas de turismo, planeación, regulación y promoción turística, profesionales en turismo, financiamiento, crecimiento de los destinos, o por otro lado, pobreza, discriminación, inflación, inseguridad, es irrelevante para que el turismo exista. Así como un padre no puede determinar la forma de pensar y actuar de su hijo, por más autoridad que éste ejerza, sino que solo lo estimula hacia una determinada dirección, al igual que los amigos, el colegio o los medios de comunicación, de la misma forma la política no puede contener toda la operación turística, ya que en su propia lógica, el resto de la sociedad (entorno) también conduce aspectos claves del turismo en otras direcciones.

Debido a la complejidad del turismo es que se llega a presentar, ya en la realidad, que la inexistencia o mala operación de organismos públicos dedicados a tender y dar seguimiento al impulso del turismo, no limita su existencia en un determinado espacio, sea territorial o temporal, ya que la generación de motivaciones para visitar un destino es absorbida por equivalentes funcionales propios del sistema político (ONG's, organizaciones de protección ambiental, seguridad) o de su entorno (empresas privadas, prácticas culturales y deportivas, religión, arte); sin embargo, cabe aclarar que estos equivalentes funcionales del entorno no se presentan en todo momento y no alcanzan a absorber la función del sistema político, sino que surgen en situaciones especiales y dependiendo del propio código del sistema funcional desde el que operan.



Para poder controlar y abarcar un poco más del turismo, el sistema político debe generar acoplamientos estructurales con otros sistemas funcionales, puede no estar regulada la ley para pagar y adquirir un servicio turístico (descanso, alojamiento, diversión), pero se puede limitar, para el turista, la utilización de uno de estos servicios mediante la regulación que genera el sistema económico en base a las políticas de protección al cliente y al operador turístico, surgiendo así el turismo politizado, entendido como el proceso en que el turismo recae en aspectos políticos sin proceder de ellos.

Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, el sistema político retoma información de su entorno para operar a su interior a partir de un *input*, donde su principal fuente de información es el público, el cual, no solo se presenta en la política, ya que también tiende a generar información que acaso sirva a la economía para reproducirse mediante su propio código, por ejemplo, pagar por un servicio, operación que de manera indirecta genera un *re-entry* en el sistema político en cuanto al pago justo por el servicio más el aumento por los impuestos devenidos en su adquisición.

Desde la perspectiva de los sistemas funcionales, el término turismo politizado se aprecia como aquel segmento del turismo que irrita directamente al sistema político, es decir, son aquellos aspectos que hacen que la política turística, a través de su nivel organizacional, logre una nueva operación-función al interior de la sociedad, mediante la regulación de la actividad turística, la cual se mantiene constantemente nutriendo de información a otros sectores sociales o sistemas funcionales.

Este término de turismo politizado alcanza un sentido contrario al que desarrolla Coronado (2008) englobándolo como un desencadenante, como surgimiento de inestabilidad política. Para los efectos que aquí se pretenden, el turismo politizado se integra como una categoría de análisis que se genera en el momento en que las operaciones turísticas comienzan a regularse según el destino y la forma en la que se presenta.

### **4.3 El público como fuente de información**

La complejidad que ha alcanzado la sociedad en la actualidad, genera un desequilibrio a partir de los continuos conflictos presentes entre diferentes grupos sociales, los cuales se manifiestan bajo posturas que pretenden beneficiar a algunos por sobre los demás, en una continua lucha estratégica basada en intereses particulares. El caso del turismo (como cualquier fenómeno presente en la sociedad) no escapa a ello, ya que la utilización de los recursos turísticos, tanto naturales y culturales, apunta al enriquecimiento de aquellos que tienen la posibilidad de manejarlos por sobre los que dependen de ellos.

Sin embargo, al igual que en las otras actividades sociales, en el turismo se han diseñado continuamente políticas que ayudan a vislumbrar las necesidades sociales para convertirlas en intereses de carácter público, es decir, un discurso de intereses que reclaman todo el espectro social y que estén al alcance de todos los segmentos de la población.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP's) frecuentemente son abiertas al público en la forma de parques estatales o nacionales a fin de utilizarlos de la única manera legal posible, a partir de la actividad ecoturística, con ello, cualquier persona tiene la posibilidad de visitarlos y conocer los recursos tanto naturales como culturales que envuelve, sin embargo, esto no se podría realizar si previamente el público no transmitiera sus necesidades a la política.

Con esta operación es que la decisión política busca, de manera preferencial, el beneficio público a partir del alcance del bien común. Así, lo que en el entorno se aprecia como intereses privados (ligados solo a un pequeño grupo de personas), al ser absorbidos al interior del Sistema Político se convierten en opciones de actuación que beneficien, en igual proporción, al resto de la población.

Sin embargo, aún con todo lo anterior, frecuentemente se observa que algunos intereses públicos siguen manteniendo su esencia de privados, haciendo creer a la población que las actividades turísticas van en función de su beneficio, Molina (1991) al respecto hace mención de que las políticas de turismo en Latinoamérica

evidencian un neocolonialismo que la misma actividad permite, en cuanto a una alternativa de fácil consumo de tiempo libre para los países dominantes. Los encargados de crear las políticas turísticas, al mismo tiempo tienden a centrar sus esfuerzos en la búsqueda de resultados a corto plazo, a fin de poder hacer públicos los resultados durante su administración en discursos electorales, lo que provoca una paradoja en el quehacer gubernamental al actuar a favor del predominio de la privatización política por sobre los intereses públicos.

La elaboración de políticas turísticas, aparte de requerir de organizaciones públicas, requiere de datos sobre los cuales se pueda fundamentar, y estos datos son obtenidos principalmente en forma de estadísticas, arrojadas por el público al entorno de la política. En general, continuamente surgen datos cuantitativos sobre los servicios turísticos que se prestan, los hoteles, aduanas y transportación aérea principalmente, generan una serie de estadísticas que ayudan a determinar cuál es el porcentaje de entradas y flujos de personas y monetarios que se reciben durante un cierto periodo, el cual tiende a compararse no solamente con otras instituciones del mismo giro sino, además, con empresas de otras regiones, territorios, e incluso con otros periodos de tiempo, ya sean vacacionales, laborales o festivos.

Dicha información de tipo turístico permite evaluar el estado actual del territorio sobre el que se genera a fin de aprovecharlo con mayor precisión, las variables que se obtienen tienden a ser sobre flujos turísticos, tendencia en los viajes, perfil del turista, entre otros, aunque por lo general el enfoque estadístico se centra en los beneficios económicos que se logran en un cierto destino o región turística.

Se debe señalar, que la información turística que se genera, se produce en ámbitos que generalmente corresponden a otros tipos de políticas (ambiental, educativa, cultural, etc.), a la vez de generarse información por parte de la política turística en su forma de público, útil para otros sectores de la sociedad.

Para algunos autores como Marchena (1990) y Figuerola (1985), existen ciertas dificultades analíticas en cuanto al turismo a causa de las ineficiencias que se presentan continuamente en el aparato estadístico. Mientras que Cruz (2000) ve a las estadísticas como incapaces de presentar la realidad del turismo, como no sea

solo un acercamiento que debe ser tomado en cuenta a la hora de desarrollar proyectos o, en este caso, regulaciones de carácter político, ya que si los organismos que se apoyan en datos estadísticos se basan exclusivamente en éstos, estarán reduciendo la importancia del turismo en el contexto social actual, produciendo significados e interpretaciones diferentes a los que realmente se presentan en la sociedad.

Las estadísticas se convierten entonces en formas de sentido sobre cómo se debería dirigir el turismo en base a expectativas; representan información que prevé el futuro como posibilidad, pero que en la realidad pudieran no reproducirse de manera fiel, incluso podría no llegar a darse dicho evento.

Sin embargo, de igual manera, en la realidad se vuelve complicado poder analizar a la actividad meramente turística, ya que las empresas prestadoras de servicios no son de uso exclusivo del turista -cualquier persona puede hacer uso de un servicio- y aun cuando las estrategias de levantamiento de información se han venido perfeccionando para acercarse más a las cifras reales, igualmente han llegado a determinar que el turismo no es capaz de medirse de forma confiable debido al constante movimiento de sus límites de operación y la discusión entre lo que queda dentro del turismo y lo que no representa su conformación como es el caso de las peregrinaciones y viajes de negocio; por ello es que no solo se debe tomar como dato válido la estadística o los datos cuantificables, sino todas las manifestaciones que tienen que ver con el turismo y se presentan de manera aislada.

Es así como se puede apreciar la función que adquiere el público en cuanto a la toma de decisiones políticas y la generación de la PT, el cual prioriza y reduce el campo de acción de la política en destinos turísticos o con potencial turístico frente a su entorno, su éxito radica en alcanzar que la información que arroja sea politizada para generar decisiones que alcancen planos del mayor impacto social posible.

A través de la distinción de la información que se obtiene, es que la administración pública decide cuál es la que va a aprovechar y cuál no es requerida (en ese momento), priorizando comúnmente sus acciones al impulso de destinos turísticos con información, principalmente estadística, que muestra un notorio crecimiento,

acciones enfocadas a publicidad, promoción, creación de eventos turísticos de importancia internacional, expansión, mejoramiento de infraestructura etc. por sobre la inversión de capital, alineación política, impulso competitivo, apertura de mercados, etc. en destinos menos aprovechados o en vías de desarrollo. Esto explica claramente el auge que sigue manteniendo la apuesta por destinos turísticos de sol y playa y, en general, ya consolidados por sobre aquellos que son de “reciente aparición”; la responsabilidad recae en las organizaciones encargadas de generar la PT.

#### **4.4 Organizaciones impulsoras del turismo**

La PT solo puede llevarse a cabo mediante la existencia de organizaciones al interior del Sistema Político, o sea, administraciones públicas. Estas organizaciones, continuamente se encuentran vinculadas entre sí para alcanzar sus fines y tienden a generar acoplamientos estructurales que les facilitan poder observar y asimilar información que de otra forma permanecería oculta a ellas, apoyándose mutuamente con organizaciones fuera del sistema político: empresas de carácter privado, organizaciones públicas internacionales y organizaciones sociales. Osorio menciona que “La integración organizacional es una forma de operación indispensable para el turismo, pues fue justamente la capacidad de vinculación de los servicios lo que produjo su evolución histórica” (2007: 482).

Las organizaciones que llevan a cabo las decisiones en materia de turismo se han desarrollado en los diferentes niveles territoriales en donde se desenvuelve el poder político: local, regional, nacional o internacional; con lo que las posibilidades de decisiones turísticas se vuelven amplias y muy diversas, es decir, complejas.

Para el turismo, en cada territorio diferenciado políticamente (sea Ecuador, México o España) se suele presentar una figura centrada en una organización pública, llámese Secretaría, Ministerio, Departamento de Turismo, etc. que opera a partir de la información que recaba sobre el interés turístico y que politiza bajo sus propios lineamientos con fines de promoción, diseño, planeación, gestión, regulación, etc.,

de cada destino turístico existente en sus límites de operación. Sin embargo, dichas organizaciones no operan solo bajo su propia lógica, sino que, continuamente se ven involucradas en un ejercicio de intercambio continuo de información con organizaciones, en materia de turismo, de otras administraciones públicas o Estados, incluso con organizaciones no políticas: instituciones privadas (empresas), o educativas (universidades).

La organización pública se convierte en un facilitador, coordinador y promotor (*Tourism Corporation of Gujarat*; 2003), que debe centrar su esfuerzo en la creación de una política turística que alcance la adecuada organización entre todos los integrantes e interesados en el fenómeno, ya sea de manera directa o indirecta.

Sin embargo, las organizaciones públicas representan únicamente equivalentes funcionales que se convierten en figuras reguladoras que sintetizan la información turística en cada administración, pero no la determinan; un ejemplo claro es el de las organizaciones de promoción turística, las cuales generan su estructura (social) para crear programas de difusión y transmisión de información referente a la función del turismo en los principales destinos turísticos, a fin de darlos a conocer y motivar al turista a visitarlos; sin embargo, sus esfuerzos no son determinantes para que se desarrolle el turismo, es el propio turista quien realmente decide si visita o no un determinado atractivo.

La operación que genera y reproduce al turismo a cualquier destino suele darse a partir de selecciones creadas mediante dichos equivalentes funcionales, los cuales son explicados como el grupo de decisiones diversas que se llevan a cabo indistintamente para alcanzar un mismo resultado: mantener al turismo.

Los esfuerzos de las organizaciones públicas para sintetizar la actividad turística solo representan una forma de entre muchas otras. En otras palabras, las organizaciones de turismo tratan de regular la operación turística mediante la persuasión, pero no la condicionan; más allá aún, esto permite que incluso existan estados-nación como los Estados Unidos de Norteamérica, que en el año de 1996 decidió cerrar su *U.S. Travel and Tourism Administration*, utilizando opciones alternas que cubren la operación turística de manera independiente en cada región,

como los anuncios publicitarios, la apertura aérea, las mejoras en la competitividad empresarial y de servicios, e incluso, las acciones emprendidas por organizaciones federales como los Consulados, encargados de proporcionar las visas (o exención de visas) a los visitantes, o la Agencia de Comercio y su Oficina de viajes y turismo nacional (OTTI).

Hoy en día, las organizaciones privadas (económicas) se han venido preocupando por los destinos turísticos en los que se desenvuelven, así como por todos los involucrados en la actividad turística, a partir de la desregulación política, con lo cual, calidad y competitividad se han vuelto los factores que han logrado de una forma óptima el alcance de un mayor bienestar social, aunque hay que admitirlo, esto no se ve reflejado en todos los destinos turísticos globales. El riesgo y el peligro en las organizaciones generadoras de decisiones políticas se vuelve habitual, siendo que incluso la planeación del más adecuado escenario turístico (que evoluciona constantemente) y su ejecución en forma de programas, no garantiza su éxito, sino solo como una posibilidad latente de incertidumbre.

La administración pública, particularmente los gobernantes con cargos en dependencias de turismo, suelen adoptar la generación de políticas desde una postura un tanto simplista (Tonini, 2008), considerando su creación como una auto salvación que les permite obtener nuevos resultados (información estadística) que en algún momento proporcionen simpatía por el público en los períodos electorales, con lo cual, el diseño de políticas se basa en un modelo cuantitativo por sobre un interés enfocado al desarrollo y bienestar social.

La implicación de esto recae en que al enfocarse en períodos cortos de acción política, las políticas creadas van en función a la generación de acuerdos con empresas privadas que son beneficiadas al operar en un determinado territorio a cambio de abrir más plazas laborales, contribuir con los impuestos correspondientes, abrir nuevos mercados e impulsar el crecimiento de la “economía local” por sobre la preparación del camino para que otros puedan continuar su construcción con dirección al desarrollo íntegro de la sociedad.

#### **4.5 Poder, administración y turismo**

Ya se ha señalado anteriormente que el poder es la forma que tiene el sistema político para operar en la sociedad, el cual es sentado en su totalidad en la administración pública, la cual es la encargada de señalar las reglas del juego con las que va a operar la política turística, define aquellos problemas que requieren ser resueltos por la decisión política, aun cuando ésta es llevada a cabo por los representantes de las organizaciones en un continuo intercambio de información con el público. La administración pública es la metodología del sistema político, en donde las organizaciones son las técnicas para desarrollar la metodología, mientras que el público representa las referencias para llevar a cabo la acción política y el alcance o no alcance del bien común en la sociedad es observado como el resultado.

Para ello, en la administración pública debe existir un cierto nivel de planeación, en este caso encaminada a la actividad turística, que está constantemente apoyada por diferentes aspectos sociales (políticos, económicos, ambientales, culturales), los cuales, en su conjunto, abren el panorama del quehacer en materia de captación, análisis, interiorización y rechazo de la información que se mueve en su entorno. Su principal objetivo va encaminado a la contribución del bienestar social en todo su campo de acción, haciendo uso de los cargos públicos, señalando los representantes para cada sector, incluyendo el turístico.

El Estado es la forma más común en la que se manifiesta la administración pública, siendo el principal responsable para que los grupos involucrados en el desarrollo turístico puedan organizarse y desempeñar una participación equitativa, por lo que las políticas públicas deben centrarse en la coordinación de acciones y búsqueda de estrategias de su aplicación.

Ante esto, la aparición de la PT depende del nivel de viabilidad de aprovechamiento de un determinado atractivo turístico o la implementación de mejoras a un destino ya consolidado; inversamente a esto, el éxito o fracaso del aprovechamiento de cada destino depende en gran parte del tipo de política adoptada y sus alcances y la distribución de beneficios planeados (corto, mediano o largo plazo).



El conjunto de factores que las políticas turísticas generan a fin de encaminar la dirección del turismo en un determinado territorio, se debe evaluar, en un claro acoplamiento estructural, con las directrices creadas por otros sectores sociales, principalmente los culturales, de educación y económicos, entre otros, ya que estos son los que determinan las actividades habituales de la comunidad local y la apuesta del cambio de giro tradicional a uno turístico que logre mayores beneficios locales, no necesariamente económicos.

En algunos casos particulares, el papel del Estado para alcanzar el bien común, a partir del diseño de políticas turísticas, se convierte en un equivalente funcional para alcanzar tal objetivo, siendo que es remplazado por “reglas” puestas por organizaciones sociales, privadas, o por otras organizaciones a nivel local (comunidades rurales, grupos comunitarios o cooperativas agrarias), que toman la decisión sobre el aprovechamiento de sus recursos y la dirección de la actividad turística como una estrategia ante la falta de apoyo del Estado, el cual solo llega a involucrarse a partir de negociaciones; un claro ejemplo de ello son las zonas indígenas o en la periferia de la influencia del modelo político vigente.

De igual forma, el Estado se llega a acoplar con las empresas privadas para abrir los caminos hacia el turismo, lo que en ocasiones tiendan a llevar a cabo sus funciones en búsqueda del bienestar de estas empresas y los propios grupos de poder, utilizando los intereses públicos para alcanzar sus metas en la forma de los denominados barones bandidos (Goldstone, 2003), impulsores del turismo local pero con fines meramente de negocio, lo que lleva a convertir la percepción de la actividad turística como un estilo de vida ya no de recreación, sino de producción de riqueza tal y como se le señala al padre del turismo moderno Thomas Cook, quien logró producir viajes de recreación masificados y cobrando por todos los servicios ofrecidos (transporte, alimentos) haciendo de ello una carrera. Aun por parte de los gobiernos, se centra comúnmente la unidad turística al negocio (Korstanje, 2007) más que a otra referencia.

Al existir organizaciones locales que regulan la actividad turística para beneficio de toda la población, existen de igual manera organizaciones globales que se

preocupan por todos los actores involucrados en tal actividad, incluyendo al turista, quién no participa de los beneficios que la política turística genera en la población local. La principal organización pública internacional es la Organización Mundial del Turismo (OMT), la cual busca de manera general la promoción y desarrollo del turismo como medio de desarrollo, así como la tolerancia y comprensión internacional, paz, prosperidad, respeto, conservación de los derechos humanos y la libertad entre los diferentes pueblos. (OMT, 2010). De esta forma, la OMT acopla sus operaciones con otros organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial.

En general, las acciones que se toman en cuanto a políticas turísticas en cada destino o región, se ven reguladas por las políticas generadas a partir de estos organismos internacionales, con lo cual se puede apreciar de forma clara, que el sistema político adquiere un valor global que regula (y sobre todo valida) de manera contingente, los diferentes escenarios turísticos nacionales, influenciando en la toma de decisiones del Estado a nivel federal, estatal, municipal y local.

Esta influencia global sobre lo local, se genera dependiendo de las características de cada uno de dichos escenarios, enfocado al alcance de los intereses generales de la sociedad, y ya no solo a los de carácter económico, sino con un despunte en análisis espaciales, sociales, culturales y sustentables; con la premisa constante de la búsqueda del bienestar público por encima de intereses privados, ya que, como lo señala Hall (en Tonini, 2008), el libre mercado en ningún momento es un mecanismo apropiado para la protección de los intereses de todas las partes involucradas en el desarrollo turístico.

Las políticas diseñadas deben estar bien planeadas y enfocadas, no en un balance lucrativo de pérdidas y ganancias, sino más que eso, partiendo de ideas y principios de bienestar y felicidad, alejándose por completo de la idea de ver al turismo como una actividad económica y centrándola en una actividad más humanizada.

El continuo diseño de las líneas de acción de la administración pública, le permite resolver al Estado los problemas que no ha podido resolver anteriormente, incluso

la PT ayuda a la problemática de otro tipo de políticas (crecimiento industrial, asentamientos irregulares, contaminación, polarización); la autoobservación del sistema, permite que la administración pública vuelva improbable el pasado al cambiar o resolver los problemas generados por la toma de decisiones erróneas, a la vez de volver probable el futuro anticipando un tanto ese riesgo y peligro al que se pudiera llegar a encarar a partir de una consideración reflexiva de posibilidades, oportunidades y estrategias, que suelen ser representadas en las investigaciones científicas por el análisis DOFA o el árbol de problemas. En Luhmann la comunicación no adquiere un valor cien por ciento racional, ya que gran parte de ella es dejada a la confianza, pero creando cierto grado de expectativa de lo que pudiera acontecer, el ejemplo claro está en que si no se hubiera desarrollado el turismo, no hubiera existido nunca la política turística que tratara de regularlo, la política turística surgió a partir del grado de confianza acentuado en el desarrollo del turismo sin saber sus resultados. Lo mismo ocurre con la estadística, anticipando el futuro, pero con un cierto riesgo latente.

La información obtenida del entorno, llega generalmente en forma de estadísticas por parte del público inmerso o desprendido de la actividad turística, con lo cual, la vinculación de las decisiones políticas en función al turismo con todos los sectores y actores sociales, es llevada a cabo en toda su dimensión, pero no distribuye sus beneficios de manera equitativa en cada momento. Se reduce la complejidad al alcanzar el bienestar común, pero a la vez se genera más complejidad al alcanzarlo a diferente escala, mediante los intereses privados (que no son siempre los mismos como en las sociedades anteriores), lo cual, desde la perspectiva de los sistemas funcionales, otorga nuevos *scripts* que garantizan la permanencia del sistema político en la sociedad: “nunca se llegará a alcanzar el bienestar social último ya que representaría la destrucción del propio sistema”.

De hecho, las estadísticas de visitantes, de uso de servicios o de entrada de divisas, son solo una representación de la realidad, se convierten en estructuras para poder entender la regulación turística pero no para controlarla.

En materia turística, las estadísticas generadas no reflejan (mucho menos aseguran) la forma de respuesta de la propia actividad turística en un determinado espacio, ya que se mantienen, de forma latente, continuas variaciones en el entorno, como el clima, inseguridad financiera o terrorismo por citar algunas, que alteran la gestión y planificación de la actividad turística, dejando a las estadísticas como expectativas, que pueden proyectar el éxito pero sin lograr asegurarlo.

Los conflictos que se generan por las inadecuadas decisiones políticas son componentes naturales del propio sistema, son la contraparte del consenso social, por lo que de manera positiva, inducen su autopoiesis y llevan a una planeación cada vez más integradora, pero siempre incapaz de controlar su entorno en una búsqueda onírica del bienestar común máximo. Sin embargo, estas políticas juegan un papel preponderante para que la actividad turística mantenga un campo de acción equilibrado entre intereses del turista e intereses del prestador de servicios en lo que se puede comprender como un “turismo politizado”, tan solo una característica más del fenómeno turístico, que se ha adentrado en el saber social como una forma de comunicación basada en el uso del poder.

Centrado en el discurso político, todo se mueve en lo simbólico, aunque desata consecuencias reales, la sanción negativa es un símbolo que se vuelve real en cuanto esta se manifiesta sobre un individuo. Lo que se vuelve importante para el estudio del turismo es observar cómo es que la política y la política turística van creando una realidad simbólica y no el reflejo de la realidad en torno al flujo turístico y el beneficio que conlleva. Por ejemplo, la importancia de observar y distinguir los imaginarios sociales creados por la política en torno al turismo, en donde se le presenta al turista un destino turístico de élite lleno de fiesta y diversión constante, pero que no refleja de manera real la vida que mantiene la comunidad local al margen de la actividad turística.

El turismo entonces se convierte en un discurso que no corresponde a la realidad en cuanto a lo que se pretende alcanzar realmente por parte de los grupos de poder, quedando solamente como el turismo politizado que permite a la sociedad adquirir un sentido simbólico de control del fenómeno turístico.

Siguiendo el análisis que se ha presentado en el texto, se puede concluir que la Política Turística es un término o forma de comunicación que es validado por la sociedad y representa todos aquellos procesos (decisiones vinculantes) recurrentes al turismo que buscan la repartición equilibrada de los beneficios (territoriales, productivos, ambientales,) entre todas sus figuras constitutivas, tanto directas, o expreso, como indirectas o accesorias.

La política turística como lineamientos, corresponde únicamente a las organizaciones y agentes de carácter público; otro tipo de organización carece del ejercicio de poder y su toma de decisiones va enfocada a metas ajenas al bien común. Las organizaciones sociales y educativas pueden llegar solo a diseñar políticas turísticas, pero no a llevarlas a su ejecución, por lo que la relación que se produce entre la administración pública y otros sectores sociales se limita únicamente al suministro de información que ayude a generar las decisiones políticas.

Aun cuando algunos autores hablen de la descentralización del Estado y la liberación del control de la toma de decisiones a favor de los grupos privados cómo se describe en el primer capítulo de la presente investigación, desde ésta postura teórica no ocurre así, pues similar a como sucede en las administraciones públicas, cada organización privada solo puede ejercer presión sobre sus miembros (los cuales a su vez pueden decidir abandonar el puesto) sin poder sancionar al resto de la población, es decir, las decisiones que generan, no tienen alcance social, solo organizacional. El turismo, en cambio, es un fenómeno que se manifiesta al interior de todo el contexto social, y solo una pequeña parte de él, que va modificando su estructura conforme opera en un destino u otro, es el que se va politizando a cada paso mediante filtros de control que ejecuta el sistema político.

En otro sentido, el que el sistema político busque el bien común mediante la toma de decisiones colectivamente vinculantes, no garantiza que las políticas turísticas generadas en su interior alcancen su objetivo, quedando como simbolismos sociales, ya que la decisión política depende significativamente del momento por el que atraviesen las organizaciones públicas involucradas, el grado de atribución que

sustenten los intereses públicos contra los privados, el carácter de la información obtenida y el nivel de planeación alcanzado. Esto lleva a que las políticas turísticas tengan que ser reformuladas constantemente bajo procesos de autoobservación y descripción de las operaciones políticas tanto de carácter turístico como de otros sectores para señalar lo que funciona y lo que no. A medida que la actividad turística modifica sus funciones en cuanto a su operación, el sistema político adapta su estructura para adecuarse al cambio, retomando su perspectiva funcional-estructuralista.

De manera general, los cambios que suceden en el fenómeno turístico, sus nuevas tendencias, mercados, intereses y alcances, son los principales responsables de modificar la estructura de las políticas enfocadas al turismo, ya que éstas se deben mantener actualizadas según los requerimientos que va demandando la sociedad moderna, pues incluso los encargados de generar la PT son parte inherente de la misma y no un factor externo. Por ello, en estos tiempos de vertiginosos avances tecnológicos y apertura en las comunicaciones, es menester dejar de lado la idea de que el poder político a través de la PT dirige el rumbo directo y lineal del turismo en la sociedad, pues éste último, como el dinero para la economía, se puede encontrar en formas ilegítimas, tal como sucede con el turismo negro o turismo sexual.

El turismo politizado entonces remite a aquel ámbito del turismo que genera información capaz de mantener las operaciones del sistema político; las organizaciones públicas trabajan condicionadas por el tipo de turismo que se genera y no como se ha venido entendiendo actualmente, que es la política turística la que dirige el rumbo de su actividad. Esta es una afirmación muy importante. Es casi una hipótesis de trabajo.

Es así, como a través de los procesos que realiza el sistema político en base al turismo, la legitimización del poder del Estado (gobernantes) recae en la búsqueda del bienestar social de la comunidad local (gobernados) y prestadores de servicios por sobre el bienestar del turista. Entonces se puede apreciar una autorreferencia del sistema político por aquella información que le es propia (comunidad local) sobre

aquella que le es indiferente o ajena a su operación funcional (el turista); se crean departamentos o instituciones públicas que tienen como función planear y conducir el desarrollo de la actividad turística, sin embargo, la falta de organización y trabajo en equipo de dichos departamentos, hacen dudar de su eficacia y si en realidad son necesarias para el sistema político o si deberían ser separadas de él, factor que no altera su operación básica, sino solo las decisiones que se toman respecto a ella.

Solo las entidades involucradas son las capaces de dirigir el rumbo de las comunicaciones que se generan a partir de la actividad turística y que repercuten en el sistema político, a partir de ello se establecen nuevas estructuras del sistema y pueden desaparecer otras que con el tiempo ya no mantienen una relación significativa, modelando a la política turística a partir de su propia distinción, llevando su planificación hacia su permanencia en el futuro y manteniendo a su vez una interacción con otros sistemas funcionales que en conjunto determinarán el rumbo del desarrollo turístico en la sociedad futura.

Desde una perspectiva teórica, la conceptualización de la política turística se puede observar como el resultado de las relaciones sociales a partir de percepciones de sentido del turismo entre sistemas funcionales, políticos, y económicos principalmente; sistemas organizacionales, del Estado, sectoriales, empresas privadas, asociaciones no gubernamentales y comunitarias; y sistemas de interacción, población local-turista, lo que la vuelve una actividad integral en todos los niveles sociales. Una definición propuesta de la política turística en base al análisis realizado hasta el momento en el presente estudio, se distingue entonces como “aquel conjunto de relaciones sociales que de forma transversal conllevan a la toma de decisiones y acciones de carácter político para permitir conducir a la actividad turística hacia el alcance de la satisfacción consensada de la sociedad”.

## Reflexiones Teóricas sobre la Política Turística

### Theoretical reflections on tourism policy

**AUTORES:** Dr. Mario Alberto Enriquez Martínez ©, Dra. Maribel Osorio García,  
Dr. Héctor Favila Cisneros y Dr. Antonio Arellano Hernández,  
Universidad Autónoma del Estado de México, México.  
marioalberto5891@hotmail.com .  
maribelosorio2@gmail.com .  
xifavc@hotmail.com,  
aah@uaemex.mx .  
Estado de México-México.

Manuscrito recibido el 18 de octubre de 2014 y aceptado para publicación, tras  
revisión el 7 de noviembre de 2014. Enriquez Martínez M., Osorio García M., Favila  
Cisneros H. y Arellano Hernández A. Autores 2014.

RICIT No. 8 (pag. 30 - pag. 50) ISSN: 1390-6305

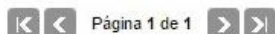


## RICIT: Revista Turismo, Desarrollo y Buen Vivir

 Página 1 de 1

Año 2014, Número 8

<b>Estudio de la Incidencia de la temporada de observación de ballenas jorobadas en los aspectos socio-cultural y ambientales en el cantón Puerto López</b> Sylvia Herrera Díaz, Sergio Lasso	8-30
Resumen   Texto completo	
<b>Reflexiones Teóricas sobre la Política Turística</b> Mario Alberto Enríquez Martínez, Maribel Osorio García, Héctor Favila Cisneros, Antonio Arellano Hernández	31-51
Resumen   Texto completo	
<b>Diagnóstico de la potencialidad turística de la Parroquia de Pumbo, Provincia de Pichincha</b> María de Lourdes Jarrín	52-78
Resumen   Texto completo	

 Página 1 de 1

**1.- Nombre del artículo:** Reflexiones teóricas sobre la política turística

**2.- Nombre del autor o autores:** Lcdo. Enríquez Martínez Mario Alberto, Dra. Maribel Osorio García, Dr. Héctor Favila Cisneros, Centro de Investigación y Estudios Turísticos. UAEM, Dr. Antonio Arellano Hernández, Instituto de Estudios sobre la Universidad. UAEM

**3.- Nombre de la institución de afiliación:** Universidad Autónoma del Estado de México

**4.- Correo electrónico:** [marioalberto5891@hotmail.com](mailto:marioalberto5891@hotmail.com), [maribelosorio2@gmail.com](mailto:maribelosorio2@gmail.com), [xifavc@hotmail.com](mailto:xifavc@hotmail.com), [aah@uaemex.mx](mailto:aah@uaemex.mx)

## 5.- RESUMEN

En el presente artículo se hace una reflexión de la política turística sobre las bases teóricas que han permitido su entendimiento desde diferentes posturas y que es justamente esta forma de comprenderla que ha impedido distinguir su estructura operativa formal. Por ello se presenta su análisis desde la Teoría de los Sistemas Funcionales del teórico Niklas Luhmann en base a su distinción de otros sectores sociales y el acoplamiento estructural que se genera entre ellos. Finalmente se manifiesta la idea de ver a la política turística como una forma de operación turística, esto es, como un Turismo Politizado.

**Palabras clave:** Sistema, turismo, política turística, público, organización, administración, turismo politizado.

## ABSTRACT

In this paper is presented a reflection of tourism policy on the theoretical foundations that have allowed their understanding from different positions and it is precisely this form of understanding that hasn't signalize formal structure. Therefore analysis is presented from the Niklas Luhmann functional systems theory based on their distinction from other social sectors and structural coupling that develops between them. Finally the idea of seeing tourism policy as a form of tourism operation occurs, that is, as a Politicized Tourism.

**Keywords:** system, tourism, tourism policy, audience, organization, management, politized tourism.

## 6.- INTRODUCCIÓN

La Política Turística (PT), al interior de la sociedad, emerge entre los años 50s y 60s con el surgimiento de una política enfocada meramente a la promoción de los diferentes destinos turísticos alrededor del mundo, a fin de impulsar al turismo como una actividad capaz de sostener la economía de las naciones, principalmente de aquellas afectadas por la segunda guerra mundial.

Años más tarde es que iniciaron los primeros estudios por parte de la comunidad científica sobre los aspectos que configuran a la PT como una operación social, la cual se comenzó a percibir como un objeto de estudio con un significado capaz de ser analizado académicamente, principalmente enfocado a un carácter funcional-positivista, en el que las regulaciones, sus guías de desarrollo y delimitaciones, lo aproximan, sobre todo, al incremento de la actividad económica local (Cebrián, 2004) y al alcance de la paz de los diferentes pueblos involucrados en la actividad turística. Desde una perspectiva crítica, y en menor escala, se expone y se manifiesta el subdesarrollo del espacio turístico, los impactos sociales, ambientales y la incertidumbre de saber a quién le corresponde en realidad generar

una regulación turística capaz de sostener los impactos económicos, ambientales y políticos que la masificación del turismo va generando.

Tales estudios, hasta la fecha, presentan ciertas limitaciones al tratar de explicar a la PT en su totalidad, e incluso, algunos autores, tales como Velasco (2005) se preguntan si es acaso que ésta existe; de igual manera, es limitada la percepción clara de si se refiere a una estrategia de carácter económico o, en caso contrario, cuál es el límite que la diferencia de otros sectores. El conocimiento científico actual nos ayuda a observar la función de la política turística y los elementos parciales que la constituyen (Gobiernos, empresas privadas, comunidades locales), pero nos deja alejados de una clara explicación de cuáles son en sí los sectores sociales que conecta la relación que genera con otros sistemas de la sociedad como el económico o educativo y la directriz que llega a generar en el curso de la propia actividad turística.

Los planteamientos teóricos que arrojan las percepciones de la investigación de la PT dejan visible una falta de claridad de los elementos y funciones que deben intervenir en ella; el análisis descriptivo por un lado da mayor importancia al beneficio económico, los representantes transnacionales (Singh, 2002; Dredge y Jenkins, 2003; Troncoso y Lois, 2004; Becherel en Chaisawat, 2006; Chaisawat, 2006; Lee, 2006; Tonini, 2008), así como los fines que mantiene el Estado como impulsor de las micro y pequeñas empresas (Thomas y Thomas, 2005); mientras por otro lado pesa más el impacto en las culturas locales y el beneficio que alcanza a las clases bajas o menos favorecidas (Beni en Tonini, 2008; McIntosh *et al* en Tonini, 2008). Ya en menor escala se le otorga mayor importancia a las funciones de la PT, consistentes en regular las actividades que se encaminan al sector turístico (Mitchell en Ortiz, 1986; Keller en Velasco, 2005; Velasco, 2005), basadas en las reguladas por otros sectores pero adecuadas al enfoque turístico.

Con todo, mientras no se tenga una clara concepción del significado de la Política Turística, se seguirá teniendo la incertidumbre de si realmente representa el objetivo para el cual se ha desarrollado en la sociedad o si tan solo se ha convertido en un imaginario social que, olvidado su propósito inicial, se ha hecho parte de un uso corriente entre los sectores involucrados en el turismo: cumplir con el requisito instituido, en la idea de Castoriadis (Fressard, 2006) para operar libremente.

Haciendo referencia a lo anterior, el llevar a cabo la tarea de construir un solo “centro de significado objetivo” alrededor del cual gire la comprensión y explicación de la Política Turística (así como de cualquier objeto de estudio) se vuelve en la sociedad actual un ejercicio sumamente ambicioso y de limitado alcance debido a que según el punto de referencia desde el que se observa, su concepción varía: la verdad está en quien la contempla. La caracterización de la PT no puede abarcar todo lo que se refiere a ella, sino que solo marca ciertas delimitaciones, tanto políticas, como del fenómeno turístico, ya que su carácter ideal (abstracción) no alcanza al carácter real (práctica).

Tal vez sea posible que el análisis de la PT no recaiga en la caracterización de su sentido referencial, es decir, en lo que se puede interpretar y señalar de ella a partir de un concepto y su significado, sino más bien que sea a partir del análisis en su sentido diferencial, como se logre comprender mejor el hito de su operación, impidiendo así, la caducidad de su argumento mediante su adaptación en el continuo evolucionar de la sociedad. Cabe resaltar que la investigación se centra en la modernidad, entendida como una auto descripción de la sociedad funcionalmente diferenciada (Osorio, 2010).

El objetivo de la presente investigación recae en caracterizar la relación existente entre política y turismo, no desde la teoría política sino desde una perspectiva social, a partir del análisis de su fundamentación teórica, tomando como eje los postulados de la Teoría de los Sistemas Funcionales. Desde el análisis deductivo, se utiliza el método de observación de segundo orden, a partir de controversias, a fin de generar el análisis que permita caracterizar a la política turística desde su apreciación en el campo científico en base a la fundamentación teórica.

Una vez llevado a cabo el análisis documental sobre su estado de conocimiento (Enríquez; *et al*, 2012), en el presente texto se da cuenta de la explicación de la Política Turística desde su sentido diferencial, como una forma de comunicación que de manera general no puede realizar ni influir, en funciones referentes a su entorno, donde se localiza el turismo, acaso solo en la medida de un detonante, más que determinante de su función, sino como una comunicación de turismo, capaz de suministrar temas de interés que sirvan de insumos de información para la operación interna del Sistema Político.

Los resultados esperados en la investigación dependen de llevar a cabo el ejercicio desde una postura teórica *funcional-estructuralista*, en donde se consigue referir que la “función” que desempeña el turismo en la sociedad, es justamente la encargada de encaminar el rumbo de la “estructura” que llevará su regulación política y con lo cual, consecuentemente, daría pie a señalar la hipótesis de que en realidad el concepto de Política Turística es equívoco, ya que teóricamente, debería existir tan solo un *turismo politizado*, pensando en que el Sistema Político no puede abarcar la totalidad del turismo sino solo una parte de él: la referente a su propia codificación funcional.

Para dar una explicación clara del objeto de estudio, el presente texto se ha dividido en cuatro apartados principales según la profundidad en el estudio de la PT; el primer apartado refiere a la Teoría de Sistemas Funcionales como el marco teórico que sustenta la investigación; posteriormente, en el siguiente se analiza el Sistema Político como diferenciación social y cómo es que éste se va a estructurar en su análisis; en el tercer apartado se incluyen los tres elementos primordiales que logran la operación de la política de carácter turístico: el Público como fuente de Información, las Organizaciones impulsoras del Turismo y el Poder, Administración y Turismo. En el apartado de conclusiones se presenta la postura de los autores sobre la aplicación, estructura y validez de la política turística, así como la formulación de un nuevo término que ayuda a entender su importancia social.

## 7.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

La Teoría de Sistemas Funcionales de Luhmann (Luhmann, 1998) se encuentra inmersa en el análisis de todo lo referente al campo social, con lo cual, cualquier fenómeno que surge en la sociedad, ya sea el turismo o la PT, puede ser abordado y explicado desde esta posición sistémico-funcional; ya sea que se identifique como perteneciente a un sistema funcional a partir de su diferenciación (PT) o como un medio de acoplamiento estructural que vincula dicho sistema funcional y su entorno (Turismo).

Para efectos de la presente investigación, se va a referir dos categorías de análisis de la vasta teoría luhmanniana, la “diferenciación” y el “acoplamiento estructural”. La primera remite a la designación de una forma por sobre otra; mediante ella se logran crear distinciones que hacen posible una aprehensión más abstracta capaz de ser comunicada. Luhmann menciona que: “el paso hacia la abstracción fue desencadenado por la tendencia del siglo XIX de comprender unidades y diferencias como resultado de procesos —ya sea de desarrollos evolutivos o de un actuar intencionado como, por ejemplo, en el caso de las naciones cuya unidad se alcanza políticamente” (1998: 471).

Dicha diferenciación se puede apreciar, de manera general, a partir de la separación del sistema social en sistemas funcionales, *diferenciados* a partir de su operación interna (Sistema Político, Sistema Económico, Sistema del Derecho...), y en los cuales existen formas de comunicación que son diferenciadas según la información que rescatan de su entorno y que utilizan para seguir dando forma a su sistema; ejemplo de esto último es la Política Turística, que situada al interior del Sistema Político, se distingue de otras formas políticas como la Política Ambiental o la Política Territorial, por mencionar algunas.

Por otro lado, el acoplamiento estructural (AE), es un término que al igual que el de *diferenciación*, se ha venido utilizando desde hace bastante tiempo, surgiendo sus bases a partir de los postulados de Maturana y Varela (1994) acerca de los seres vivos y cómo es que estos se adaptan a su entorno, pero llevado a múltiples niveles de sentido, desde el acoplamiento a partir de la afinidad existente entre dos entes (imposibilitándose si no existe compatibilidad) (Martínez, 2004); acoplamiento estructural entre sistemas que comparten una historia concreta de interacciones mutuas basadas en relaciones simbióticas (Ramírez, 2008); el acoplamiento de conductas humanas basadas en la circularidad (Iturrioz, 1998; Santa Cruz; n/a); en la acumulación de capital a partir del acoplamiento entre el valor de uso y el valor de cambio del capital económico (Fernández, 2003) y el acoplamiento entre el sistema económico mundial (capitalista) y sistemas económicos comunitarios locales (no capitalistas) (Hidalgo, 2007), y finalmente se ve al acoplamiento como la auto-renovación de los sistemas sin la cual se pone en riesgo la propia existencia y el bienestar de todos sus integrantes (Grajeda, 2009).

Luhmann, por su parte, señala que el acoplamiento se da cuando existe una coordinación comunicativa entre sistema y entorno, es decir, cuando se entienden, lo cual produce un

estímulo mutuo de forma constante pero sin verse determinada una parte por sobre la otra, esto es, ninguna de las dos partes se ve forzada a operar de determinada forma por motivos de la segunda, sino que se da solo a partir de una cierta empatía. Cuando la información no es relevante o autorreferente entre sistema y entorno, o no contribuye a sus operaciones, entonces se vuelve indiferente y se ignora. En otras palabras, el AE remite a la socialización, en una especie de lenguaje común, como medio no de transferencia de información, sino más bien de reproducción de información al interior de un sistema, sin que dicha información se pierda en el sistema que la crea.

## **8.- MÉTODOS**

La investigación se llevó a cabo a partir de un análisis cualitativo a partir de investigación documental sobre los aspectos constitutivos de la política turística, partiendo desde lo deductivo sobre fundamentos teóricos. Además se presenta un análisis funcional, en una concepción de equivalencias funcionales aplicadas al turismo como categorías de análisis que parten de la Teoría de la Sociedad de Luhmann.

Se utilizó el método de la observación para llevar a cabo un ejercicio de observación de segundo orden, identificando las posturas de la política turística, en este sentido la observación de la observación no es en un caso concreto, sino a nivel general a partir de los resultados que los autores han reflejado en sus investigaciones para después iniciar una reflexión propia desde su nivel teórico.

Como técnica a emplear se utilizará la observación, la cual se encamina, partiendo directamente de la teoría de la sociedad, a la construcción de una distinción de la Política Turística, en donde existe una referencia que indica lo que será observado, que en este caso se enfocará a los factores involucrados en su desarrollo por parte del Estado y los efectos que éstas reflejan en el desarrollo de la actividad turística, elaborando unidades de análisis que muestren su estructura y conformación para, a partir de ellas, generar categorías iniciales de significado para interpretar a la política turística en la sociedad.

El análisis documental comprende búsqueda, selección y análisis de fuentes bibliográficas (libros, artículos, textos electrónicos) que otorguen un panorama acerca del papel que juega el Estado en materia turística (funciones, objetivos, organismos involucrados), así como lo que se ha dicho referente a la política turística, al igual que aquellas fuentes que muestren el diseño de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann y las investigaciones que se han hecho sobre dicha teoría aplicada al fenómeno turístico.

## 9.- RESULTADOS

Cada Sistema Funcional actúa bajo su propia forma de operación diferenciada respecto a su entorno. El Sistema Político, sistema bajo el cual se configura la presente investigación, refiere únicamente a las comunicaciones que opera a su interior, manteniéndose al mismo tiempo dentro de la sociedad, pero no condicionado por ella de manera holística sino solo por aquella información que repercute en su “función”, que es lo que cada sistema (al interior de la sociedad) realiza de forma autopoiética y que genera la propia identidad respecto a su entorno. La comunicación política es únicamente un mecanismo central que hace posible la función del Sistema Político basada en la creación, conservación y fundamentación de las decisiones que vinculan colectivamente, lo demás, como la información que se comunica en el entorno referente a la religión, economía, educación, etc., es percibida por el Sistema Político en tanto queda tematizada como parte de dichas decisiones.

Las decisiones colectivamente vinculantes unen a aquellos que tienen el poder (gobernantes) con aquellos que no lo tienen (gobernados), aunque estos gobernados, tienden (no necesariamente) a ser a la vez gobernantes en otros estadios sociales, o posteriormente en el mismo, a partir del ejercicio de la democracia. Tales decisiones se vuelven colectivamente vinculantes en el momento en que se llevan a cabo (sin importar si son o no aceptadas) y se siguen sus lineamientos para alcanzar el bienestar social, el cual es el objetivo que busca la política (se debe tomar en cuenta que las decisiones colectivamente vinculantes solo operan en el Sistema Político), llegando incluso al uso de la fuerza (manifestando un asomo de carencia de poder) en caso de no respetarse dichas decisiones.

Las decisiones colectivamente vinculantes entonces tienden a crear un orden en la sociedad a partir de la aplicación del poder, pero solo es dentro de la sociedad moderna, a partir del momento en que el poder se desprende de la persona que lo ejerce para recaer en el puesto que ésta ocupa, dando como origen a la política.

El medio a partir del cual se logran preparar y realizar las decisiones políticas o decisiones colectivamente vinculantes es el “poder”, visto por la sociedad como un medio comunicativo basado en la fuerza pero sin que ésta se haga visible, sino que solo permanezca latente. Un ejemplo de esto señala que el poder surge solo cuando *Ego* se somete voluntariamente a lo que pide *Alter*, sin la necesidad de la fuerza, decidiendo contingentemente lo que *Ego* debe ejecutar, pero siempre dentro de sus propios límites de operación, lo que está a su alcance. Ante esto, las decisiones que se llevan a cabo no pueden ser tomadas al azar, puesto que surgiría un número infinito de posibilidades, más bien estas decisiones son reguladas mediante lo que se denomina una “fórmula de contingencia” (visible en cada sistema de acuerdo a su función: Religión: Dios; Economía: escasez, Derecho: justicia), que para el caso del Sistema Político se representa por el “bien común”, a partir de la distinción o diferenciación entre intereses privados/intereses públicos.

Así como el Sistema Político se convierte en una diferenciación funcional al interior de la sociedad, de igual manera y en más pequeña escala, al interior del Sistema Político se crean diferenciaciones específicas que hacen posible la ejecución del poder enfocado en su fórmula contingente: público, organizaciones públicas y administración pública, ésta última considerando los cargos políticos o cargos públicos; estas tres diferenciaciones se presentan a continuación.

El público no está localizado en el entorno del Sistema Político sino, al contrario, se encuentra en su interior en la forma de contraposición entre administración/público, que mediante su interacción logran la creación de un contrapoder que fluye en ambos sentidos, de forma circular (uno tiene el poder de gobernar, mientras el otro tiene el poder de elegir a sus gobernantes), con el fin de alcanzar beneficios mutuos en la toma de decisiones (intereses).

Desde esta perspectiva social, esta es una de las pocas interacciones en la sociedad que hacen posible la importancia del espacio físico en la operación del sistema para comunicarse, ya que se requiere presencia física en contacto con el público (visitas para ganar simpatizantes, cercanía o lejanía con el espacio a dirigir, presencia política) que por un lado lo toma como único (no se puede reemplazar) y por el otro se lo generaliza (no se vincula en forma de intereses y maneras de pensar individuales). El público, se convierte entonces en el encargado de suministrar los temas para que se lleve a cabo la toma de decisiones.

Las organizaciones públicas, en contraparte, se convierten en diferenciaciones al interior del Sistema Político que hacen posible, mediante lo que se denomina membrecía, la formación de un grupo organizado que opera mediante la generación de decisiones políticas. Aquí no importa la persona como tal, sino la función que desempeña en la organización. Así, los partidos políticos como organizaciones públicas, pretenden resolver los conflictos de importancia política mediante la toma de decisiones, generan simpatías y preferencias sociales (democracia), aunque sus efectos son escasos debido a la compleja constelación de las decisiones políticas y a que sus operaciones van en función de su propio patrón de configuración (Luhmann, 2009). La unidad primaria que se crea se representa por la codificación gobierno/oposición, en donde el escenario de los conflictos cambia continuamente, no se percibe la misma problemática desde la misma postura para quien se encuentra en el poder y su respectivo grupo de oposición, resultando en un continuo “fracaso político” en el nivel de las organizaciones al ver los conflictos desde diferentes lentes políticos, aunado al hecho de que se suele dar inflación política (al ofrecer algo que no se puede alcanzar, o basar la política en solo buenas intenciones), o deflación política (cuando se anticipa, debido a su repetitividad, la información del político).

La administración pública o los roles administrativos burocráticos son la última unidad diferenciada de la política, y es aquí donde se da la consecución y transferencia de las decisiones políticas tomadas por las organizaciones públicas. La forma actual y más común que toma es la de Estado, el cual se construye como “administración de un territorio en un nivel local” que debe conducir a la solución de problemas específicos de tipo político, pero



¿cómo saber qué tipo de problemas son de carácter político y qué tipo pertenecen al entorno? La respuesta se vuelve concreta y a la vez compleja: se logra mediante la distinción. Con la distinción se politizan los conflictos, y éstos son decididos por la política (con lo cual se dejan continuamente de lado conflictos importantes como la inseguridad, desempleo o destrucción de espacios naturales) y resueltos a través de la sanción negativa, o sea, mediante la amenaza, pero sin llegar a tal amenaza, en otras palabras, se genera poder/cooperación mediante la obediencia y solo como último recurso la amenaza y aplicación de la fuerza física (carencia de poder).

El Estado es una diferenciación interna de la política que surge en la sociedad moderna a partir de la centralización de la función política -toma de decisiones colectivamente vinculantes- independiente (apartado del estamento nobiliario existente en otras sociedades) y es representado por *a)* un pueblo, *b)* una delimitación territorial y *c)* una fuerza pública. Esta diferenciación, puede concentrar a un grupo determinado de Estados para aglutinar lo que se conoce como un Estado-Nación, y que, en múltiples casos, se convierte en soberano, es decir, en independiente.

La circulación del poder en la diferenciación Estado, se da a partir de la fuerza pública mediante el uso de la violencia legítima, es decir, aquella que es permitida y que surge, aunque paradójicamente, para evitar la violencia ilegítima o social, en lo que ya se ha señalado como la sanción negativa.

Los cargos públicos o políticos, por otro lado, al interior del Estado se convierten en una forma pacífica de ejercer el poder, en una equivalencia. Con ellos, los contornos del código de poder se detallan más específicos al distinguirse entre portadores del cargo y subordinados: gobierno/pueblo (Luhmann, 2009). Estos cargos resuelven problemas, tienen designaciones especiales y ayudan a que el poder no se tenga que demostrar mediante la fuerza, sino solo se mantiene visible sin involucrar de lleno al individuo que lo porta.

La PT se ayuda de estas tres diferenciaciones políticas, siendo estas la base de su operación al interior del Sistema Político.

## **LA OPERACIÓN POLÍTICA DEL TURISMO**

El turismo es, a comienzos del siglo XXI, una actividad económica y social de enorme importancia, si bien no libre de amenazas en cuanto a su competitividad y sostenibilidad. Su desarrollo, y por tanto, su capacidad de contribuir al bienestar de sus actores, están profundamente interrelacionados con la estructura de nuestras sociedades contemporáneas.

Así da comienzo Fayos-Solá en su texto “Política turística en la era de la Globalización” (2004; 215). Y es precisamente así, bajo la misma perspectiva, como se ha percibido desde

su comienzo a la actividad turística. Se le adjudica un valor comercial-industrial, como modo de producción social enfocado en un paradigma empresarial que se traduce en estadísticas de salidas/llegadas, oferta/demanda, crecimiento y generación de divisas.

Sin embargo, el turismo puede ser observado como un fenómeno que afecta a cualquier campo de la sociedad, y por lo tanto, puede ser explicado por otros aspectos sociales que no recaigan solo en su carácter económico, por ejemplo, en lo político.

La sociedad global se ha caracterizado, desde sus orígenes, por la búsqueda de dinámicas que permitan facilitar y mejorar continuamente su modo de vivir. El alcance gradual del bienestar se ve permanentemente amenazado por nuevos conflictos que surgen en cada avance del desarrollo. Así, la búsqueda del bien común, como del conocimiento humano, se vuelve una tarea interminable, las decisiones que se toman a fin de reducir complejidad, generan a su vez una mayor complejidad en los procesos, tales que a su momento requerirán nuevamente ser más prácticos.

Es sabido que desde el surgimiento del turismo, se le ha dado una imagen positivista centrándola en una actividad capaz de conducir a la sociedad moderna al desarrollo y bienestar desde su perspectiva económica; nada más alejado de la realidad si se toma en cuenta el crecimiento desmedido de destinos turísticos y la clara carencia de su planificación cultural, ambiental y, sobre todo, social, dejando de lado los principales actores interesados en la actividad turística: las comunidades. Sin embargo, como ya se ha señalado en este texto, aun cuando la política turística es desarrollada bajo la distinción de industria, centrándose al turismo en la línea económica, sus límites de operación recaen únicamente en el Sistema Político; a la economía, religión o ciencia no les pertenece la regulación turística, centran su atención en aspectos diferentes del turismo, el cual es fragmentado por cada sistema según su función en la sociedad, en una especie de actividad multisectorial.

Mientras que la posibilidad de la decisión política está centrada, de manera jerárquica, en las organizaciones públicas (con poder) a diferente escala, desde el nivel global (OMT), nivel nacional (Secretarías, Departamentos o Ministerios) y nivel local (subsecretarías, comités agrarios, organizaciones sociales), la comunicación fluye constantemente entre los tres niveles debido a que todos son parte del mismo tipo de operación; el Sistema Político observa y absorbe en todo momento la información que procede de su entorno clasificándola en temas, información que procede del empleo, de la recreación, e incluso, del turismo entre muchos más, y de los cuales éste último es representado por la PT.

A su vez, tales organizaciones se autoobservan a partir de la información (planes, agendas, acciones, resultados) que se produce desde el nivel local hasta el global, generándose así el circuito de la comunicación que logra la evolución, y por tanto, la permanente operación del sistema al interior de la sociedad en búsqueda de mayores niveles de bienestar social.

Dado que la comunicación política *circula* (literalmente) en cualquier nivel al interior del Sistema Político gracias a su autoobservación, ésta se ha llegado a hacer cada vez más

compleja a partir de los continuos avances tecnológicos, generándose una vinculación que permite la existencia o no de organismos públicos especializados en la decisión política.

Debido a su operación en todo el espectro social (jurídico, educativo, religioso) y no solo en una parte o sistema funcional, las posibilidades del turismo de presentarse de cualquier forma en general, y la información que arroja, son mucho más extensas que las posibilidades de un turismo regulado u organizado, por lo cual, por más esfuerzo que se lleve a cabo, la regulación política del turismo para encaminarlo hacia el futuro no es condicionante para su propia operación, debido a que el turismo ha existido aún en margen de su regulación.

El que existan (o no) oficinas de turismo, planeación, regulación y promoción turística, profesionales en turismo, financiamiento, crecimiento de los destinos, o por otro lado, pobreza, discriminación, inflación, inseguridad, es irrelevante para que el turismo exista. Así como un padre no puede determinar la forma de pensar y actuar de su hijo, por más autoridad que éste ejerza, sino que solo lo estimula hacia una determinada dirección, al igual que los amigos, el colegio o los medios de comunicación, de la misma forma la política no puede contener toda la operación turística, debido a que en su propia lógica, el resto de la sociedad (entorno) también conduce aspectos claves del turismo.

Es debido a esto que en algunos casos, la inexistencia o mala operación de organismos públicos que atiendan al turismo no limita su existencia en un determinado espacio, territorial o temporal, ya que la generación de motivaciones para visitar un destino es absorbida por equivalentes funcionales propios del Sistema Político (ONG's, organizaciones de protección ambiental, seguridad) o de su entorno (empresas privadas, prácticas culturales y deportivas, religión, arte); sin embargo, cabe aclarar que estos equivalentes funcionales del entorno no se presentan en todo momento y no absorben la función del Sistema Político, sino que surgen en situaciones especiales y dependiendo del propio código del sistema funcional desde el que operan.

Para poder controlar y abarcar un poco más del turismo, el sistema político debe generar acoplamientos estructurales con otros sistemas funcionales, puede no estar regulada la ley para pagar y adquirir un servicio turístico (descanso, alojamiento, diversión), pero se puede limitar, para el turista, la utilización de uno de estos servicios mediante la regulación que genera el sistema económico en base a las políticas de protección al cliente y al operador turístico, surgiendo así el turismo politizado, entendido como el proceso en que el turismo recae en aspectos políticos sin proceder de ellos.

Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, el Sistema Político retoma información de su entorno para operar a su interior, su principal fuente de información es el público, el cual, en otro estadio funcional, arroja información que sirve a la economía (pagar por un servicio) pero que de manera indirecta irrita al sistema político en cuanto al pago justo.

Desde la perspectiva de los sistemas funcionales, el término turismo politizado se aprecia como aquel segmento del turismo que irrita directamente al sistema político, es decir, son aquellos aspectos que hacen que la política turística, a través de su nivel organizacional, logre una nueva operación / función al interior de la sociedad, mediante la regulación de la actividad turística, la cual se mantiene constantemente nutriendo de información a otros sectores sociales o sistemas funcionales.

Este término de turismo politizado alcanza un sentido contrario al que desarrolla Coronado (2008) englobándolo como un desencadenante, como surgimiento de inestabilidad política. Para efectos del presente artículo, el turismo politizado se genera en el momento en que las operaciones turísticas comienzan a regularse según el destino y la forma en la que se presenta.

## **PÚBLICO COMO FUENTE DE INFORMACIÓN**

La complejidad que ha alcanzado la sociedad en la actualidad, genera un desequilibrio a partir de los continuos conflictos presentes entre diferentes grupos sociales, los cuales se manifiestan bajo posturas que pretenden beneficiar a algunos por sobre los demás, en una continua lucha estratégica basada en intereses particulares. El caso del turismo (como cualquier fenómeno presente en la sociedad) no escapa a ello, ya que la utilización de los recursos turísticos, tanto naturales y culturales, apunta al enriquecimiento de aquellos que tienen la posibilidad de manejarlos por sobre los que dependen de ellos.

Sin embargo, al igual que en las otras actividades sociales, en el turismo se han diseñado continuamente políticas que ayudan a vislumbrar las necesidades sociales para convertirlas en intereses de carácter público, es decir, intereses que reclaman todo el espectro social y que estén al alcance de todos los segmentos de la población.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP's) frecuentemente son abiertas al público en la forma de parques estatales o nacionales a fin de utilizarlos de la única manera legal posible, a partir de la actividad ecoturística, con ello, cualquier persona tiene la posibilidad de visitarlos y conocer los recursos tanto naturales como culturales que envuelve, sin embargo, esto no se podría realizar si previamente el público no transmitiera sus necesidades a la política.

Con esta operación es que la decisión política busca, de manera preferencial, el beneficio público a partir del alcance del bien común. Así, lo que en el entorno se aprecia como intereses privados (ligados solo a un pequeño grupo de personas), al ser absorbidos al interior del Sistema Político se convierten en opciones de actuación que benefician, en igual proporción, al resto de la población.

Sin embargo, aún con todo lo anterior, frecuentemente se observa que algunos intereses públicos siguen manteniendo su esencia de privados, haciendo creer a la población que las actividades turísticas van en función de su beneficio, Molina (1991) al respecto hace mención

de que las políticas de turismo en Latinoamérica evidencian un *neocolonialismo* que la misma actividad permite, en cuanto a una alternativa de fácil consumo de tiempo libre para los países dominantes. Los encargados de crear las políticas turísticas, al mismo tiempo tienden a centrar sus esfuerzos en la búsqueda de resultados a corto plazo, a fin de poder hacer públicos los resultados durante su administración en discursos electorales, lo que provoca una paradoja en el quehacer gubernamental al actuar a favor del predominio de la privatización política por sobre los intereses públicos.

La elaboración de políticas turísticas, aparte de requerir de organizaciones públicas, requiere de datos sobre los cuales se pueda fundamentar, y estos datos son obtenidos principalmente en forma de estadísticas, arrojadas por el público al entorno de la política. En general, la actividad turística mundial arroja diariamente datos cuantitativos por cada servicio que se presta, así, los hoteles, aduanas y transportación aérea principalmente, generan una serie de estadísticas que ayudan a determinar cuál es el porcentaje de entradas y flujos que reciben durante un cierto periodo, el cual tiende a compararse no solamente con otras instituciones del mismo giro sino, además, con empresas de otras regiones, territorios, e incluso con otros periodos de tiempo, ya sean vacacionales, laborales o festivos.

Dicha información de tipo turístico permite evaluar el estado actual del territorio sobre el que se genera a fin de aprovecharlo con mayor precisión, las variables que se obtienen tienden a ser sobre flujos turísticos, tendencia en los viajes, perfil del turista, entre otros, aunque por lo general el enfoque estadístico se centra en los beneficios económicos que se logran en un cierto destino o región turística.

Se debe señalar, que la información turística que se genera, se produce en ámbitos que generalmente corresponden a otros tipos de políticas (ambiental, educativa, cultural, etc.), a la vez de generarse información por parte de la política turística en su forma de público, útil para otros sectores de la sociedad.

Para algunos autores como Marchena (1990) y Figuerola (1985), existen ciertas dificultades analíticas en cuanto al turismo a causa de las ineficiencias que se presentan continuamente en el aparato estadístico. Mientras que Cruz (2000) ve a las estadísticas como incapaces de presentar la realidad del turismo, como no sea solo un acercamiento que debe ser tomado en cuenta a la hora de desarrollar proyectos o, en este caso, regulaciones de carácter político, ya que si los organismos que se apoyan en datos estadísticos se basan exclusivamente en éstos, estarán reduciendo la importancia del turismo en el contexto social actual, produciendo significados e interpretaciones diferentes a los que realmente se presentan en la sociedad.

Sin embargo, de igual manera, en la realidad se vuelve complicado poder analizar a la actividad meramente turística, ya que las empresas prestadoras de servicios no son de uso exclusivo del turista -cualquier persona puede hacer uso de un servicio- y aun cuando las estrategias de levantamiento de información se han venido perfeccionando para acercarse más a las cifras reales, igualmente han llegado a determinar que el turismo no es capaz de

medirse de forma confiable debido al constante movimiento de sus límites de operación y la discusión entre lo que queda dentro del turismo y lo que no representa su conformación como es el caso de las peregrinaciones y viajes de negocio; por ello es que no solo se debe tomar como dato válido la estadística o los datos cuantificables, sino todas las manifestaciones que tienen que ver con el turismo y se presentan de manera aislada.

Es así como se puede apreciar la función que adquiere el público en cuanto a la toma de decisiones políticas y la generación de la PT, el cual prioriza y reduce el campo de acción de la política en destinos turísticos o con potencial turístico frente a su entorno, su éxito radica en alcanzar que la información que arroja sea politizada para generar decisiones que alcancen planos del mayor impacto social posible. A través de la distinción de la información que se obtiene, es que la administración pública decide cuál es la que va a aprovechar y cuál no es requerida (en ese momento), priorizando comúnmente sus acciones al impulso de destinos turísticos con información, principalmente estadística, que muestra un notorio crecimiento, acciones enfocadas a publicidad, promoción, creación de eventos turísticos de importancia internacional, expansión, mejoramiento de infraestructura etc. por sobre la inversión de capital, alineación política, impulso competitivo, apertura de mercados, etc. en destinos menos aprovechados o en vías de desarrollo. Esto explica claramente el auge que sigue manteniendo la apuesta por destinos turísticos de sol y playa y, en general, ya consolidados por sobre aquellos que son de “reciente aparición”; la responsabilidad recae en las organizaciones encargadas de generar la PT.

## **ORGANIZACIONES IMPULSORAS DEL TURISMO**

La PT solo puede llevarse a cabo mediante la existencia de organizaciones al interior del Sistema Político, o sea, administraciones públicas. Estas organizaciones, continuamente se encuentran vinculadas entre sí para alcanzar sus fines y tienden a generar acoplamientos estructurales que les facilitan poder observar y asimilar información que de otra forma permanecería oculta a ellas, apoyándose mutuamente con organizaciones fuera del Sistema Político: empresas de carácter privado, organizaciones públicas internacionales y organizaciones sociales. Osorio menciona que “La integración organizacional es una forma de operación indispensable para el turismo, pues fue justamente la capacidad de vinculación de los servicios lo que produjo su evolución histórica” (2007: 482).

Las organizaciones que llevan a cabo las decisiones en materia de turismo se han desarrollado en los diferentes niveles territoriales en donde se desenvuelve el poder político: local, regional, nacional o internacional; con lo que las posibilidades de decisiones turísticas se vuelven amplias y muy diversas, es decir, complejas. Para el turismo, en cada territorio diferenciado políticamente (sea Ecuador, México o España) se suele presentar una figura centrada en una organización pública, llámese Secretaría, Ministerio, Departamento de Turismo, etc. que opera a partir de la información que recaba sobre el interés turístico y que politiza bajo sus propios lineamientos con fines de promoción, diseño, planeación, gestión,

regulación, etc., de cada destino turístico existente en sus límites de operación. Sin embargo, dichas organizaciones no operan solo bajo su propia lógica, sino que, continuamente se ven involucradas en un ejercicio de intercambio continuo de información con organizaciones, en materia de turismo, de otras administraciones públicas o Estados, incluso con organizaciones no políticas: instituciones privadas (empresas), o educativas (universidades).

La organización pública se convierte en un facilitador, coordinador y promotor (Tourism Corporation of Gujarat; 2003), que debe centrar su esfuerzo en la creación de una política turística que alcance la adecuada organización entre todos los integrantes e interesados en el fenómeno, ya sea de manera directa o indirecta.

Sin embargo, las organizaciones públicas representan únicamente equivalentes funcionales que se convierten en figuras reguladoras que sintetizan la información turística en cada administración, pero no la determinan; un ejemplo claro es el de las organizaciones de promoción turística, las cuales generan su estructura (social) para crear programas de difusión y transmisión de información referente a la función del turismo en los principales destinos turísticos, a fin de darlos a conocer y motivar al turista a visitarlos; sin embargo, sus esfuerzos no son determinantes para que se desarrolle el turismo, es el propio turista quien realmente decide si visita o no un determinado atractivo.

La operación que genera y reproduce al turismo a cualquier destino suele darse a partir de selecciones creadas mediante dichos equivalentes funcionales, los cuales son explicados como el grupo de decisiones diversas que se llevan a cabo indistintamente para alcanzar un mismo resultado: mantener al turismo.

Los esfuerzos de las organizaciones públicas para sintetizar la actividad turística solo representan una forma de entre muchas otras. En otras palabras, las organizaciones de turismo tratan de regular la operación turística mediante la persuasión, pero no la condicionan; más allá aún, esto permite que incluso existan estados-nación como los Estados Unidos de Norteamérica, que en el año de 1996 decidió cerrar su *U.S. Travel and Tourism Administration*, utilizando opciones alternas que cubren la operación turística de manera independiente en cada región, como los anuncios publicitarios, la apertura aérea, las mejoras en la competitividad empresarial y de servicios, e incluso, las acciones emprendidas por organizaciones federales como los Consulados, encargados de proporcionar las visas (o exención de visas) a los visitantes, o la Agencia de Comercio y su Oficina de viajes y turismo nacional (OTTI).

Hoy en día, las organizaciones privadas (económicas) se han venido preocupando por los destinos turísticos en los que se desenvuelven, así como por todos los involucrados en la actividad turística, a partir de la desregulación política, con lo cual, calidad y competitividad se han vuelto los factores que han logrado de una forma óptima el alcance de un mayor bienestar social, aunque hay que admitirlo, esto no se ve reflejado en todos los destinos turísticos globales. El riesgo y el peligro en las organizaciones generadoras de decisiones

políticas se vuelve habitual, siendo que incluso la planeación del más adecuado escenario turístico (que evoluciona constantemente) y su ejecución en forma de programas, no garantiza su éxito, sino solo como una posibilidad latente de incertidumbre.

La administración pública, particularmente los gobernantes con cargos en dependencias de turismo, suelen adoptar la generación de políticas desde una postura un tanto simplista (Tonini, 2008), considerando su creación como una auto salvación que les permite obtener nuevos resultados (información estadística) que en algún momento proporcionen simpatía por el público en los períodos electorales, con lo cual, el diseño de políticas se basa en un modelo cuantitativo por sobre un interés enfocado al desarrollo y bienestar social.

La implicación de esto recae en que al enfocarse en períodos cortos de acción política, las políticas creadas van en función a la generación de acuerdos con empresas privadas que son beneficiadas al operar en un determinado territorio a cambio de abrir más plazas laborales, contribuir con los impuestos correspondientes, abrir nuevos mercados e impulsar el crecimiento de la “economía local” por sobre la preparación del camino para que otros puedan continuar su construcción con dirección al desarrollo íntegro de la sociedad.

## **PODER, ADMINISTRACIÓN Y TURISMO**

Ya se ha señalado anteriormente que el poder es la forma que tiene el Sistema Político para operar en la sociedad, el cual es sentado en su totalidad en la administración pública, la cual es la encargada de señalar las reglas del juego con las que va a operar la Política Turística, define aquellos problemas que requieren ser resueltos por la decisión política, aun cuando ésta es llevada a cabo por los representantes de las organizaciones en un continuo intercambio de información con el público. La administración pública es la metodología del Sistema Político, en donde las organizaciones son las técnicas para desarrollar la metodología, mientras que el público representa las referencias para llevar a cabo la acción política y el alcance o no alcance del bien común en la sociedad es observado como el resultado.

Para ello, en la administración pública debe existir un cierto nivel de planeación, en este caso encaminada a la actividad turística, que está constantemente apoyada por diferentes aspectos sociales (políticos, económicos, ambientales, culturales), los cuales, en su conjunto, abren el panorama del quehacer en materia de captación, análisis, interiorización y rechazo de la información que se mueve en su entorno. Su principal objetivo va encaminado a la contribución del bienestar social en todo su campo de acción, haciendo uso de los cargos públicos, señalando los representantes para cada sector, incluyendo el turístico.

El Estado es la forma más común en la que se manifiesta la administración pública, siendo el principal responsable para que los grupos involucrados en el desarrollo turístico puedan organizarse y desempeñar una participación equitativa, por lo que las políticas públicas deben centrarse en la coordinación de acciones y búsqueda de estrategias de su aplicación.



Ante esto, la aparición de la PT depende del nivel de viabilidad de aprovechamiento de un determinado atractivo turístico o la implementación de mejoras a un destino ya consolidado; inversamente a esto, el éxito o fracaso del aprovechamiento de cada destino depende en gran parte del tipo de política adoptada y sus alcances y la distribución de beneficios planeados (corto, mediano o largo plazo).

El conjunto de factores que las políticas turísticas generan a fin de encaminar la dirección del turismo en un determinado territorio, se debe evaluar, en un claro acoplamiento estructural, con las directrices creadas por otros sectores sociales, principalmente los culturales, de educación y económicos, entre otros, ya que estos son los que determinan las actividades habituales de la comunidad local y la apuesta del cambio de giro tradicional a uno turístico que logre mayores beneficios locales, no necesariamente económicos.

En algunos casos particulares, el papel del Estado para alcanzar el bien común, a partir del diseño de políticas turísticas, se convierte en un equivalente funcional para alcanzar tal objetivo, siendo que es remplazado por “reglas” puestas por organizaciones sociales, privadas, o por otras organizaciones a nivel local (comunidades rurales, grupos comunitarios o cooperativas agrarias), que toman la decisión sobre el aprovechamiento de sus recursos y la dirección de la actividad turística como una estrategia ante la falta de apoyo del Estado, el cual solo llega a involucrarse a partir de negociaciones; un claro ejemplo de ello son las zonas indígenas o en la periferia de la influencia del modelo político vigente.

Al existir organizaciones locales que regulan la actividad turística para beneficio de toda la población, existen de igual manera organizaciones globales que se preocupan por todos los actores involucrados en tal actividad, incluyendo al turista, quién no participa de los beneficios que la política turística genera en la población local. La principal organización pública internacional es la Organización Mundial del Turismo (OMT), la cual busca de manera general la promoción y desarrollo del turismo como medio de desarrollo, así como la tolerancia y comprensión internacional, paz, prosperidad, respeto, conservación de los derechos humanos y la libertad entre los diferentes pueblos. (OMT, 2010). De esta forma, la OMT acopla sus operaciones con otros organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial.

En general, las acciones que se toman en cuanto a políticas turísticas en cada destino o región, se ven reguladas por las políticas generadas a partir de estos organismos internacionales, con lo cual se puede apreciar de forma clara, que el Sistema Político adquiere un valor global que regula (y sobre todo valida) de manera contingente los diferentes escenarios turísticos nacionales, influenciando en la toma de decisiones del Estado a nivel federal, estatal, municipal y local, dependiendo de las características de cada uno de dichos escenarios, enfocado al alcance de los intereses generales de la sociedad, y ya no solo a los de carácter económico sino con un despunte en análisis espaciales, sociales, culturales y sustentables,

con la premisa constante de la búsqueda del bienestar público por encima de intereses privados, ya que, como lo señala Hall (en Tonini, 2008), el libre mercado en ningún momento es un mecanismo apropiado para la protección de los intereses de todas las partes involucradas en el desarrollo turístico. Las políticas diseñadas deben estar bien planeadas y enfocadas, no en un balance lucrativo de pérdidas y ganancias, sino más que eso, partiendo de ideas y principios de bienestar y felicidad, alejándose por completo de la idea de ver al turismo como una actividad económica y centrándola en una actividad más humanizada.

El continuo diseño de las líneas de acción de la administración pública, le permite resolver al Estado los problemas que no ha podido resolver anteriormente, incluso la PT ayuda a la problemática de otro tipo de políticas (crecimiento industrial, asentamientos irregulares, contaminación, polarización); la autoobservación del sistema, permite que la administración pública vuelva improbable el pasado al cambiar o resolver los problemas generados por la toma de decisiones erróneas, a la vez de volver probable el futuro anticipando un tanto ese riesgo y peligro al que se pudiera llegar a encarar a partir de una consideración reflexiva de posibilidades, oportunidades y estrategias, que suelen ser representadas en las investigaciones científicas por el análisis DOFA.

La información obtenida del entorno, llega generalmente en forma de estadísticas por parte del público inmerso o desprendido de la actividad turística, con lo cual, la vinculación de las decisiones políticas en función al turismo con todos los sectores y actores sociales, es llevada a cabo en toda su dimensión, pero no distribuye sus beneficios de manera equitativa en cada momento. Se reduce la complejidad al alcanzar el bienestar común, pero a la vez se genera más complejidad al alcanzarlo a diferente escala, mediante los intereses privados (que no son siempre los mismos como en las sociedades anteriores), lo cual desde la perspectiva de los sistemas funcionales, otorga nuevos *scripts* que garantizan la permanencia del Sistema Político en la sociedad: “nunca se llegará a alcanzar el bienestar social último ya que representaría la destrucción del propio sistema”.

Los conflictos que se generan por las inadecuadas decisiones políticas son componentes naturales del propio sistema, inducen su *autopoiesis* y llevan a una planeación cada vez más integradora, pero siempre incapaz de controlar su entorno. Sin embargo, estas políticas juegan un papel preponderante para que la actividad turística mantenga un campo de acción equilibrado entre intereses del turista e intereses del prestador de servicios en lo que se puede comprender como un “turismo politizado”, tan solo una característica más del fenómeno turístico, que se ha adentrado en el saber social como una forma de comunicación basada en el uso del poder.

## **10.- CONCLUSIONES**

Siguiendo el análisis que se ha presentado en el texto, se puede concluir que la Política Turística es un término o forma de comunicación que es validado por la sociedad y representa

todos aquellos procesos (decisiones vinculantes) recurrentes al turismo que buscan la repartición equilibrada de los beneficios (territoriales, productivos, ambientales), entre todas sus figuras constitutivas, tanto directas, o exprofeso, como indirectas o accesorias.

La formulación de las políticas turísticas corresponde únicamente a las organizaciones y agentes de carácter público; otro tipo de organización carece del ejercicio de poder y su toma de decisiones va enfocada a metas ajenas al bien común. Las organizaciones sociales y educativas pueden llegar solo a diseñar políticas turísticas, pero no a llevarlas a su ejecución, por lo que la relación que se produce entre la administración pública y otros sectores sociales se limita únicamente al suministro de información que ayude a generar las decisiones políticas.

Aun cuando algunos autores hablen de la descentralización del Estado y la liberación del control de la toma de decisiones a favor de los grupos privados (Enríquez, *et al*; 2012), desde ésta postura teórica no ocurre así, pues similar a como sucede en las administraciones públicas, cada organización privada solo puede ejercer presión sobre sus miembros (los cuales a su vez pueden decidir abandonar el puesto) sin poder sancionar al resto de la población, es decir, las decisiones que generan, no tienen alcance social, solo organizacional. El turismo, en cambio, es un fenómeno que se manifiesta al interior de todo el contexto social, y solo una pequeña parte de él, que va modificando su estructura conforme opera en un destino u otro, es el que se va politizando a cada paso mediante filtros de control que ejecuta el Sistema Político.

En otro sentido, el que el Sistema Político busque el bien común mediante la toma de decisiones colectivamente vinculantes, no garantiza que las políticas turísticas generadas en su interior alcancen su objetivo, ya que la decisión política depende significativamente del momento por el que atraviesen las organizaciones públicas involucradas, el grado de atribución que sustenten los intereses públicos contra los privados, el carácter de la información obtenida y el nivel de planeación alcanzado. Esto lleva a que las políticas turísticas tengan que ser reformuladas constantemente bajo procesos de autoobservación y descripción de las operaciones políticas tanto de carácter turístico como de otros sectores para señalar lo que funciona y lo que no. A medida que la actividad turística modifica sus funciones en cuanto a su operación, el Sistema Político adapta su estructura para adecuarse al cambio, retomando su perspectiva funcional-estructuralista.

De manera general, los cambios que suceden en el fenómeno turístico, sus nuevas tendencias, mercados, intereses y alcances, son los principales responsables de modificar la estructura de las políticas turísticas, ya que éstas se deben mantener actualizadas según los requerimientos que va demandando la sociedad moderna, pues incluso los encargados de generar la PT son parte inherente de la misma y no un factor externo. Por ello, en estos tiempos de vertiginosos avances tecnológicos y apertura en las comunicaciones, es menester dejar de lado la idea de que el poder político a través de la PT dirige el rumbo del turismo en la sociedad, pues éste

último, como el dinero para la economía, se puede encontrar en formas ilegítimas, aún no contempladas, o aparentemente desaparecidas.

El turismo politizado entonces remite a aquel ámbito del turismo que genera información capaz de mantener las operaciones del Sistema Político; las organizaciones públicas trabajan condicionadas por el tipo de turismo que se genera y no como se ha venido entendiendo actualmente, que es la política turística la que dirige el rumbo de su actividad.

## **11.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

Cebrián, A. (2004) “Políticas institucionales y turismo cultural, el ejemplo de la comunidad de Murcia”. Cuadernos de Turismo, 13: 7-25.

Chaisawat, M. (2006) “Policy and planning of tourism product development in Thailand: A proposed model”. Asia Pacific Journal of Tourism Research, 1(11):1-16.

Dredge, D. y Jenkins, J. (2003) “Destination place identity and regional tourism policy”. Tourism Geographies, 5(4): 383-407.

Enríquez, M. et al (2012) “Hacia una caracterización de la Política Turística”. Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural. 10(3):417 – 428.

Fernández, M. (2003) “Capital, sistemas funcionales e interacción: pasos teóricos tentativos para la descripción de las relaciones de acoplamiento estructural entre sistemas de interacción y sistemas funcionales”. Revista Mad. Septiembre. Departamento de Antropología, Universidad de Chile. 9 (1).

Fressard, O. (2006) “El imaginario social o la potencia de inventar los pueblos”. Transversales. 2. En [www.fundanin.org/fressard.htm](http://www.fundanin.org/fressard.htm).

Grajeda, D. (2009) “Mirada a la crisis política de Honduras desde la Teoría de los Sistemas Sociales” Red Agenda 21.

Hidalgo, A. L. (2007) “El sistema económico mundial y la gobernanza global. Una teoría de la autorregulación de la economía mundial”. Edición electrónica gratuita. Texto completo en <http://www.eumed.net/libros/2007b/280/>

Iturrioz, J. (1998) “Acoplamiento estructural y adquisición del huichol como lengua materna”. Universidad de Guadalajara. México. pp 140.

Lee, C. B. (2006) "High profile projects and tourism policy in Birmingham, England: do the work to enhance the city's image and promote inward business investment?" *Planning, Practice & Research*, 3(21): 367-381.

Luhmann, N. (2005) "Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo". *Anthropos*. Universidad Iberoamericana. pp. 138.

Luhmann, N. (1998) "La sociedad de la sociedad". Herder. México. pp. 955. -Marchena, M. (1990) "Las perspectivas del futuro del turismo andaluz". España.

Martínez, P. (2004) "Acoplamiento e hibridación en el clima cultural de posmodernidad" *A parte rei*. *Revista de filosofía*: 34-42.

Maturana, H. y Varela, F. (1984) "El árbol del conocimiento". Santiago: OEA/Editorial Universitaria. Chile.

Molina, E. (1991) "Conceptualización del turismo". Limusa, México.

Ortiz, A. (1986) "El concepto del Sistema Político en la vida de David Easton". (Ensayo). *Sociológica*, UAM. México. 1(2).

Osorio, M. (2010) "Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna" *Convergencia*, UAEM. Enero-Abril (52): 235-260.

Osorio, M. (2007) "El carácter social del turismo. Un análisis sistémico sobre su complejidad" *Estudios y Perspectivas en Turismo*. 6: 462-492.

Ramírez, E. (2008) "Evolución, cultura y complejidad. La humanidad que se hace a sí misma" En <http://prehistoria.foroactivo.net/teorias-e-hipotesis-f39/teorias-de-sistemas-dinamicos-complejos-el-paradigma-autopoietico-t529.htm>.

Rodríguez, D. y Torres, J. (2003) "Autopoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana". *Sociologías*, Porto Alegre 5 (9): 106-140.

Santa Cruz, X. (n/a) "Del enfoque individual al enfoque familiar" Universidad de Chile. Chile.

Singh, S. (2002) "Tourism in India: policy pitfalls" *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 1(7): 45-59 India.

Thomas, R. y Thomas, H. (2005) "Understanding tourism policy-making in urban areas, with particular reference to small firms" *Tourism Geographies*, 2(7): 121-137.

Tonini, H. (2008) “Políticas públicas e turismo: enoturismo no vale dos vinhedos/rs”. Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural. Abril 6(2):213-229.

Torres, J. (2009) “Niklas Luhmann: La política como sistema. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate” Universidad Iberoamericana. México. pp. 446.

Torres, J. (2007) “Niklas Luhmann: Introducción a la Teoría de Sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate” Universidad Iberoamericana. México. pp. 420.

Troncoso, C. y Lois, C. (2004) “Políticas turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en visión de Argentina (1950)” Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2(2): 281-294.

Velasco, M. (2005) “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. Política y Sociedad, 1(42): 169-195.

## **CAPITULO V**

### **LA POLÍTICA TURÍSTICA COMO OPERACIÓN DE ACOPLAMIENTO ENTRE SISTEMAS**

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, dentro de la sociedad moderna se presentan sistemas que se desarrollan de manera específica en torno a una operación constante que realizan de manera recurrente y tales sistemas no son mantenidos solo por dicha operación, sino por la diferencia que tal operación mantiene permanentemente con su entorno; así, por ejemplo, el sistema político se centra en el ejercicio del poder (legislación, ejecución y cumplimiento de decisiones), mientras que el sistema económico, por su parte, opera bajo una estructura surgida en torno al dinero y todos los procesos que de él se derivan (pago de salarios, compra de bienes y servicios, gastos de gestión), sin que en el caso de ambos, se involucre su operación en la referida a otro sistema o al ambiente social.

Centrándonos en el sistema político, bajo la codificación del poder, se encarga de dirigir las decisiones que se elaboran a fin de ser aceptadas y dirigir el rumbo de la sociedad hacia el bien común. En este caso, el poder recae en aquellos con un cargo "político": gobernadores, el cual debe ser aceptado por aquellos que son sometidos por sus decisiones: gobernados, en el caso de los procesos de adquisición de bienes, la política se inclina por operar de manera distinta al mercado de la economía, como señala Luhmann (2010) a través de confiscar en lugar de comprar, en este caso, sus operaciones van en el sentido de fines diferentes a la economía, por lo que su interpretación del dinero, se lleva a cabo más allá de verlo como un medio de intercambio, sino con efectos complejos en el desarrollo de todos los ámbitos sociales.

La economía en cambio, desde la perspectiva teórica de Luhmann, funciona a partir del código pago/no pago, mediante la figura del dinero como una abstracción que posibilita el intercambio en un mercado abierto, y el cual enlaza todas las operaciones del sistema (todo lo que tiene que ver con el dinero pertenece al sistema económico y lo demás le es indiferente). La capacidad que existe en la sociedad de comprar o no algún bien, su intercambio y el crecimiento de valores

monetarios, precios y costos de producción, así como la formación de capital, afectan directamente al sistema económico, sin importar el medio a partir del cual se lleva a cabo (legal/no legal), ya que esto último, se centra en el sistema del derecho. Esta capacidad de operación diferenciada y su incapacidad resultante para atraer símbolos como el intercambio y bien común, permite observar una de las características más relevantes de los sistemas funcionales, éstos no pueden llegar a comunicarse con los otros sistemas de su entorno de manera directa, no adquieren como en el caso de las interacciones capacidad para conversar de manera directa, pues su forma alude a una construcción de sentido.

El operar bajo un cierto código recurrente (poder, dinero, verdad, etc.) que determina los elementos configurativos de su estructura interna, hace que se pierda su referente sobre otros tipos de operaciones, lo que conviene en que cada sistema se clausure bajo su propia lógica de operación y que no intervenga en ningún momento y de ninguna manera en la operación de otro; de allí la incapacidad de ser remplazados y la importancia de cada uno de ellos al interior del sistema social. La forma que emerge para resolver esta problemática en la comunicación se describe a partir de la conceptualización de Maturana sobre los acoplamientos estructurales referidos de manera general en el capítulo II y que a continuación se describen de manera más específica desde sus diferentes posturas teóricas.

### **5.1 Acercamiento conceptual del acoplamiento estructural**

El término de acoplamiento, más específico “acoplamiento estructural” (AE), se ha venido utilizando desde hace bastante tiempo no solo en el campo de la sociología o los sistemas complejos. Sus bases explicativas se desarrollaron a partir de los postulados de Maturana y Varela (1994) acerca de los seres vivos y cómo es que estos, mediante procesos internos evolutivos se adaptan a su entorno.

Sin embargo otros son los autores que han tomado esta diferenciación de acoplamiento estructural para llevarla a múltiples niveles de sentido, surgen entonces los estudios que desarrollan el acoplamiento a partir de la afinidad



existente entre dos entes, incapaz de posibilitarse si no existe una compatibilidad mutua (Martínez, 2004); acoplamiento estructural entre sistemas que comparten una historia concreta de interacciones mutuas, basadas en relaciones simbióticas (Ramírez, 2008); el acoplamiento de conductas humanas basadas en la circularidad (Iturrioz, 1998; Santa Cruz; n/a) tanto de experiencias, vivencias nuevas y memoria social que son aprehendidas a través de las relaciones sociales.

Desde una postura economicista, la acumulación de capital se debe al acoplamiento entre el valor de uso y el valor de cambio del capital económico (Fernández, 2003); el acoplamiento que se desarrolla de manera constante entre el sistema económico mundial -capitalista- y sistemas económicos comunitarios locales -no capitalistas- (Hidalgo, 2007). Finalmente, Grajeda (2009) observa al acoplamiento como la auto-renovación de los sistemas sin la cual se pone en riesgo la propia existencia y el bienestar de todos los miembros del sistema.

De manera general, y a partir del sentido del AE que mejor resuelve el entendimiento de la política turística, Luhmann (1996; 2007) señala que el acoplamiento se da cuando existe una coordinación comunicativa entre sistema y entorno, lo cual produce un estímulo mutuo hacia ambas direcciones, de forma constante, pero sin verse determinada o condicionada una parte por la otra, esto es, ninguna de las dos partes se ve forzada a operar de cierta forma señalada por la segunda, sino a partir de una cierta empatía y motivación propia que le produce cambios estructurales.

Cuando la información existente no es relevante o autorreferente entre sistema y entorno, entonces se vuelve indiferente y se ignora, a fin de buscar mediante procesos de observación otros tipos de información que pudieran surgir a su alrededor. Cuando la información permite dicha coordinación comunicativa, entonces se remite a la socialización, no de forma directa sino a partir de un acoplamiento estructural emergente, un nuevo orden que no da lugar a la transferencia de información, sino más bien, a la reproducción de información al interior de un sistema, sin que dicha información se pierda en el entorno social.

De esta forma, sistemas parciales como el económico pueden entrar en un estado de reproducción de información referente al bien común que busca el sistema

político, pero adecuado a las funciones propias que cada sistema realiza; el político mediante la búsqueda de factores que conlleven al bien social, mientras que el económico, a la generación y producción de bienes monetarios principalmente, que en conjunto puedan ser utilizados para mejorar la calidad de vida de las comunidades e impulsar el desarrollo mediante la industria.

Sin embargo, y debido a que los sistemas por sí solos no pueden tener un entendimiento con su entorno, pues corresponde a otro tipo de formas, requiere conectores que le abran las posibilidades de interacción, como ejemplo el caso del cerebro humano respecto a su medio ambiente; aquí es donde se hacen presentes las organizaciones, que a partir de la decisión como operación elemental, les permite el intercambio continuo de información con otros sistemas mediante sus propias organizaciones sociales.

Dentro del entramado que se ha desarrollado, y que sigue evolucionando en formas cada vez más complejas de la sociedad moderna, comúnmente llegan a emerger distinciones comunicativas que logran introducirse simultáneamente en las diferentes operaciones autopoiéticas de los sistemas parciales o funcionales creando estructuras acopladas entre ellos, las cuales tienden a convertirse en medios simbólicamente generalizados que son observados y captados de forma permanente por los sistemas.

Entre algunos de los medios simbólicamente generalizados a destacar se encuentra el amor, la verdad, el dinero y el valor, formas de sentido que coordinan las relaciones de entendimiento a partir de su aceptación en el sistema social. Pero existen otras formas de sentido, que aunque actualmente no se hayan institucionalizado como un medio simbólico o lo hayan alcanzado débilmente, cumplen con la misma función de constituir redes de comunicación entre los diferentes sistemas, una de estas formas es precisamente la del turismo, actividad diferenciada socialmente que permite la interacción de los sistemas a través de diferentes estructuras organizacionales diseñadas expreso en cada sistema funcional involucrado para absorber elementos específicos de la actividad turística y reintegrándolos bajo una nueva estructura. A continuación se describe el paso del

turismo hacia su diferenciación social, a fin de observar cómo se desarrolló como una forma capaz de irritar el comportamiento social.

## **5.2 El surgimiento del turismo en la sociedad moderna**

Desde hace tiempo, el hombre ha tenido la necesidad de desplazarse de un lugar a otro, en un primer momento, su motivación se centraba en la sobrevivencia, siguiendo animales que cazaban, en busca de agua, mejores climas o sitios más seguros. Posteriormente, el descubrimiento de nuevas tierras, la exploración de las mismas e incluso el dominio y conquista de un pueblo sobre otro marcó el impulso de viajar a lugares cada vez más lejanos y en muchos casos hostiles.

No ha sido sino hasta hace poco, que los viajes han adquirido un nuevo significado: en primer instancia, como un signo de estatus y distinción jerárquica entre aquellos con capacidad de viajar (clase alta), por sobre aquellos que carecen de ella (clase baja), sumidos en una nueva motivación basada en la adquisición de una amplia cultura, por parte principalmente de los jóvenes ingleses que concluían sus estudios con un viaje de larga duración por las principales ciudades europeas (Turner y Ash, 1991); y en segunda instancia, con el signo de estatus y distinción jerárquica ya no basada en la adquisición de amplios conocimientos, sino como una contradicción a las obligaciones comunes, esto es, al ocio.

Este último tipo de viaje, basado en el ocio y el placer, fue posible solo a partir del auge que tuvo la revolución industrial en el siglo XIX, apareciendo nuevos modelos empresariales que permitieron la separación del tiempo de trabajo y el tiempo libre. No obstante, no fue sino a partir del impulso de los medios de transporte, como surgió el primer indicio del viaje organizado, siendo en 1841, cuando Thomas Cook logra conjugar una empresa de transportación (el ferrocarril), con una de hospedaje y otra más de alimentación, vinculadas a partir de un valor específico (viaje placentero), en lo que se consideró el primer viaje turístico de la historia (Turner y Ash, 1991).

A partir de aquel momento, el impulso que se le dio a esta nueva actividad se vio reflejado por claros intereses económicos. Comenzaron a surgir pequeñas empresas que ofrecían mayores servicios y nuevos y más lejanos destinos, por lo que cada vez un mayor número de personas buscaban aprovechar su tiempo no laboral en un viaje de ocio, convirtiendo al turismo y a los destinos de sol y playa principalmente en productos masificados. Durante este periodo que puede ser denominado como de “surgimiento”, los viajes se realizaban bajo una premisa meramente económica, tanto los precios, empresas, productos y destinos como la actividad turística en general debía sus operaciones al sistema económico, siendo que el sistema político aún no mantenía una intervención reguladora al no percibir esta nueva distinción como algo referente a sus operaciones.

Fue a partir de la década de los 50's, que el turismo de masas cobró mayor importancia, cuando los turistas manifestaron la necesidad masiva de comprar viajes organizados (Osorio, 2005), creándose así una integración entre transportadoras, empresas de hospedaje y alimentación, operadoras turísticas y empresas organizadoras de viajes principalmente. El sistema económico se apropió entonces, de la necesidad de crear una industria capaz de servir de apoyo antes, durante y después del viaje turístico, volviéndolo más accesible y permitiendo su reiterada compra, generando así un constante intercambio de dinero (su operación autopoietica) a partir del turismo.

El surgimiento del avión como un medio de transporte veloz, capaz de trasladar un mayor número de personas, acortando distancias y reduciendo tiempos se convirtió en el protagonista que hizo posible el literal “despegue” de la actividad; los destinos turísticos se fueron construyendo a lo largo del planeta bajo estándares comunes enfocados a lo que el turista requería; de esta forma, viajar a Acapulco, el Caribe, o Benidorm, significaba tener acceso a las mismas características en cuanto a servicio e infraestructura, pero con la distribución e imagen diferente; alcanzando con ello que tanto el viaje turístico, como el destino, se vieran sumergidos en una reproducción recursiva basada en estándares comunes a favor de atraer el mayor

número de turistas en una constante competencia de productos turísticos: los del turismo de masas, o etapa *fordista* descrita anteriormente en otro capítulo.

En este momento, es que el sistema económico, comienza a describir al turismo como una actividad económica emergente diferenciada de otros tipos de actividades al interior de la sociedad. Pero el turismo, al igual que el resto de las actividades sociales, no se ha mantenido constante y de forma lineal; su evolución al interior del sistema económico ha arrojado una serie de riesgos que se fueron introduciendo en el entorno social y que la economía fue incapaz de reducir debido a los límites de su propia organización; tales riesgos heterorreferentes para la función económica se volvieron autorreferentes a otras funciones sociales; siendo que, desde la perspectiva del sentido, fueron introducidos de manera positiva en otros sistemas mediante la forma de insumos capaces de permitir su autopoiesis.

Incluso los riesgos surgidos por el continuo aprovechamiento y sobreexplotación de los recursos naturales, la fabricación y desecho de bienes, cambios en el valor económico como inflación y globalización, cambios en la percepción de la naturaleza, incendios, contaminación, reciclaje, y los cambios climáticos y ambientales, generan cambios estructurales en el colectivo social así como en las actividades que a su interior se realizan como es el caso del turismo, el cual, al presentar cambios en su desarrollo, derivan cambios en todas las operaciones que de él se generan, incluso económicas y políticas.

En un primer momento, estos riesgos arrojados al entorno, conllevan al surgimiento del AE entre sistema y entorno, ya que dicho acoplamiento se crea para resolver problemas surgidos en el sistema social que no pueden ser abarcados por un solo sistema funcional, en este caso el económico.

El sistema político por su parte, fue factor importante para el despunte de esta forma de turismo; en un primer momento, comenzó a observar un nuevo tipo de información por parte de su entorno que le provocó (como un detonante) una irritación, permitiéndole observar a la nueva industria del turismo como una posible actividad que conlleva al bienestar social, y dada su naturaleza generadora y captadora de divisas, admitiéndola como parte de su operación interna, con lo cual,

sin necesidad de influir o ser influenciado por el sistema económico (hasta ahora principal operador de la actividad turística), lo reproduce mediante su propio código: “el poder”, generando así decisiones que por primera vez, aunque de manera primitiva, involucran de lleno a la comunidad local como parte del fenómeno.

Así, el sistema político se convierte en uno de los principales responsables del impulso del turismo al verlo como una estrategia de captación de divisas que permite la reconstrucción de las ciudades que fueron destruidas por la segunda guerra mundial; y la cual -al dar resultado- se extiende a las zonas rurales y periféricas de Europa ahora como una estrategia de desarrollo alternativo en cara al cambio de la producción agrícola (Kneafsey, 2000); por lo cual, se llevan a cabo nuevas decisiones que traen consigo la creación de centros turísticos en destinos diferentes, pero manteniendo constante la misma línea: de sol y playa.

En una primera instancia y debido a la propia evolución del turismo, es así que se logra desarrollar un tejido de relaciones simbióticas que hasta el momento han afianzado a la dualidad política-economía como la principal responsable de la dirección de la actividad turística “instituida”. Con ello se alcanza un nuevo nivel en cuanto a la representación del turismo al interior de la sociedad, dejando de ser una actividad exclusiva de un solo sistema funcional para convertirse en un referente de otras formas de comunicación.

### **5.3 Turismo como medio de acoplamiento estructural**

El turismo, tal y como lo conocemos en la actualidad (desplazamiento con fines de esparcimiento en el tiempo de ocio), es una actividad que se ha convertido en una necesidad social que requiere ser satisfecha continuamente. Para ello, se requiere de una adecuada organización funcional para que su ejercicio pueda ser desarrollado de manera justa; por tanto, el turismo no puede quedar inmerso en la operación de un solo sistema funcional, llámese económico, político o familiar, sino que se divide en operaciones específicas para cada uno de ellos (pago por hospedaje para el sistema económico, creación de CIP's para el sistema político,

explicación del fenómeno para el sistema de la ciencia, relajación terapéutica para el sistema de la medicina, etc.) para al final articular y dar sentido a lo que se conoce como el fenómeno turístico.

La división de las operaciones del turismo por parte de los sistemas funcionales, se puede apreciar de manera más clara en el nivel de las organizaciones, que es donde se manifiestan concretamente aquellos actores (pequeños integrantes de cada sistema funcional) que hacen posible su existencia.

De manera general, la articulación de funciones específicas por parte de los actores involucrados hace posible la actividad turística, convirtiéndose entonces en un medio de AE entre diferentes tipos de comunicación, del que particularmente y para efectos prácticos de la presente investigación, dada la extensión y complejidad explicativa que resultaría un análisis general, se toman a la política y la economía como las más representativos.

Ante esto Osorio (2005) señala:

“El turismo requiere de varios sistemas funcionales para su ejecución, no lo puede hacer a través de uno sólo, tiene que ligar a varios sistemas parciales para su comunicación en el sistema de la sociedad, tarea que revela una función de medio de acoplamiento entre sistemas parciales. En otras palabras, las diferentes relaciones que se generan por efecto de la actividad turística son distinciones que se operan en los sistemas funcionales existentes de la sociedad y que les confieren la autorreferencia y heterorreferencia respectivas. El turismo tiene representación en el sistema social en virtud de que, como medio, permite un acoplamiento entre los sistemas funcionales que lo distinguen”.

Dentro del sistema económico es donde el turismo se ha visto mayormente asociado, debido a que es en éste primer sistema funcional que el turismo hace su aparición como una actividad que permite la creación de un paquete asociado al viaje y al ocio y que puede ser vendido, con ello detonando la operación del intercambio del dinero. De hecho, en las concepciones tradicionales del turismo, se le señala como una actividad que no involucra en su práctica fines de lucro (Molina,

1982), resaltando el código del sistema económico pago/no pago; La OMT (1999) agrega que los fines pueden ser de ocio, de “negocios” o de otros motivos, donde se especifican actividades referentes al sistema económico pero adaptados a la actividad turística. Finalmente, Molina también ve y caracteriza al turismo como una gran industria sin chimeneas (1982), que es explotada para obtener beneficios económicos a costa de las comunidades locales o la desaparición de los recursos naturales, impactos que se vuelven heterorreferentes al sistema pero que generan irritaciones a otros sistemas en su entorno.

En pocas palabras, dentro de la actividad turística, el visitante realiza un constante intercambio de dinero, ya sea antes de realizar la actividad turística (reservación de habitaciones; compra de boletos de autobús, avión o barco; obtención de visas y pasaporte; equipamiento personal: maletas, ropa, equipo de fotografía o filmación; etc.); o durante la actividad turística (hospedaje; alimentos, entradas a atracciones: museos, parques, bares, zonas arqueológicas, ferias, exposiciones; práctica de actividades recreativas: pesca, buceo, *rappel*, visitas guiadas, campamentos, safari; desplazamientos en transporte local; *souvenirs*; etc.); incluso en ocasiones el intercambio de dinero continua aún después de concluir el viaje turístico: desplazamiento de la terminal terrestre, marítima o aérea a la residencia del turista, impresión de fotografías, incluso la venta de algunos artículos traídos del viaje turístico.

Al mismo tiempo, cada empresa encargada de prestar estos servicios al turista, interactúa constantemente con otras empresas que buscan el mismo objetivo, a fin de brindar un servicio constante que permita a cada visitante la generación de nuevas y satisfactorias experiencias; de esta forma, dichas empresas (hoteles, restaurantes, parques, agencias de viaje, transportadoras) llevan a cabo sus operaciones en una vinculación recíproca que de otra manera no podrían ser llevadas a cabo al mismo nivel, al mismo tiempo de generar un AE con los organismos públicos que regulan los precios, distribución y comercialización de los productos y servicios ofrecidos: toda planeación, dirección, estrategias y vinculación entre los diferentes actores turísticos (Osorio, 2005), se ven reflejadas en la



operación del sistema político, conjuntando en otro acoplamiento, a organismos públicos (gobiernos, secretarías, dependencias públicas) con empresas pertenecientes al sistema económico (hospedaje, restauración, recreación) al interior del turismo.

Cabe resaltar, de manera concreta, que dentro del acoplamiento que el turismo logra en los sistemas funcionales, el turista no forma parte, sino solo como un referente de su entorno, perteneciente al sistema social, debido a que el turista como ente social, no puede ser introducido a un solo sistema funcional cualquiera que sea, quedando inmerso en la sociedad a nivel de las interacciones.

Pero ¿cómo es que se lleva a cabo tal acoplamiento estructural? Ya se ha apreciado que la evolución del turismo a partir de la operación del sistema económico, logra consolidar un mercado turístico amplio, pero, al mismo tiempo, ceñido, que se ve reflejado a manera de riesgo que surge mediante el desequilibrio palpable en la distribución del bienestar, que al centrarse en las exigencias que al turista le generan satisfacción, se descuidan los impactos que conlleva la explotación de los destinos turísticos, primordialmente, en su gente. Tal riesgo, como se puede apreciar, no es referente al sistema económico, y por lo mismo, no es observado. Aun así, persiste.

Con la intervención del sistema político, se logra entonces por un lado, la atracción de nueva infraestructura (pavimento, alumbrado, vías de acceso, alcantarillado, servicios de salud) que hace posible el desarrollo local y el mejoramiento en la imagen y calidad de vida del residente; y por otro, la integración de una industria turística (transporte, alojamiento, restauración, recreación) que hace posible la oferta en el mercado y la satisfacción del turista.

Sin ir más allá, es el acoplamiento entre intereses políticos y económicos, que se desarrollan los destinos turísticos planeados expresamente para tal actividad, resolviendo la problemática de generar un intercambio de compra/venta de los productos turísticos, y contribuyendo al desarrollo local en cuanto a servicios públicos, imagen urbana y generación de empleos. Aunque el acoplamiento no siempre se mantiene estático en un solo lado, sino que en su contraparte

consenso/disenso, provoca una distribución asimétrica de satisfacción entre residentes, operadores turísticos y turistas, teniendo este último la posibilidad de seleccionar un atractivo por sobre otro en cualquier momento, sin verse forzado a adquirir el servicio turístico por ser parte de su actividad.

La infraestructura turística, las artesanías, y el producto turístico puede incrementar los costos de consumo de los residentes locales, que a su vez pueden ser desplazados de sus tierras o privados de sus actividades productivas tradicionales, mientras que los operadores y empleados pueden llegar a ser contratados con un salario insuficiente, extensos horarios de trabajo o bajo condiciones insalubres; estos resultados, aparentemente negativos, no se convierten en fracaso para las actividades político-económicas de planeación y acción de la actividad turística, sino que, al contrario a lo pensado, dotan de información (a manera de insumos) que permite la búsqueda de nuevas estrategias que garanticen, de manera acoplada o independiente, las operaciones internas de ambos sistemas funcionales a partir del tema del turismo.

El sistema político, configurado comunicativamente bajo la relación poder/voluntad, busca una constante mejora en las relaciones sociales. Tal como señala Luhmann (2009), el principio de la sociedad se da cuando se pasa de la violencia física a un control basado en la comunicación. Posteriormente, el poder pasa a una relación circular: el superior da órdenes que el subordinado acata, pero siempre en función a sus posibilidades, siendo aquel con poder, limitado a tomar decisiones que están dentro de la capacidad del que las lleva a cabo. Finalmente, ya dentro de la sociedad moderna, estas decisiones (colectivamente vinculantes) son tomadas a futuro, y no para ejercer control humano, ya que la coacción deja de centrarse en el individuo para permanecer en las leyes y postulados escritos que dictan normas de regulación.

Un ejemplo claro del “poder” otorgado a tales postulados, se presenta en la década de los años 90, hace no mucho tiempo, cuando el sistema político constantemente irritado por las comunicaciones surgidas en su entorno (incluso a su interior), se centra en la búsqueda del bien común (global) generado a partir del cuidado de su

medio ambiente, debido a que “la humanidad se encontraba presionando excesivamente la red de seguridad natural de que depende la vida, sin llegar a garantizar una calidad de vida básica para todas las personas” (Fondo para el medio ambiente mundial, 2000). Así, es como en 1992 se lleva a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde 178 dirigentes políticos se reúnen para la formulación de un documento resultante denominado Agenda 21 que sentenciaba el rumbo de las industrias globales, incluido, el turismo.

A partir de este hecho representativo, y vinculado a la necesidad del turista de alcanzar nuevas experiencias en sus viajes de ocio, que aún se veían dominados por productos de sol y playa, es que el turismo como una distinción clara de la sociedad, genera un nuevo nivel de AE que se consolida entre sistema político y económico con el surgimiento de una nueva distinción comunicativa denominada “turismo sustentable”, el cual logra consolidarse claramente a partir del denominado turismo alternativo, representado por tres grandes productos turísticos: turismo de aventura, ecoturismo y turismo rural (Sectur, 2004; 2007); afianzando así, la búsqueda constante del bienestar común a partir de la misma operación: mientras que el sistema económico, a través del turismo de masas se centra en el bienestar del turista como generador de divisas, el sistema político, a partir del turismo sustentable se centra en el bienestar de la comunidad local como alternativa de desarrollo.

La agenda 21, la carta del turismo sostenible (1995) y el protocolo de Kioto (1997), entre otros, así como las leyes y postulados políticos locales, regionales y nacionales, adquieren el poder a partir del cual, las organizaciones gubernamentales llevan a cabo decisiones colectivamente vinculantes que repercuten en la dirección del turismo, el cual, por su parte, realiza la función de ser un detonante en el AE entre el gobierno y las empresas; tal y como lo aclara Osorio (2005) el sistema político a través del gobierno planifica y decide sobre el turismo, mientras que el sistema económico, a través de la industria turística, lo opera.

La regulación que el gobierno genera como organización, recae entonces en todas las empresas de la industria turística; sin embargo, no trata de coaccionar su actuar,

sino de sentar las reglas que deben seguir en caso de que éstas decidan operar en un territorio específico. Con esto, no se pretende anotar que el turismo es la única forma comunicativa que logra este acoplamiento entre los dos sistemas, sino más bien, se trata de comprender la función que desempeña el turismo como distinción al interior de la sociedad y la relación que logra entre dos tipos de operación diferente. Así, el turismo de masas y turismo alternativo surgen para reducir riesgos, pero, a la vez, generan nuevos.

Es justamente el acoplamiento político-económico, el que posiblemente conlleva al surgimiento de la política turística, tal y como hoy la conocemos, como parte de la regulación política sobre las actividades económicas que median el desarrollo turístico, mitigando los impactos (negativos) que recaen en las comunidades receptoras, tanto en aspectos laborales, educativos, culturales y ambientales, a saber, convirtiéndolos en oportunidades de mejora.

Los gobiernos a partir de la regulación, construyen políticas turísticas para desarrollar reglas que ayuden a asegurar (determinen) una cierta respuesta en la comunicación, logrando un éxito normativo, como pagar impuestos por el consumo de alimentos y bebidas o por la utilización del transporte aéreo, sin embargo, la propia lógica de la sociedad convierte en sumamente improbable este éxito comunicativo al presentarse otras formas de hacer turismo. Entonces, la política turística se convierte en un tipo de comunicación que ordena de manera ideológica las reglas de acción en la operación turística, un símbolo depositado en la memoria colectiva que se contempla, pero no siempre se presenta.

De esta forma, cada actor que emprenda su participación en el turismo sin importar la función que desempeña, se debe adecuar, en mayor o menor medida, a los postulados y normatividad de la política turística, ya sea en forma de financiamiento, permisos o simplemente a partir de las reglas para efectuar la actividad turística; al igual que las constantes reestructuraciones que pueda sufrir en su evolución, sin embargo, no se debe olvidar que el riesgo de éxito o fracaso en la implementación turística persiste a través de las posibles fallas y errores que comúnmente pueden llegar a surgir en su gestión, las cuales, aseguran la permanencia de su operación.

La política turística como nodo de red que articula diferentes actividades sociales, ha permitido el surgimiento de otros tipos de distinciones en la comunicación que se han venido desprendiendo como símbolos institucionalizados en el mundo, distinciones que si bien, pudieron encontrarse latentes en otros órdenes sociales, e incluso, al interior de la sociedad moderna, son a partir de las regulaciones políticas en torno al turismo como se comienzan a situar como una costumbre del comportamiento social.

Una de estas distinciones es la que corresponde a la idea de vacaciones, forma que tiende (simbólicamente) a relacionarse directamente con la actividad turística, y que en conjunto con la idea de la “política turística reproductiva” como la segunda distinción que se presenta, se desarrollan como dos propuestas de análisis de acoplamiento estructural entre sistemas político y económico desde la perspectiva luhmanniana.

A partir de la separación del tiempo libre del tiempo laboral, el hombre trabajador, por vez primera, obtuvo la oportunidad para realizar las actividades de una manera más libre, a saber, específicamente las que requerían de un tiempo más abierto para llevarlas a cabo. Tiempo que evolutivamente fue convirtiéndose en lo que actualmente se denomina vacaciones, referidas a aquel espacio de tiempo no laboral en el que se conjunta una determinada cantidad de días para el descanso y disfrute social, pero manteniendo los derechos adquiridos laboral o educativamente.

Actualmente, las vacaciones son vinculadas a la actividad turística, incluso, realizar un viaje de ocio se vincula comúnmente a la idea de “salir de vacaciones”, debido a que es este periodo el que precisamente se aprovecha para *turistear* principalmente por los grupos familiares. La industria turística ha logrado crear una serie de productos que son ofrecidos a partir de grandes campañas publicitarias (Osorio, 2010) para su aprovechamiento en periodos en que las vacaciones son extensas; debiendo su principal éxito básicamente al empate que logra el sistema político a partir de la regulación de las vacaciones empresariales y las vacaciones educativas.

En algunos países, por ejemplo, este tipo de AE logra crear estrategias por parte de los gobiernos locales, basados en decisiones colectivamente vinculantes, para que

los trabajadores cuenten con un mayor tiempo libre. Las jornadas de trabajo en algunos sectores, como los educativos, de salud e incluso propios de organismos públicos, se han venido reduciendo de doce a ocho y hasta cuatro horas diarias, aumentando los periodos vacacionales en las empresas (acoplado el calendario de trabajo con el calendario educativo) para impulsar la actividad turística, de hecho, continuamente surgen comunicados por parte de los representantes públicos, para señalar los periodos en que se decretan días de descanso obligatorio que suelen adaptarse a los fines de semana para crear los llamados “puentes laborales”, idóneos para salir de viaje a destinos cercanos; con la finalidad de detonar el desarrollo económico en países que apuestan por el turismo como estrategia que lleva al bienestar ya no solo de la comunidad local del destino turístico, sino impactando a las comunidades emisoras de turistas, a sabiendas que el turismo logra crear imaginarios y realidades temporales que liberan de estrés, cansancio, aburrimiento y malestar en quien lo practica, y facilitando desarrollar las actividades cotidianas al término de las vacaciones, alcanzando con ello, el orden social a partir del desarrollo local.

Recordando que el sistema político es el único sistema funcional que tiende a dividirse territorialmente a partir de su configuración gubernamental (Luhmann, 2004), llega a manifestarse de diferente manera según las decisiones colectivamente vinculantes que cada gobierno lleve a cabo sobre su territorio, por lo que la contingencia que surge en cuanto a la selección de un destino turístico y no de otro, llega a ser altamente compleja, principalmente en el turismo alternativo que da la posibilidad de disponer de una alta selectividad en cuanto a rutas, productos, experiencias, gustos, climas y distancia.

Con el turismo alternativo ocurre lo contrario, las distintas modalidades de turismo que se ofrecen no siempre se encuentran en destinos de fácil acceso o con productos estandarizados, incluso, las propias políticas locales, suelen llegar a influir en la toma de decisiones respecto al destino a visitar; entre los principales conflictos que generan riesgos, se pueden enumerar los siguientes:

1. La inseguridad generada a partir de discordancias internacionales, ha repercutido en la gestión de trámites (en ocasiones exagerada) para ingresar a un país y el tiempo para obtenerlos.

2. Algunos territorios prohíben, política, religiosa, o moralmente, que se desarrollen destinos con productos y servicios específicos: en ciertos destinos es mal visto el uso de bikinis en espacios abiertos. De igual manera comúnmente se estigmatiza o se castigan prácticas como el turismo negro, turismo sexual o turismo cinegético.

3. Efectos propios del turismo como la homologación de las vacaciones llegan a influenciar de manera directa la elección de un destino. Durante una entrevista con una estudiante de origen chino, mencionaba la dificultad de obtener una visa para entrar a España en esa temporada, debido a que las oficinas consulares en territorio chino, decidían suspender labores el mismo periodo de acuerdo al calendario de actividades español, sin tener la población china un conocimiento previo de la situación.

4. La especialización de actividades novedosas, con infraestructura exclusiva para otro tipo de operaciones pero que resultan de interés para el turista: inmersiones en cuevas submarinas, expediciones a la Antártida o incluso el viaje espacial.

Estos cuatro puntos, que no son los únicos que se generan, provocan riesgos que ponen en peligro el curso de los destinos turísticos en su concepción espacial, más no de la operación turística como tal; por lo que el turismo, desprendido de la organización territorial, genera a partir del sistema político la construcción de un nuevo sentido de regulación y planeación que se puede diferenciar como una política turística reproductiva, término que se retoma a partir de los estudios de Inhorn y Shrivastav (2010) enfocados a una modalidad específica del turismo (*reproductive tourism*) en el cual se recurre a la visita de diferentes destinos en donde se puedan ajustar los servicios de salud a sus necesidades a partir de un análisis de sus raíces culturales.

Esta idea de regulación turística se construye en un sentido mucho más amplio que su referencia práctica para constituir la como un referente de sentido que los

gobiernos en forma de Estado desarrollan como un medio contingente para resolver el riesgo generado mediante la implementación de las políticas locales. Se desprende de su particularidad de modalidad turística al convertirse en una categoría que abarca el estudio de motivaciones del turista para llevar a cabo la selección de su destino, así como el éxito/fracaso derivado de la decisión política global; lo cual le permite al Estado cambiar el paradigma clásico de atraer al turista mediante el desarrollo y promoción turística, para generar una red de cooperación holística para la apertura a las facilidades normativas (eliminación de visado, reembolso de impuestos, apoyo consular, estandarización de la moneda de cambio) para el acceso a productos turísticos locales. Esta forma de proceder en la política turística permite que se vuelvan probables nuevas formas de hacer turismo que de otra manera estancarían su evolución al margen de los cambios sociales actuales; con ello el riesgo que se genera por la política turística local disminuye y se estabiliza la función política con el AE que ahora incluye al sistema educativo con los estudios científicos del turismo y al derecho con el trato justo.

La política turística reproductiva logra, entonces, que los gobiernos, industrias y universidades se unifiquen para abrir nuevas posibilidades de decisión, a fin de acaparar un mayor número de visitantes, tal es el caso de la Unión Europea que a partir de su formación en 1992, decide crear una frontera única que permita a su interior la libre circulación de individuos y mercancías, permitiendo que los turistas que entran en la UE puedan desplazarse libremente por cualquier país miembro, únicamente con su carnet de identidad, reduciendo de manera importante el trámite de documentación y exclusión del viajero y aglutinando la visión cultural europea unificada en los centros educativos mediante la facilidad del estudio en el extranjero. Los turistas no europeos por su parte, solo se enfrentan a un proceso de revisión aduanal al ingresar a cualquier país europeo, lo que le permite posteriormente desplazarse libremente entre un país y otro solo con su pasaporte como símbolo de identificación personal.

Otro beneficio logrado a partir de esta modalidad de política turística se centra en las modificaciones legislativas que algunos territorios realizan para captar mayor



turismo: se aprueba el matrimonio entre personas del mismo sexo con la idea de captar el turismo gay; se respeta en los destinos de sol y playa el uso de *bikini* y el *topless*; incluso se generan productos turísticos controlados íntegramente por instituciones de gobierno locales como los hoteles y balnearios dirigidos a pensionados o con seguridad social, o los destinos administrados por organismos de alcance mundial como los que permiten el impulso del turismo a compañías privadas como Blue Origin o Virgin Galactic reconociendo su trabajo científico por la NASA (Serrano 2011).

Así como se puede observar, el “natural” desarrollo del fenómeno turístico se ha vuelto cada vez más complejo llegando a generar grandes posibilidades de éxito de acoplamiento estructurales en torno a la integración del sistema político como el regulador de la acción. Se puede resolver de igual manera, que la estructura del turismo se modifica gracias a tal integración resolviéndose en tipos de turismo como el sustentable, que si bien no logra desplazar al turismo tradicional, si comienza a ocupar un lugar trascendental en la configuración del turismo como una nueva distinción que se reinventa distante de su origen en la sociedad.

Finalmente, dado que la planeación y organización turística adquiere limitadas probabilidades de éxito por proceder directamente de un solo sistema funcional, y que en el entorno el turismo se vuelve mucho más complejo, sus operaciones al nivel de las organizaciones buscan continuamente referencias que le permitan evolucionar en su desarrollo volviendo cada vez más improbable el estudio de la concepción de la política turística desde su visión explicativa.

Los límites que diferencian a la política turística se diseminan en la realidad al no contar con referentes físicos que las distinguan claramente, por lo que su explicación al interior, como una actividad social capaz de generar una distinción, se debe llevar en el plano del sentido, tan solo como una representación de su realidad, y no como una radiografía exacta de los procesos que se reflejan en el turismo politizado.

Así como existen diversas formas de hacer turismo como el sustentable, de sol y playa, de negocios, religioso o cultural, de igual forma se presentan en su contraparte acción/gestión formas de hacer turismo a partir del control del mismo

como el costo, acceso, tiempo o regulación, lo que convierte a la política turística desde esta perspectiva, en una forma más que presenta el turismo en una extensa gama de posibilidades de representación social. Al final, es el acoplamiento entre los diferentes sistemas funcionales, el que le da un sentido práctico a cada una de estas posibilidades, comprendidas mejor en su conjunto que como actividades aisladas entre sí.

## **CAPITULO VI**

### **ANALISIS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA MEXICANA DESDE LOS SISTEMAS FUNCIONALES**

Un determinado sistema gubernamental (monarquía, democracia, tiranía) por si solo o aun tomando en cuenta sus instrumentos de operación, no ayuda a explicar cómo opera de manera visible la política turística; ésto, como ya se ha señalado en apartados anteriores, se percibe desde la perspectiva de su significado, categoría que la teoría política adquiere una vez que se identifican los actores involucrados (sector público, sector privado, ONG's, comunidad local, turistas) y las diferentes posibilidades comunicativas que estos actores producen, y reproducen, durante sus relaciones sociales.

Son entonces, el sentido y significado, categorías que pueden resolver la forma de caracterizar claramente lo que conlleva hablar de política turística y que pueden definir si se constituye dentro del Sistema Político y de ser así cómo se hace en una realidad específica.

Las formas de la política turística son muy variadas de una región a otra, y actualmente delimitarla y separarla de otro sistema se vuelve tarea compleja debido al resquebrajamiento que sufre por su constitución multisectorial, multirregional y multioperacional. Por ello, se presenta como caso de estudio, el análisis de la política turística en México, en función de su organización y formas de acoplamiento estructural, ya que solo como conjunto, se puede analizar a la política turística tomando como base un ejercicio de aterrizaje de la teoría a un caso concreto de estudio, apoyándose de la idea de que el sistema político es el único sistema funcional que desde la propia perspectiva del autor, puede ser analizado territorialmente, en este caso, desde la visión de una actividad turística nacional.

Desde la idea anterior, en la sociedad moderna se diferencian sistemas que permiten su desarrollo y permanencia a partir de ciertas funciones distintivas. Para el caso del turismo, su operación sirve de sustento para cada uno de estos sistemas, caso concreto es el Sistema político, en el cual las funciones que ejerce en torno al

turismo van de acuerdo a su ordenamiento y regulación política, es decir, en forma de turismo politizado. Este tipo de turismo, aun cuando puede observarse en cualquier ambiente social, es mejor percibido desde un ejercicio nacional, recordando que el sistema político tiene la misma forma de operar en cualquier territorio, pero sus resultados y alcances se ven limitados de acuerdo a las estrategias públicas que cada organización ejecuta a su interior. La forma de ver más claro este asunto remite a su análisis en un caso en particular, el cual consiste en observar el fenómeno turístico a partir de la operación política desde el Estado mexicano, todo desde su organización eje: la Secretaría de Turismo federal. A continuación, se hace un recorrido por los principales actores que comprende la operación política en torno a la actividad turística mexicana.

### **6.1 Secretaría de Turismo en México**

La política turística en el territorio mexicano se maneja y administra a partir de la Secretaría de Turismo (Sectur) la cual, junto con otras secretarías nacionales y estatales, dirigen el rumbo de la actividad turística que se desarrolla a lo largo del país. Para conocer cómo es que se dan las operaciones básicas de la Sectur desde una visión sistémico-funcionalista, a continuación se da paso a desarrollar un apartado descriptivo de la misma, sus funciones más representativas y las organizaciones descentralizadas que contribuyen a su labor en torno al turismo.

En México, el impulso del turismo se dio con gran ímpetu a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando el entonces presidente de la República, Miguel Alemán, decide proyectar al exterior la imagen de México, creando específicamente para dicha actividad los destinos de Acapulco, Puerto Vallarta, Mazatlán, Guadalajara y Ciudad de México entre otros (Arredondo, 2012); es en esta época cuando prácticamente se da a conocer México al mundo en el aspecto turístico, sin embargo, fue años atrás, cuando se comenzó a gestar la idea de atraer turistas internacionales a tierras mexicanas, siendo en 1928 cuando el gobierno de México decide crear la Comisión Mixta Pro-Turismo, organismo perteneciente a la Secretaría de Gobernación que para ese entonces buscaba la realización de

estudios y diseño de proyectos que ayudaran a incrementar corrientes de visitantes extranjeros al país (DOF, 2014).

Es tiempo después, cuando el gobierno mexicano decide integrar en sus actividades de promoción turística a las empresas privadas, a fin de obtener resultados más certeros y con mayor rapidez, por lo que en 1930 constituye la Comisión Nacional de Turismo, atribuyéndole el ejercicio asignado a la Comisión Mixta Pro-Turismo, permitiendo además, la participación de los estados en la actividad. Por otro lado, y de manera casi simultánea, se crea el Departamento de Turismo con el gobierno de Miguel Alemán, el cual, depende en ese momento de la Secretaría de Economía pero que sienta las bases de lo que posteriormente se convertiría en la Sectur. Este Departamento de Turismo se centra en involucrar también en sus operaciones a las empresas de carácter privado.

Es hasta 1958 cuando a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en que se definen las atribuciones del Departamento de Turismo, dejando de pertenecer a la Secretaría de Economía para depender directamente del Ejecutivo Federal.

Entre las principales operaciones que adquiere están las de desarrollar estudios para impulsar a todos aquellos lugares y poblaciones nacionales de interés turístico, así como gestionar la vinculación de entidades públicas y privadas para promover la infraestructura y promoción turística nacional. Otra de sus funciones más sobresalientes es la facultad de aplicar y regular la Ley Federal de Turismo, publicada el 1 de marzo de 1961 (DOF, 2014). Años más tarde, surge el mayor logro de la política turística nacional, cuando a principios de 1974 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Fomento al Turismo, la cual permite que a finales del mismo año sea publicado el decreto que eleva a rango de Secretaría de Estado al Departamento de Turismo, al mando de Julio Hirschfield, lo cual le permitió adquirir no solo una mejor estructura organizacional, sino que además se le permitió disponer de un mayor presupuesto financiero, ya no solo para el desarrollo y promoción del turismo, sino la planeación de nuevas estrategias y destinos con potencial para su aprovechamiento, la conservación y el mejoramiento

de los ya existentes, así como la elaboración de estudios, mensajes e imagen de oferta turística nacional.

Diez años después surge la Coordinación General del Sector Paraestatal Turístico y las Coordinaciones Federales de Turismo, lo que hizo posible que la Secretaría de Turismo descentralizara de una mejor manera sus actividades a través de los gobiernos estatales y posteriormente sus diversas representaciones en el extranjero; de igual manera, surge en ese tiempo el Centro de Estudios Superiores en Turismo (Cestur), el cual por primera vez logra coordinar una función que hasta el momento no se había manifestado claramente: la integración de funciones académicas al servicio gubernamental. Recientemente se reestructuraría el Cestur para denominarse Instituto de Competitividad Turística.

Así es como la política turística mexicana recae en una Secretaría que relativamente es de corta trayectoria, 41 años de vida en la que de manera considerable ha logrado posicionar a la industria turística en una de las tres actividades nacionales con mayor número de ingresos económicos, solo después de la industria del petróleo y las divisas generadas por mexicanos laborando en el extranjero. Aun así, la Sectur ha estado a punto de desaparecer en varias ocasiones debido al recorte en el presupuesto federal y a las crisis económicas que han puesto en duda su continuación como dependencia gubernamental; la última crisis se manifestó apenas en el año 2009, cuando se pretendía anexarla a la Secretaría de Economía como un organismo dependiente.

Entre los órganos administrativos con los que cuenta la Sectur para su operación, se encuentran la Subsecretaría de Operación Turística, la Subsecretaría de Planeación Turística, el Centro de Estudios Superiores en Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Corporación Ángeles Verdes.

La Secretaría de Turismo, entonces, es creada a partir de otros organismos gubernamentales que iniciaron con el interés de atraer a los turistas extranjeros hacia los destinos más sobresalientes del territorio nacional, comenzando con lo que ya se ha señalado anteriormente como etapa *fordista* del turismo. Tiempo después, con el fin de optimizar los recursos y operaciones por parte de la

Secretaría de Turismo, se decide simplificar las acciones, es decir, reducir la complejidad de operación de una sola dependencia que no alcanzaba para el nivel de importancia que había ya adquirido el fenómeno turístico, por lo cual, ya no bastaba seguir elaborando destinos y publicidad en serie, sino que se debían atender otras situaciones particulares que iban surgiendo a medida que el negocio del turismo iba avanzando; algunas de estas nuevas miras se enfocaban al mejoramiento de los servicios ofrecidos, a la preservación del producto turístico y más recientemente, a la protección y blindaje del entorno natural y todos sus recursos.

## **6.2 Administración pública mexicana**

Al adentrarse a la Teoría de Sistemas Funcionales, se alcanza a apreciar en primera instancia la complejidad que poseen en la actualidad las políticas turísticas, ya no solo por los actores que se involucran en ella, sino además por las decisiones que se toman para alcanzar las metas a cumplir en los diferentes plazos y el objetivo que se busca continuamente cubrir, en este caso, el bienestar social. Estas concertaciones solo se pueden dar a partir de un elemento clave en la sociedad: la comunicación entre sistemas (psíquicos, organizacionales o en la sociedad en sí). Como ya se ha señalado, las decisiones surgen a partir de las organizaciones, en un acuerdo consensado entre gobernantes (organizaciones) y gobernados (sociedad), todo en función del poder como el elemento constitutivo de la política.

Ya se ha señalado que el turismo es un fenómeno que se presenta en el sistema social, es decir, en el entorno de cada uno de los sistemas funcionales constitutivos de la sociedad moderna; debido a ello, es que sistemas diversos, como el político, recurren a la información que el turismo genera para que pueda mantener su estructura autopoiética (dejando claro que el turismo no es constitutivo de los sistemas funcionales, pero contribuye en cierta medida con sus operaciones internas). Con ello, la Política Turística recrea sus operaciones a partir de la percepción que adquiere del posible beneficio a obtener para la comunidad local con el aprovechamiento y regulación de las visitas a sus destinos turísticos internos.

En un primer momento, la actividad turística, al no tener relevancia significativa en un país en donde apenas se manifiesta, fue vista como un campo de oportunidades para el crecimiento económico interno, con lo cual, los primeros indicios del interés por interiorizarlo como una fuente de bienestar social, terminaron colocándolo como un producto más que debía ser comercializado.

Molina (1982) ve al turismo como una actividad que puede ser concebida como una industria que elabora en grandes fábricas y a gran escala productos sintéticos y estandarizados para ser distribuidos entre las personas que llegan de visita; tales productos, catalogados como intangibles, se fabrican en diferentes presentaciones: descanso, diversión, recreación y experiencias personales, lo que les permite diferenciarse de productos comunes adquiriendo ahora el nombre de servicios turísticos. Dado que dichos servicios pueden ser ofrecidos en multitud de ocasiones, y los moldes que los generan ya han sido creados (cuartos de hotel, atracciones, ferias, playas), lo único que falta realizar es asignar un precio a cada uno de ellos, operación que vuelve a la economía como el sistema (en México) que integra a la actividad turística como parte de sus funciones constitutivas.

Sin embargo, las operaciones turísticas por parte del sistema económico arrojan nuevas formas de operación que son captadas por el Sistema Político y que son diferenciadas en su forma de planificación y gestión del turismo, dejando de lado su creación, distribución y venta a su entorno, ya entendido, social.

El sistema político no altera sus operaciones internas con información ajena al mismo, pero si las diferencias de acuerdo a su configuración territorial, por lo que a nivel de la sociedad, la propia configuración de México le permite situarlo como un Estado-nación basado en la acumulación de riquezas para el impulso del desarrollo social, por lo que la información que determina su estructura va en función a la regulación de las actividades sociales que en dicho territorio se desencadenan. El Estado mantiene el poder, sin embargo en el nivel ideológico en el que se encuentra no puede generar ninguna acción vinculante, por ello es que se apoya de las instituciones que ya se han mencionado anteriormente y que culminan con la creación de la Secretaría de Turismo.



Es, en este nivel organizacional, como la Secretaría de Turismo comienza una serie de intercambios de información con otros tipos de organizaciones tanto públicas como privadas. Se apoya de la información que genera la industria privada para la obtención de los datos necesarios para conocer el desarrollo actual de la actividad turística en México, en base a entradas de turistas extranjeros al país, utilización de cuartos, entradas a establecimientos de alimentos y bebidas, etc.

De igual forma, se apoya de la información generada por las organizaciones públicas económicas para desarrollar una estandarización en cuanto a calidad y precio en los servicios, así como en el cobro de impuestos por su utilización y una serie de sanciones dirigidas tanto a prestadores de servicios como a consumidores (turistas o no turistas) que vayan en contra de estas regulaciones. Claramente la Sectur pretende como lo señala en el Diario Oficial de la Federación, reconocer al turismo como pieza clave del desarrollo económico de México (DOF, 2014), operando con la misma información entre ambos sistemas para lograr un objetivo que permita continuar con sus operaciones internas.

Esta relación entre Sectur con las otras organizaciones públicas y privadas, es lo que da origen al acoplamiento estructural, en donde el turismo sirve como el enlace que sitúa en un mismo nivel de actuación a cada una de ellas. Claramente se alcanza a percibir entonces cómo es que los sistemas funcionales no se encuentran cerrados a su interior, sino que se mantienen clausurados a partir de su operación básica e interactúan, analógicamente, como las distintas áreas de un departamento, en donde cada habitación permite la entrada y salida de información a partir de portales de comunicación entre ellos, que pueden ser abiertos mas no invadidos entre sí en cuanto a sus funciones específicas. Dicha información, a pesar de que viaja de un sistema a su entorno, no se pierde por quien la emite, sino que se mantiene como una reproducción exacta de la misma.

La función de la Sectur en cuanto a la actividad turística es la de conducir el desarrollo turístico del país, el impulso del desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de los servicios, la promoción del país a nivel internacional y muy en especial, la articulación de las acciones que se realizan tanto entre diferentes

niveles de gobierno (local, sectorial, nacional) como entre diferentes organizaciones (públicas y privadas). Con lo que, aparte de valerse del turismo para acoplarse con otros sistemas, también el propio sistema político, a partir de su nivel organizacional, sirve para articular diferentes sistemas funcionales, como el de derecho y el económico por señalar algunos.

De igual manera, la política encaminada al turismo realiza funciones en su nivel organizacional que de otra manera no podrían ser observadas, creando una red de interacciones que lleva a un entramado de decisiones y acciones divergentes que pueden ser observadas mediante un Análisis de Redes Sociales (ARS), como herramienta de apoyo.

### **6.3 Sistemas funcionales y análisis de redes sociales**

El análisis de redes sociales (ARS) permite observar a gran escala las interacciones, tendencias y relaciones que se producen continuamente en la sociedad, cuya finalidad, como lo menciona Porras (2015), permite descubrir los patrones de interacción entre las personas, grupos, o para el caso de la presente investigación, organizaciones sociales de sentido. En una concepción amplia, las redes sociales tienden a representar sistemas complejos, debido a que la colectividad de sus elementos tiene un mayor valor al ser observada en conjunto que de manera individual.

De igual forma, Roger Brown (en Porras, 2015) menciona que los movimientos y contactos que uno ve no son al azar como puede pensarse, sino que se desarrollan de forma modelada, algunos componentes siempre están juntos, algunos se reúnen de manera continua y algunos nunca se aproximan. Descubrir el tipo de relaciones que se generan es posible solo si se posiciona en un punto de observación lo suficientemente lejano para ver a cada elemento como un punto al interior de un plano, tal punto de observación es posible si se hace uso de herramientas virtuales de Análisis de Redes Sociales.

Para conocer acerca de este tipo de herramientas, se dará paso a presentar los fundamentos básicos de la metodología del ARS. En primer instancia, una red social consiste en los vínculos establecidos entre un conjunto de actores sociales (ya sean individuales o colectivos), que proporcionan interpretaciones de la conducta social de dichos actores (Luka y Harris, 2007); cabe señalar, que las interacciones virtuales -forma base del contacto comunicativo de la sociedad actual- permiten que las relaciones sociales basadas en redes vayan en aumento y por consiguiente, se fortalezca dicha relación. Una red entonces remite a una estructura conformada por conjuntos sociales que se conectan por motivos o intereses compartidos.

Sanz (2003) señala que el análisis de redes es una “aproximación intelectual amplia” que ayuda a la identificación de estructuras sociales que emergen de las distintas formas de relación que mantienen; en general, para el autor, el análisis de redes sociales debe ser observado como un método que conecta el mundo de los actores con las estructuras sociales que establecen, lo que contribuye en la presente investigación, con la idea de acoplamientos estructurales entre diferentes organizaciones sociales (actores) a partir de estructuras relacionales definidas comunicativamente como política, religión o economía. En este sentido, los nodos no colaboran entre sí, solo se comunican.

Al interior del sistema social, como ya se ha señalado anteriormente, existen múltiples relaciones de múltiples sentidos, donde los nodos, dependiendo del papel que desempeñan a cada momento, van realizando interacciones diversas con otros nodos en cada aspecto social (familiar, laboral, educativo, institucional), lo que introduce una gran complejidad al momento de ser observadas dichas relaciones; es por ello que el análisis de una red de comunicación puede ayudar a visualizar a grandes rasgos los *clusters* generados a partir de tales redes de comunicación e interacción, permitiendo un acercamiento al funcionamiento de una red en especial.

En este caso, las redes sociales que se pretenden analizar, son las que se generan a partir de la Secretaría de Turismo Federal de México como un nodo central que atrae y vincula diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales que se comunican entre sí para alcanzar sus objetivos comunes y particulares. A

continuación se presenta una serie de redes generadas con la finalidad de entender el acoplamiento estructural que la actividad turística desarrolla entre el sector político y económico principalmente.

#### **6.4 ARS aplicadas al turismo en México**

La Secretaría de Turismo Federal (Sectur) representa la organización política encargada de dirigir el rumbo de las actividades turísticas del país, tarea que se vuelve de gran complejidad si se considera el número de destinos turísticos en operación y las diversas empresas prestadoras de servicios. Por ello es que la Sectur desarrolla sus actividades acoplándose directamente con otras organizaciones políticas dirigidas a diversos aspectos sociales como el económico, jurídico o educativo. Al ser el turismo una actividad social multidisciplinar, no puede ser proyectada sin involucrarse en actividades de diversa índole; y ya que su desarrollo prima principalmente en el ambiente económico dada su naturaleza capitalista, las organizaciones gubernamentales, en este caso la Sectur directamente, tienen el compromiso de comprender e impulsar sus estrategias sin dejar de lado los intereses de otros sistemas funcionales.

Para llevar a cabo el ARS al caso de la Secretaría de Turismo, durante el primer semestre de gestión por parte de la Secretaría de Turismo, correspondiente al año 2015, técnicamente se llevó a cabo el registro de una base de datos a partir de las principales actividades realizadas por la Sectur y que involucran participación activa de otras organizaciones que, aun siendo de carácter público, se concentran en operaciones referentes al sistema político pero enfocadas tanto a turismo, como a otros aspectos sociales dirigidos a la economía, protección ambiental, derechos humanos, educación y cultura.

En general, la Secretaría de Turismo interactúa con 23 organismos públicos divididos entre nacionales (19 en total) e internacionales (cuatro en total), los cuales se agrupan según su tipo de operación específica dentro del sistema social, tal y como se presenta a continuación:

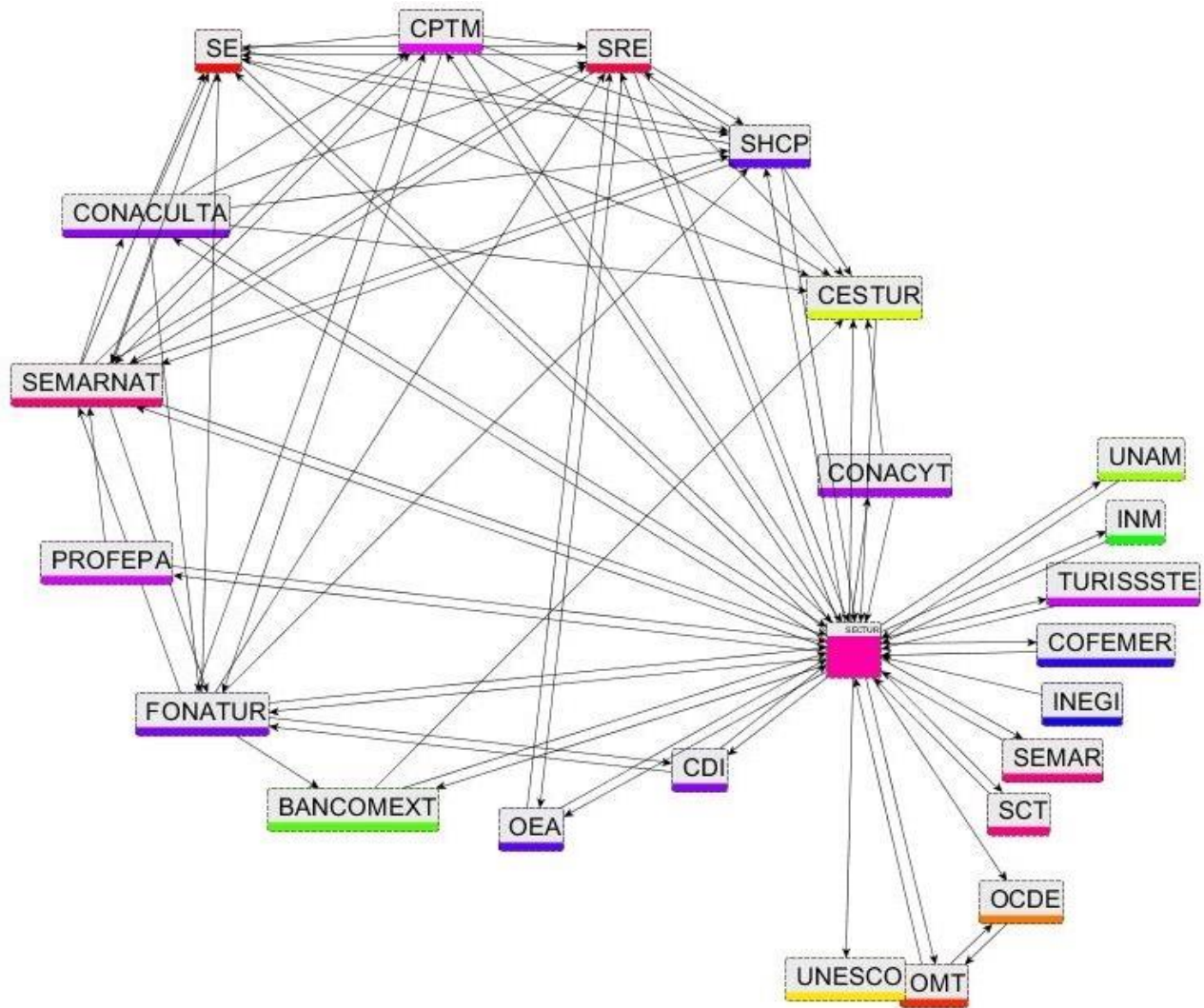
Esquema 2. Organismos acoplados a Sectur según tipo de operación

<b>NACIONALES</b>				
TURISMO	CESTUR	CPTM	FONATUR	TURISSSTE
ECONOMÍA	S E	SHCP	BANCOMEXT	COFEMER
EDUCACIÓN / CIENCIA	CONACYT	UNAM	INEGI	
DERECHOS HUMANOS / SEGURIDAD	SRE	CDI	INM	SEMAR
ARTE	CONACULTA			
TRANSPORTE	SCT			
MEDIO AMBIENTE	SEMARNAT	PROFEPA		
<b>INTERNACIONALES</b>				
UNESCO		OMT	OCDE	OEA

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Sectur

Ante ello, las acciones de la Sectur reflejan claramente, como puede observarse en el siguiente esquema (No. 3), el grado de relación que mantiene con otras organizaciones sociales tanto nacionales como internacionales; el grado de relación existente se ve reflejado según su proximidad o lejanía con el nodo central.

Esquema 3. Red socio-céntrica entre Secretaría de Turismo y organismos públicos



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría de Turismo

Como puede observarse, la red social generada se presenta en forma socio-céntrica (red completa) en torno al nodo central (Sectur) que sirve de puente para las relaciones entre el resto de organizaciones evaluadas. El esquema ostenta una forma de globo a fin de diferenciar las organizaciones que presentan relaciones internas (esfera) y las que se relacionan de manera independiente con Sectur (abanico). Este tipo de esquema permite visualizar las organizaciones más densamente conectadas entre sí y cuyos lazos son más fuertes, siendo que en la

parte central o esférica la comunicación tiende a fluir con mayor velocidad que entre los contactos débiles que solo mantienen una relación diádica y se ubican más alejadas o apartadas del núcleo de operaciones.

Un detalle que merece ser destacado, es que la Secretaría de Economía -principal acoplamiento estructural que mantiene Sectur con otra organización perteneciente o ajena al sistema político- se ubica en el extremo opuesto de la red social, ya que como puede observarse, de manera independiente a Sectur, se acopla bajo sus propios fines con otras dependencias según sus programas desarrollados. Entre las dos organizaciones, se genera un *cluster* comunicativo que aumenta el grado de relación generada.

Los principales nodos que agrupan a la totalidad de organizaciones públicas, son Sectur y la Secretaría de Economía, debido a la complejidad generada a partir de la actividad turística ya no solo con intereses económicos, sino de educación, ciencia, derechos humanos, arte, transporte y cuidado del medio ambiente.

En este caso, Sectur se acopla en un ambiente céntrico en donde la información generada para el desarrollo de programas compartidos según las líneas de acción de cada organización, pasa directamente por sus propios parámetros de operación; de hecho, la racionalidad política de la Secretaría de Turismo en su actuar social o de convivencia, atañe a los parámetros bajo los cuales se construye y procesa todo aquello que se convierte en “materia” turística con objeto de provocar una intervención pública a gran escala, lo que conlleva a permanentemente percibir información de interés, proveniente de otras dependencias para generar acuerdos entre éstas, buscando la permanencia y empuje de la actividad turística a nivel global.

Esta postura se ve claramente respaldada si se observa que Sectur busca información continua generada tanto por la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco) como por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, siendo que no ocurre igual de manera inversa, ya que a estas dos organizaciones de nivel internacional, les es heterorreferente la información generada por Sectur y solo en el caso de la OCDE, opera acoplada con

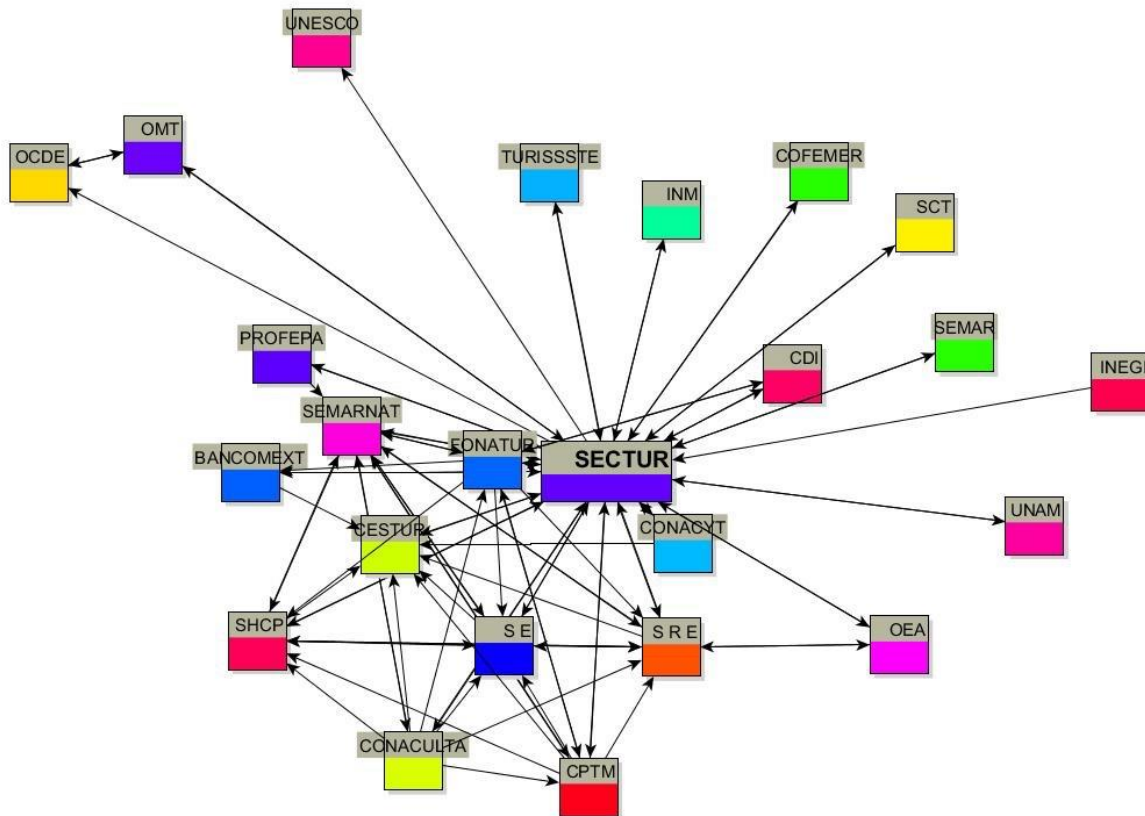
la Organización Mundial del Turismo (OMT) que interactúa directamente y de manera bidireccional con los datos generados por Sectur, es decir, la OMT sirve de puente para transmitir la información generada entre otros organismos internacionales y Sectur.

En caso contrario, se puede observar claramente que la Secretaría de Turismo no utiliza las estadísticas generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ya que utiliza sus propios instrumentos de medición y análisis a través de sus organizaciones descentralizadas como el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) o el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), además de datos generados académicamente a partir de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el anterior Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR, ahora ICTUR), simultáneamente, Sectur manda la ley federal de turismo a la SHCP para que se la autorice, a fin de lograr cumplir con sus funciones asignadas.

En cuanto al tipo de relación que genera Sectur con las otras dependencias públicas, se puede apreciar en el siguiente esquema (No. 4) cómo es que se lleva a cabo a partir de su nivel de acoplamiento estructural basado en el número de interacciones que presentan en conjunto. Dichas relaciones fueron apreciadas a partir del número de eventos que se presentaron entre ellos hasta el primer semestre del año 2015.



Esquema 4. Acoplamiento estructural - organizativo según número de relaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Sector

Tal como se aprecia en el sociograma anterior, existe un *cluster* general en donde los dos principales nodos de comunicación son nuevamente la Secretaría de Economía, que se relaciona con las 10 organizaciones principales del estudio en múltiples direcciones, y la propia Sector, que mantiene contacto directo y bidireccional con todas las organizaciones salvo UNESCO y OCDE de quienes solo recibe información pero no les transmite y el INEGI, al que le provee de *scripts* de comunicación para que pueda operar en función al tema del turismo.

En general, los datos obtenidos a partir de las redes sociales en torno al turismo se pueden comparar con los trabajos de Stanley Milgram (1967) sobre las *small world networks* y los seis grados de separación, es decir, cada nodo analizado, se encuentra a dos grados de distancia promedio respecto al resto de nodos de red; lo que es posible solo a partir de la intervención de la Sector como puente.

Entonces, la información que generan instituciones como la Secretaría de Economía o el Bancomext, puede transmitirse por la red y llegar a otras organizaciones como el Instituto Nacional de Migración (INM) o la OMT sin que exista una relación directa entre ellos. Si se desprendieran del estudio la Sectur y SE como jugadores clave de la red, prácticamente la comunicación restante quedaría seccionada en pequeños grupos de relaciones o directamente se desconectaría toda la red de comunicación generada.

Con este análisis de caso, se puede apreciar claramente cómo es que opera el sistema político a partir de la Secretaría de Turismo, permitiéndole alcanzar sus fines a partir de su acoplamiento con otros sectores funcionales. El número de relaciones que mantiene, permite observar el nivel de acoplamiento que mantiene Sectur respecto a otros nodos de red, ya que entre más cercano se encuentre un nodo, mayor es el grado de comunicación que se genera entre ambos.

Prácticamente, las organizaciones internacionales son las que menos influyen o irritan a la política turística de México, mientras que a nivel nacional, los elementos más distantes (con menos acoplamiento mutuo) son representados por el INEGI seguido de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

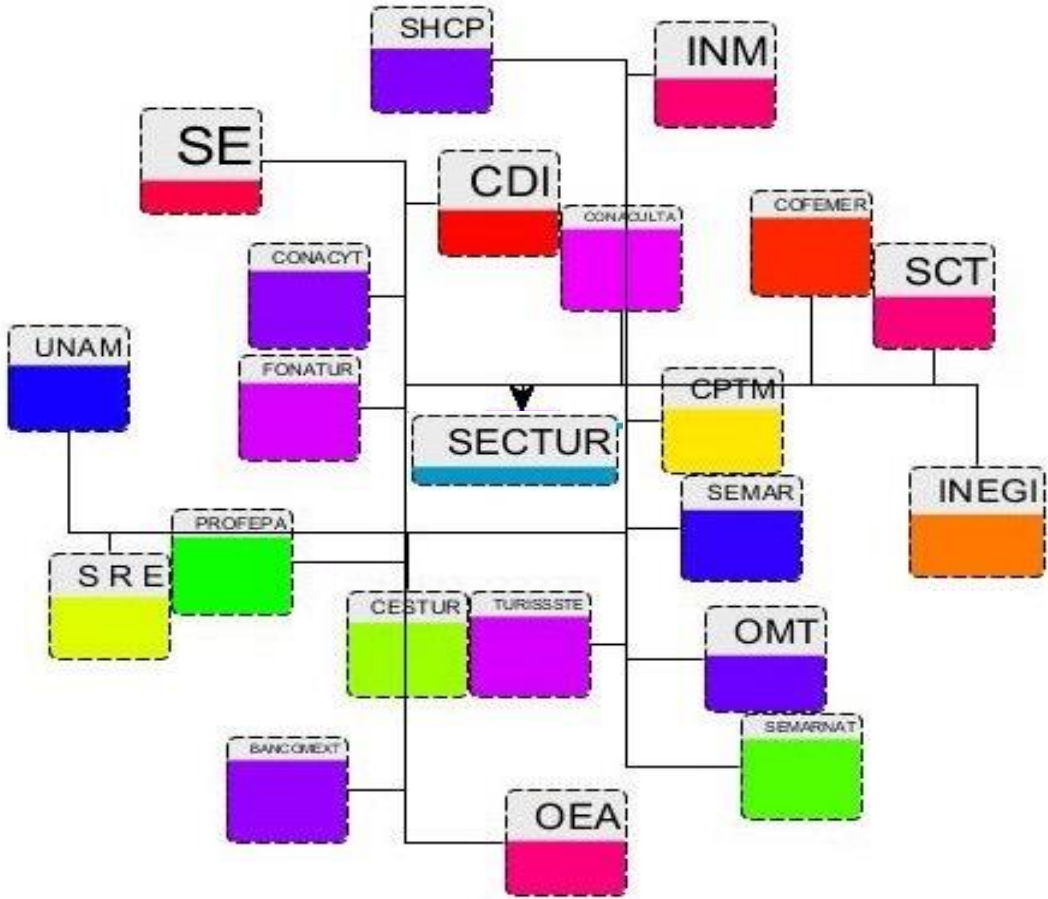
El análisis a nivel teórico presentado, abre las posibilidades de comprensión de la labor que la comunicación como elemento constitucional de la sociedad realiza sobre actores individuales. Una sociedad solo se integra como tal, cuando presenta relaciones con un significado común, las cuales, a nivel estructural, resultan de gran importancia cuando se pretende observar cómo es que se manifiestan a partir de un fenómeno específico, en este caso el turismo. Por ello es que, como se puede apreciar en el esquema 5, el turismo como una actividad meramente social, permite el acercamiento de diversos elementos a un tipo de comunicación en específico: su regulación política.

El número de eventos en los que interactúan las diversas organizaciones analizadas con la Secretaría de Turismo, representan el grado de cercanía que mantienen en

su comunicación, es decir, entre menos relaciones existan, la posición de cada dependencia se alejará de la centralidad.

Retomando el análisis de redes sociales, aun cuando en los esquemas anteriores podía verse claramente la cercanía que mantiene Sector con la SE, el esquema 5 muestra que dicha relación o acoplamiento estructural se lleva a cabo desde la propia lógica de cada dependencia, siendo que trabajan en conjunto pero bajo las directrices de su propia operación (política y económica), a través de equivalentes funcionales como Conacyt, FONATUR, la COFEMER y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) principalmente.

Esquema 5. Grado de relación entre otras dependencias y Sector



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Sector

El esquema cinco muestra además, que el flujo de información se realiza con mayor velocidad entre los organismos descentralizados de la propia Secretaría de Turismo, incluyendo en un nivel intermedio a la OMT, mientras que en el extremo opuesto, la información se transmite de manera más lenta entre la mayoría de las Secretarías pertenecientes a sistemas funcionales diferentes al político: SE, SRE, SHCP, SCT, y SEMARNAT. Esto se debe a que los objetivos entre Sector y las otras dependencias con las que se acopla estructuralmente, se basan en esquemas de colaboración de acuerdo a objetivos de programas individuales (cada dependencia actúa bajo su propio código de operación) pero alineadas a objetivos de Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) sexenal; que para el caso de la presente administración se basa en el siguiente esquema (No. 6):

Esquema 6. Alineación a las Metas Nacionales del Programa Sectorial de Turismo 2013 - 2018

<b>Alineación de los objetivos del programa al PND</b>			
<b>Meta Nacional</b>	<b>Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Objetivo del Programa</b>
<b>México Próspero</b>	<b>Objetivo 4.11.</b> Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.	<b>Estrategia 4.11.1.</b> Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico.	<b>Objetivo Sectorial 1.</b> Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.
		<b>Estrategia 4.11.2.</b> Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico.	<b>Objetivo Sectorial 2.</b> Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.
		<b>Estrategia 4.11.3.</b> Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos.	<b>Objetivo Sectorial 3.</b> Facilitar el financiamiento y la inversión público – privada en proyectos con potencial turístico. <b>Objetivo Sectorial 4.</b> Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector.
		<b>Estrategia 4.11.4.</b> Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.	<b>Objetivo Sectorial 5.</b> Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.

Fuente: Programa Sectorial de Turismo 2013-2018

Si se presta atención al objetivo de la Meta Nacional, se aprecia que se busca potenciar al turismo a fin de generar beneficios económicos para el país, lo que conlleva a diseñar estrategias y planes de regulación política que se apoyen de ordenamiento territorial y de comunicaciones, inversión, financiamiento y promoción, sustentabilidad y de colaboración y corresponsabilidad intersectorial, funciones que solo pueden llevarse a cabo mediante el acoplamiento parcial con cada una de las Secretarías con las que ha participado la Secretaría de Turismo hasta la fecha y que se muestran en la periferia de la red social que se está observando.

El análisis estructural de la red social (esquema 5) muestra tres grandes niveles circulares de acoplamiento estructural por parte del turismo y las dependencias involucradas:

1. El primer nivel corresponde al círculo de interacción entre elementos correspondientes al mismo sistema funcional (político) principalmente y algunas organizaciones externas con las que el sistema político se comunica como el sistema de la ciencia (Conacyt), el sistema del Arte (CONACULTA), y la Secretaría de Marina (SEMAR) correspondiente al sistema social y que Luhmann en algún momento pudo considerar como un sistema funcional basado en el ejército.
2. En el segundo nivel se localizan tres organizaciones meramente sociales que se involucran en el tema del turismo: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), así la OMT, organización social de carácter internacional que funge como reguladora general de la actividad turística.
3. El círculo exterior corresponde al nivel de las Secretarías, organizaciones de carácter público que velan por funciones referentes a otros aspectos sociales pero con interés del fenómeno turístico como el sistema económico (SE, SHCP, Bancomext) y el sistema educativo (UNAM).

De manera general, cada uno de dichos círculos, en los que se divide la red social céntrica, corresponde a un tipo específico de relación, el primero remite a los organismos que pertenecen al sistema político, operan a partir del turismo como insumo de comunicación, pero que están descentralizados de la Secretaría de Turismo.

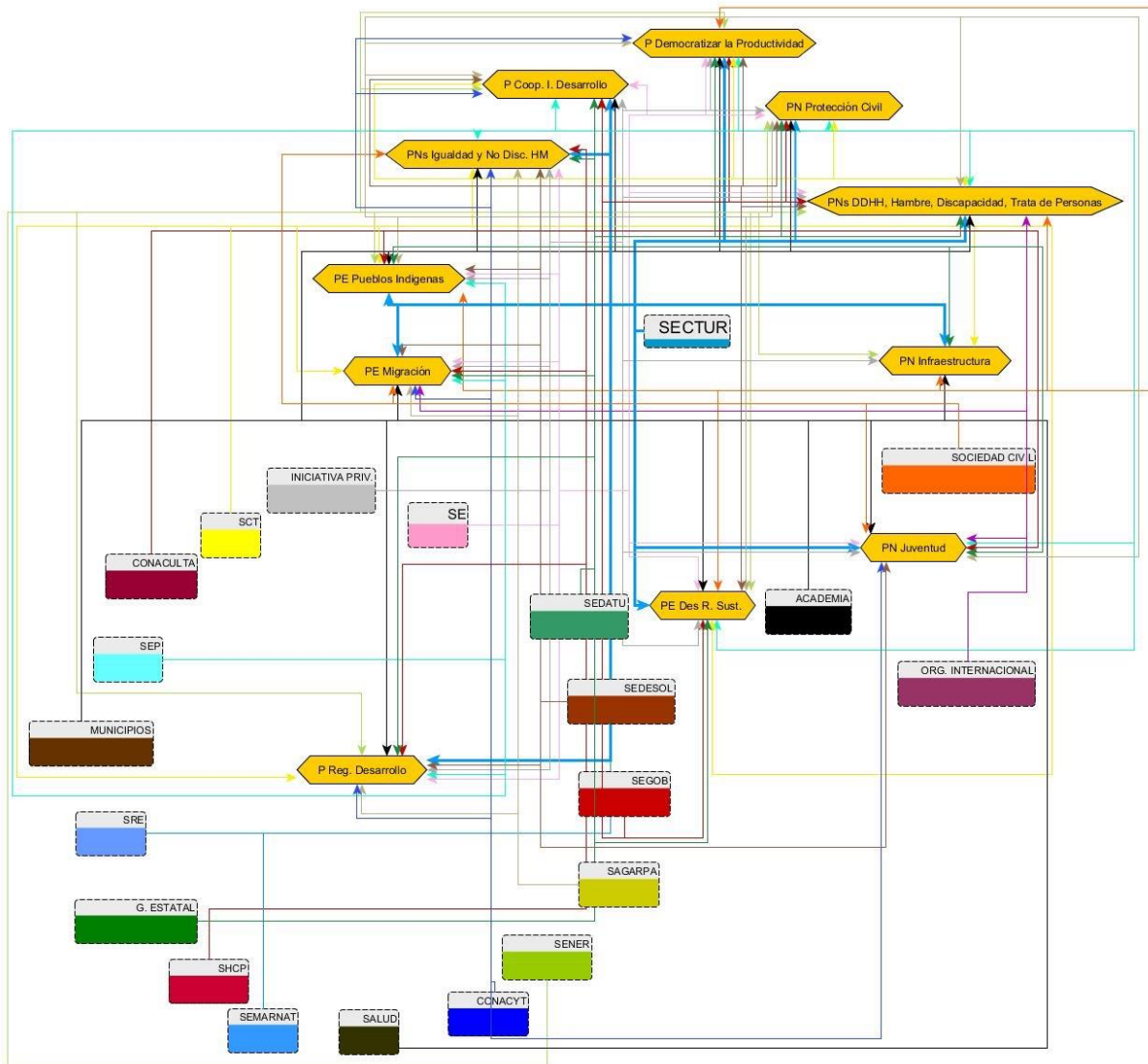
El segundo círculo muestra relaciones sociales abiertas, es decir, aquí se ubican formas de operación que no se han constituido en un sistema funcional específico, por lo que se encuentran en el entorno de los sistemas funcionales, es decir, en el sistema social. Si en algún momento, alguna de estas operaciones se llega a distinguir a partir de un código específico, su relación con el sistema político, es concreto con la Sectur, se vería debilitada al tener formas comunicativas diferentes, pasando del segundo al tercer círculo de acoplamiento.

Por último se presenta el círculo más alejado, que mantiene un acoplamiento estructural débil respecto al sistema político pero que justamente, este nivel de interacción permite visualizar que los diferentes sistemas con códigos de operación específicos, no se sobreponen a las funciones de otros sistemas, sino que solo influyen en la medida en que la información que arrojan a su entorno, es percibida para las operaciones internas de cada uno de ellos; por consiguiente, su nivel de acoplamiento se presenta en una relación débil, al no contar con suficientes temas de interés mutuos, es decir, en mayor escala son heterorreferentes entre sí.

Un análisis estratégico en función a la operación política en materia de turismo en México, se presenta al observar los diferentes grados de intervención de la Secretaría de Turismo respecto a las otras organizaciones, en este caso, tanto públicas, como privadas y sociales, en función a los principales programas tanto a nivel Estatal como Nacional.

El esquema siguiente (No. 7) puede ser entendido como una red social estratégica, propuesta como un instrumento que ayuda a estudiar la forma en que se estructuran los temas de interés que componen un campo de operación (De la Rosa, 2005).

Esquema 7. Nivel de Participación de actores sociales en Programas de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Sector

En primer instancia, se puede apreciar a la Sector como el núcleo de la comunidad, es decir, es el nodo principal que mantiene un alto grado de desarrollo e integración entre todos los programas presentados, lo cual no es dado por casualidad, ya que todos los datos son obtenidos en base a posicionar a la Secretaría de Turismo como el nodo central de operación, ya que es la organización perteneciente al sistema político más importante en el tema del desarrollo de la actividad turística en México.

De igual forma, en la red se aprecian los elementos con una muy alta densidad en torno a los programas pero con una baja centralidad, es decir, aquellas organizaciones que se encuentran más cercanos a los diferentes programas (tal es el caso de la SE, SEDATU y la Iniciativa Privada), son los que más actividad presentan en ellos, siendo los más alejados los que menos intervención presentan (Gobierno Estatal, SHCP, SEMARNAT y SRE). En general, estas organizaciones operan en los diferentes programas pero se alejan dependiendo el grado de intervención y número de programas en los que se involucran.

Posteriormente se presentan los elementos emergentes, es decir, aquellos nodos de red que se conectan muy bien con los diferentes programas, pero se mantienen poco desarrollados en función a otras dependencias, es decir, trabajan de una forma más aislada, pero que pueden ser susceptibles de convertirse en algún momento en el núcleo de la red.

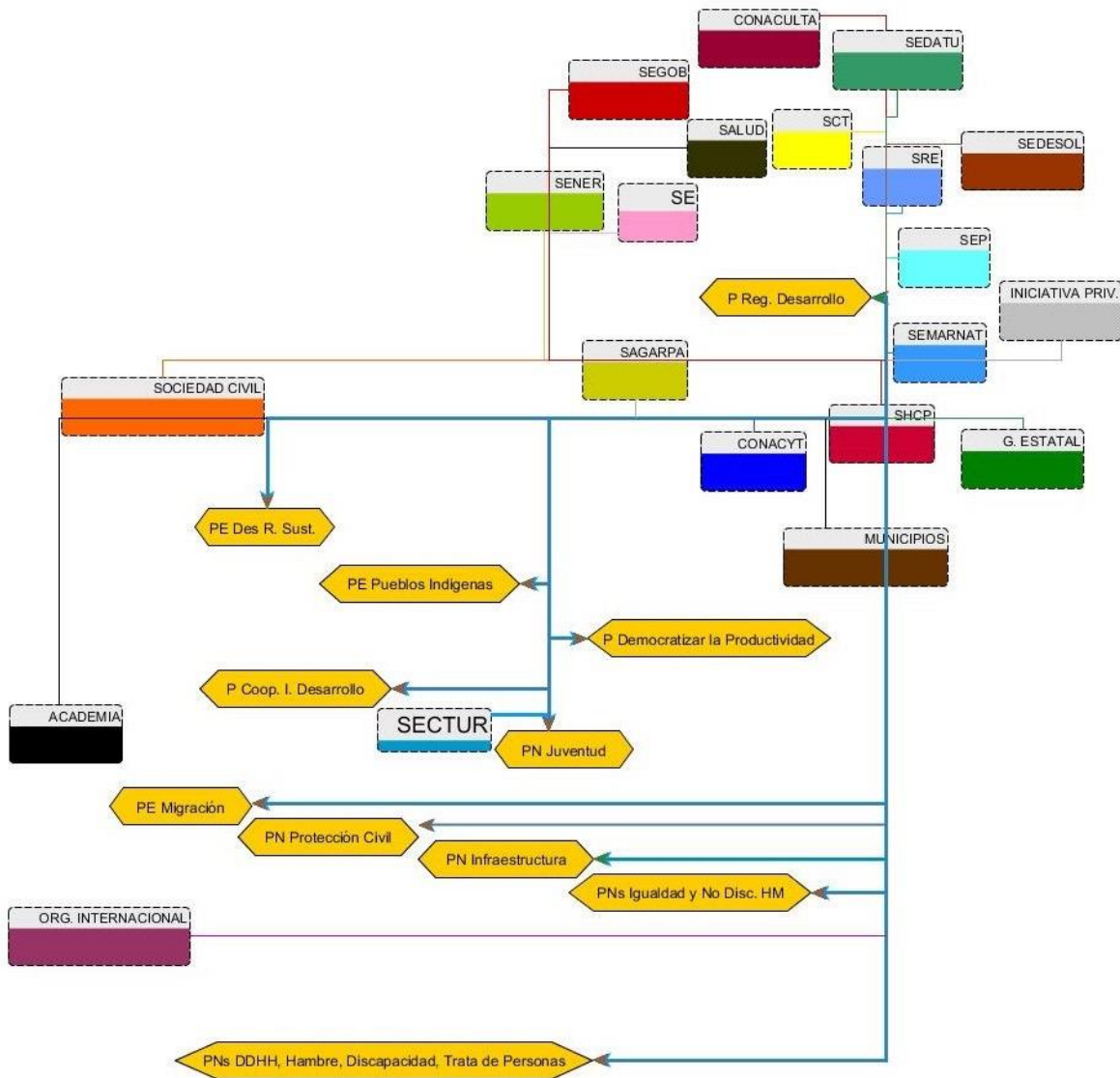
Estos elementos son representados en el sociograma por la academia, organizaciones educativas que se involucran en la mayoría de los programas, pero no operan de manera directa, sino solo como un referente de comunicación, es decir, generan y clasifican el tipo de información arrojada por los sistemas sociales; el otro nodo emergente es la sociedad civil, la cual, interviene en los diversos programas no como regulador o planificador de las acciones, sino como el principal actor afectado (positiva o negativamente) de las decisiones ejecutadas.

En contraste, los elementos emergentes centrales, constituyen una comunidad altamente especializada, ya que mientras la Sectur, como nodo central, regula la actividad turística en México a través de diferentes programas de acción, la Academia se encarga de generar y clasificar la información resultante, mientras que la sociedad civil es la que percibe los resultados y derivaciones de su aplicación.

En el siguiente esquema, se muestra, de manera inversa, la relación entre los diferentes programas estatales y nacionales, con las diferentes organizaciones participantes, en general, corresponde a la misma base del esquema anterior, pero ahora centrado en los programas y su cercanía con los participantes.



Esquema 8. Programas de Desarrollo en torno a las organizaciones involucradas



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Sector

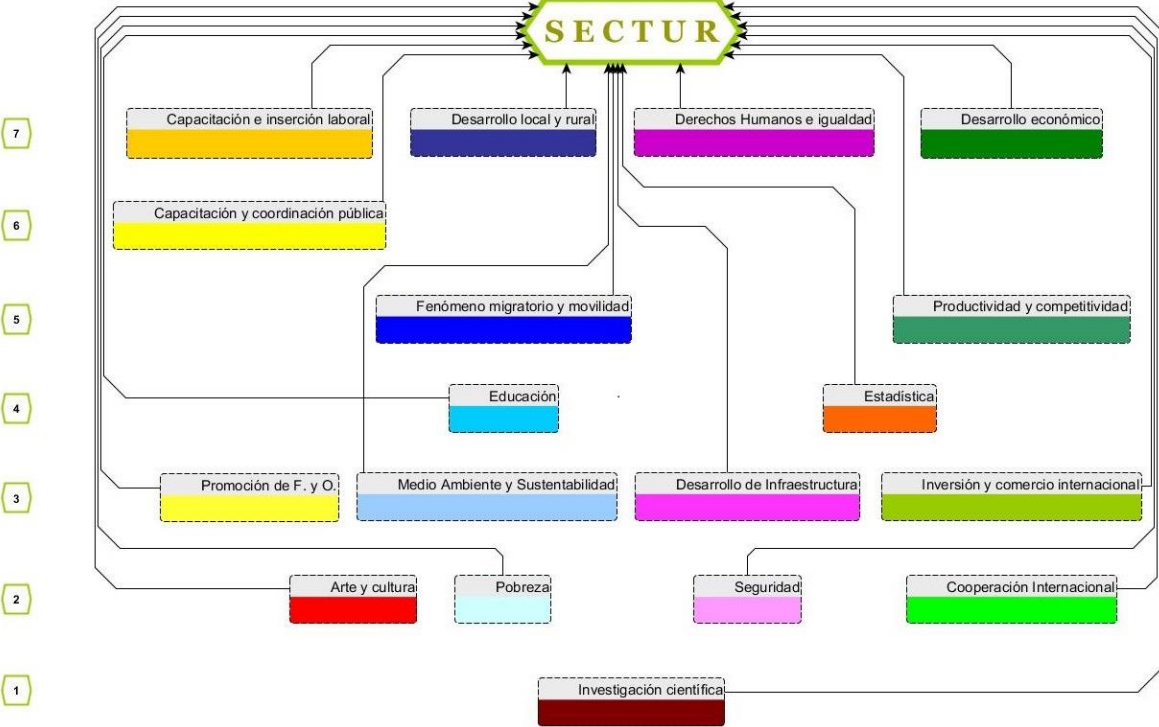
En este esquema se muestra de una manera más general como es que se acomodan los programas estatales y nacionales en los que participa Sector en comparación con el resto de organizaciones involucradas. La red muestra al Programa Regional de Desarrollo, como el tema de interés de la mayoría de las organizaciones, ya que como se puede suponer, dicho programa no se centra en un tipo de comunicación específica, sino en el impulso de todas actividades posibles para lograr el desarrollo de las comunidades regionales, sin importar si se trata de

turismo, actividades económicas primarias, secundarias o terciarias, sustentabilidad, arte, transporte o salud.

En contraparte, se aprecia que los Programas Nacionales de Derechos Humanos, hambre, discapacidad y trata de personas, son los que menos apoyo tienen por parte de las organizaciones sociales, siendo sus principales interventores las Organizaciones Internacionales, las Academias educativas y la propia Sectur, la cual, por su parte, tiene principal actuación en el Programa Nacional de Juventud, seguido del Programa de Cooperación Internacional y Desarrollo.

Finalmente, se presenta un último análisis de redes sociales en el cual se pueden observar los diferentes tipos de eventos o temas de interés en los que en mayor medida ha participado la Secretaría de Turismo en la actual administración. De igual forma, la referencia de los datos con los que se construye el esquema fueron obtenidos directamente de la página oficial de la Sectur en el apartado de Programas – Convenios, desde el 2012 a la fecha.

Esquema 9. Temas de interés de la Secretaría de Turismo



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Sectur

El último esquema presentado (esquema 9), muestra en un nivel jerárquico el acomodo estratégico en cómo opera la Sectur en base a diferentes temas de interés, y se refiere básicamente a las operaciones que realiza en base a su entorno según la irritación que de él adquiere. Los temas que se presentan muestran el grado de actuación en una escala de un a siete, en donde cada nivel representa el número de acciones realizadas en cada tema a partir del año 2012 a la fecha. De igual manera, y para una mejor visualización, los temas analizados son agrupados en siete grandes bloques diferenciados por escalas de colores que van del tono más fuerte al más débil según la irritación generada en cada bloque.

Entre lo que se puede resaltar, es que la Sectur es influenciada en mayor medida por los aspectos de tipo económico, ya sea en temas de capacitación e inserción laboral, desarrollo local y rural y desarrollo económico, todos con siete intervenciones o eventos realizados en el último sexenio. Esto ayuda a sustentar la tesis de que realmente el sistema político trabaja independiente, pero atento a la información que es generada y arrojada al entorno por el sistema económico, y que la utiliza para contribuir al bienestar social a partir de la regulación e impulso de la industria del turismo.

El fenómeno migratorio y de movilidad, así como la competitividad y productividad económica, es de vital importancia para el sistema político, ya que le permite, a partir del turismo, mantenerse al nivel de otras organizaciones políticas diferenciadas territorialmente, ya sea a través de divisas generadas por la movilidad nacional e internacional, o por la derrama económica por turismo a partir de elevados estándares de calidad en los servicios principalmente de hospedaje y alimentos y bebidas.

Tanto la educación como la generación de estadísticas, juegan un papel importante en cuanto a la regulación de la actividad turística, ya que es a partir de los nuevos conocimientos generados por instituciones educativas y de investigación, como se puede conocer la tendencia que el turismo sigue en un determinado tiempo, y que una vez realizadas las actividades de capacitación, coordinación y competitividad, a partir de las estadísticas se puede predecir el rumbo futuro.

En cuanto a temas de identificación e impulso de fortalezas y oportunidades del turismo, el desarrollo de nueva infraestructura, cuidado del ambiente natural y la inversión internacional, poco ha hecho la administración pública, ya que se encuentra por debajo de la media de acciones realizadas por la Sectur, manteniéndose incluso un escalón más abajo los temas de arte y cultura, pobreza, seguridad por un lado, y la cooperación internacional por el otro, lo que demuestra que el tema del turismo, desde la perspectiva del poder político, se encuentra más próximo a su impulso económico como fuente de control social, más que de bienestar común entre las comunidades, principalmente de alcance local.

En última instancia, el tema que le es más heterorreferente al sistema político, es el de la generación de conocimiento científico que ayude a explicar el comportamiento y desarrollo de la actividad turística, caso curioso si se considera que la investigación científica es la que más aporta líneas de acción alternas que conlleven a un mejor aprovechamiento del potencial turístico regional, sin embargo, como ya se ha señalado con antelación, el sistema político y el sistema económico, guardan una relación estrecha en materia de turismo que supera en gran medida el acercamiento de otros sistemas funcionales como el educativo, que aún, cuando se alcanza a percibir un leve acoplamiento estructural entre ambos, no se ha logrado consolidar como una estrategia política que permita el desarrollo holístico de todo el sistema social.

Es así, como se puede apreciar a partir de la ARS, que el turismo funciona como una forma de comunicación que logra en ocasiones de manera directa, en ocasiones como un puente, el acoplamiento estructural entre diversos sistemas funcionales de la sociedad, principalmente el político y económico, que aunque ambos operan de manera independiente siguiendo sus propias líneas de interés, se relacionan en diversos grados y en múltiples temas para mantener su autopoiesis a partir de un tipo de comunicación en común: el fenómeno del turismo.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Yo diría: En términos generales, se acepta o se percibe que el desarrollo del turismo puede como una estrategia para procurar el progreso y bienestar de la población. Yo no lo pondría como afirmación porque hay una gran discusión en torno a ello. Cada vez es mayor el número de personas que deciden involucrarse en la industria turística, ya sea como prestadores de servicios, investigadores del fenómeno turístico o en general como propios turistas dispuestos a adquirir experiencias únicas en el entramado de la red de la oferta turística global.

Como toda actividad dirigida al aprovechamiento de recursos naturales y culturales locales, regionales e internacionales, ha desarrollado la necesidad de ser regulada de forma política para su sano disfrute. Por ello es que los esfuerzos de los gobiernos mundiales han hecho gran esfuerzo por señalar las directrices que en conjunto brinden el desarrollo y bienestar social que sus comunidades locales buscan.

Más, a partir de ello, no solo el sector económico y político se han involucrado en el tema del turismo, otros sectores de distinta singularidad han abordado el tema observándolo de múltiples formas, lo que ha convertido al turismo en un fenómeno posible de ser estudiado de manera multidisciplinar. Ya en el ámbito educativo se han creado escuelas e instituciones públicas y privadas que preparan a los futuros prestadores de servicios turísticos para conducir el rumbo de sus destinos locales, la medicina ha visto al turismo como una nueva oportunidad de mejora en la calidad de vida de los enfermos, e incluso, el arte ha desarrollado una nueva tendencia de búsqueda de elementos culturales únicos, que solo pueden ser observados mediante el desplazamiento de su público.

Es, justamente siguiendo esta línea, que incluso los científicos han visto al turismo como una oportunidad de observación, centrándolo en un objeto de estudio cambiante que requiere ser comprendido en su totalidad para poder dirigir su destino con bases sustentadas en el éxito de su operación global, describiendo, comparando, explicando y conceptualizando al turismo como un fenómeno único, reciente y de gran potencial para el progreso.

Sin embargo como se ha podido observar, los intentos por centrar toda la actividad turística en un solo concepto, que la explique en su totalidad, se ha convertido en una tarea ardua y de difícil solución; esto en parte debido a que su estructura es cambiante de forma continua, pero sobre todo, debido a que al involucrar cada vez más aspectos sociales, aumenta la complejidad para ser abarcada completamente, por lo que los científicos que estudian al turismo, deben verlo diseccionado en objetos de estudio específicos, paradigmas diversos y posiblemente alternativos, que lo ven desde múltiples enfoques, entendiendo su constitución básica, pero chocando continuamente con ideas encontradas y teorías contrapuestas en el saber científico.

En el presente documento, se toma de base el estudio del fenómeno turístico pero analizado desde uno de estos paradigmas, el de su regulación política, lo que conlleva a indagar acerca de las diversas posturas que a lo largo del tiempo, territorios diversos y construcciones epistemológicas variadas, han intentado esclarecer el principio y operación de la política turística como una forma de comunicación que se presenta, desarrolla y construye a lo largo de los destinos turísticos globales.

El análisis realizado a lo largo de la investigación da cuenta de la carencia que existe en cuanto a conceptualizaciones integrales de la política turística, capaces de dar cuenta de aquellos elementos que involucran su gestión y, más allá, de la forma en que tales elementos interactúan para hacer posible la formulación de adecuadas políticas turísticas.

El discurso que presentan los diversos autores que dan una caracterización de la política turística, tiende a reflejar un estado de conciencia de las autoridades políticas relacionadas directamente con el turismo, sobre la necesidad de seguir pautas en general estandarizadas que conlleven a encaminar el mejoramiento de las estrategias para el desarrollo de destinos turísticos planificados; sin embargo los paradigmas en cuanto a su explicación, se ven limitados al no hacer mención sobre cuáles deben ser tales pautas y las relaciones que debe establecer la política turística, ya sea con otras políticas sectoriales, como la educativa o la económica,

o directamente relacionadas con otros tipos de operaciones sociales ajenas a la regulación política.

Basándose en una visión teórica de las aproximaciones planteadas, la política turística es en mayor medida vista con un carácter funcional-positivista, en el que las regulaciones, guías del desarrollo turístico y delimitaciones del mismo, se aproximan al crecimiento de la actividad económica. Igualmente se considera al turismo como un vehículo para la paz entre diferentes culturas que se interrelacionan entre sí a partir de tal actividad. Por otro lado, se debe dar pie a la búsqueda de las relaciones generadas entre el sistema político y el sistema económico a partir del turismo, lo cual no es posible identificar en los estudios que han sido analizados bajo premisas de sistemas complejos desarrollados desde las particulares perspectivas de sus autores.

En una menor escala, algunos estudiosos del turismo como Thomas & Thomas (2005), Anaya y Palafox (2007), Castillo (2007) y Henriksen y Halkier (2009) se han centrado en un análisis dentro de la teoría crítica en la política turística, en donde se aprecia que la política turística es parte de una actividad económica que media el subdesarrollo del espacio turístico, además de dar a luz incongruencias como resultado de los discernimientos por los grupos pluralistas que determinan las regulaciones turísticas; generando impactos negativos en la comunidad receptora (contaminación, aculturación, pérdida de identidad, terciarización de actividades productivas y marginación, entre otras) y que debe apreciarse más como un ámbito para mitigar dichos impactos, pero que al no conocer si realmente existe la política turística o si es parte de una política económica no es posible encaminar mejor su función para resolver los problemas que ella misma genera.

Ante todo, se vislumbra únicamente la función de la política turística, pero no permite observar cómo es que ésta se conecta con otros sectores sociales, inclusive sería apto conocer su relación con la educación, ya que las Universidades en determinados casos se involucran en el diseño de tales políticas.

Es así como se puede apreciar una serie de limitaciones en la comprensión de la relación que establece la política turística con respecto a otros sectores,

(económico, educativo, científico, etc.), y que deberían ser resueltos para tener una visión más amplia y sobre todo audaz del proceso que debe llevar, hacia una adecuada gestión en sus funciones, de forma holística, precisa en su aplicación e incluyente tanto de todos los órdenes y niveles de gobierno, como de las comunidades locales, ONG's y empresas privadas dedicadas al sector turístico.

Ya antes Easton (en Ortiz, 1986) mencionaba que hay muchos grupos de interés relacionados con el sistema político (religiosos, educativos y artísticos, por ejemplo) que generan vínculos en organizaciones heterogéneas. Los resultados que arrojan las percepciones de los autores son en gran medida producto de una falta de claridad de los elementos que deben intervenir en la política turística, la relación que guarda con la política económica o si pertenece a ella y los actores que influyen directa o indirectamente en los procesos de gestión y aplicación de las políticas. Mientras no se tenga una clara concepción del significado de la política turística, las diferentes instituciones y actores locales, regionales, nacionales o globales seguirán en la incertidumbre de la dirección en la que se dirigen, desconociendo si representan el éxito o fracaso del bienestar social que se persigue.

Michael Hall (2009) por su parte, menciona que la innovación tiene un papel fundamental en las nuevas políticas turísticas para enfrentar los retos futuros a mediano y largo plazo, por lo tanto, tal innovación debe centrarse en los procesos que integren a todos los involucrados en el turismo y no solo a unos cuantos, cuando se logre tal efecto y pueda ser analizado científicamente, se podrá decir que se ha dado un gran paso en el modelo de la política turística.

Las decisiones colectivamente vinculantes, deben ser un tema a tratar en las investigaciones sobre política turística, ya que representan las acciones ejecutadas por el gobierno en cuanto al impulso turístico y su aprobación por las comunidades locales. La búsqueda de respuestas concretas a las inquietudes señaladas, es una tarea que requiere ser realizada a la brevedad, para dar una nueva visión a los estudios ya existentes que permita descubrir una forma de la política turística que hasta el momento parece mantenerse intacta o tocada superficialmente debido a su rápida evolución, ya que solo así se podrán tener los elementos suficientes para



envolver a todos los aspectos que giran en torno a la política turística y de esta manera poder encaminarla hacia un crecimiento económico, cultural, ambiental y en general sustentable en la sociedad global.

Es así como la revisión teórica de la política turística lleva a polarizarla en cuanto a sus objetivos, ya que mientras por un lado jala en dirección al bienestar común de la población, por el otro se planifica en búsqueda de beneficios propios del sector gubernamental, en un doble propósito como resultado de su intervención, produciendo entre ambos extremos una asimetría de jale/empuje que impacta y protege círculos de poder mientras aleja el desarrollo comunitario.

De manera general, se puede afirmar que la política turística representa una forma específica de comunicación que es validada por la sociedad y representa todos aquellos procesos (decisiones vinculantes) recurrentes al turismo que buscan la repartición equilibrada de los beneficios (territoriales, productivos, ambientales,) entre todas sus figuras constitutivas, tanto directas o expreso, como indirectas o accesorias.

Para un mejor entendimiento, se debe dar un nuevo giro a los paradigmas ya existentes en torno al estudio de la política y el turismo, ya no puede observarse de manera aislada, ya que como una actividad desarrollada socialmente, debe ser analizada desde la propia lógica de la sociedad, se debe apreciar desde su interior y no como un elemento ajeno a la evolución social; por ello, es que resulta de considerable importancia utilizar como base epistemológica una teoría de la sociedad que dé las bases para entender el entramado que todas las acciones, decisiones y formas de operación se desarrollan al interior de la sociedad, entre ellas el fenómeno turístico.

El análisis del turismo a partir de la Teoría de la Sociedad de Niklas Luhmann, permite observar a la política turística ya no como un elemento independiente, sino como un tema de comunicación que logra generar repercusiones en niveles ya organizados y diferenciados de la sociedad. El turismo se encuentra presente en todo campo social, por lo que la comunidad científica que lo investiga, lo debe

considerar como tal y no en forma diseccionada, de lo contrario su comprensión surgirá bajo el mismo esquema: parcializado.

La política turística representa entonces solo una forma de comunicación que desarrolla a su interior el sistema político para aprovechar su existencia como insumo de supervivencia, dándole herramientas que lo mantienen activo bajo su propio sentido de operación.

Por ello, la formulación de las políticas turísticas corresponde únicamente a las organizaciones y agentes de carácter público (político); otro tipo de organización carece del ejercicio de poder y su toma de decisiones va enfocada a metas ajenas al bien común. Las organizaciones sociales y educativas pueden llegar solo a diseñar políticas turísticas, pero no llevarlas a su ejecución, por lo que la relación que se produce entre la administración pública y otros sectores sociales se limita únicamente al suministro de información que ayude a generar las decisiones políticas.

Aun cuando algunos autores hablen de la descentralización del Estado y la liberación del control de la toma de decisiones a favor de los grupos privados (Enríquez, *et al*; 2012), desde ésta postura teórica no ocurre así, pues similar a como sucede en las administraciones públicas, cada organización privada solo puede ejercer presión sobre sus miembros (los cuales a su vez pueden decidir abandonar el puesto) sin poder sancionar al resto de la población, es decir, las decisiones que generan, no tienen alcance social, solo organizacional. El turismo, en cambio, es un fenómeno que se manifiesta al interior de todo el contexto social, y solo una pequeña parte de él, que va modificando su estructura conforme opera en un destino u otro, es el que se va politizando a cada paso mediante filtros de control que ejecuta el sistema político.

En otro sentido, el que el sistema político busque el bien común mediante la toma de decisiones colectivamente vinculantes, no garantiza que las políticas turísticas generadas en su interior alcancen su objetivo, ya que la decisión política depende significativamente del momento por el que atraviesen las organizaciones públicas involucradas, el grado de atribución que sustenten los intereses públicos contra los

privados, el carácter de la información obtenida y el nivel de planeación alcanzado. Esto lleva a que las políticas turísticas tengan que ser reformuladas constantemente bajo procesos de autoobservación y descripción de las operaciones políticas tanto de carácter turístico como de otros sectores para señalar lo que funciona y lo que no. A medida que la actividad turística modifica sus funciones en cuanto a su operación, el Sistema Político adapta su estructura para adecuarse al cambio, retomando su perspectiva funcional-estructuralista.

De manera general, los cambios que suceden en el fenómeno turístico, sus nuevas tendencias, mercados, intereses y alcances, son los principales responsables de modificar la estructura de las políticas turísticas, ya que éstas se deben mantener actualizadas según los requerimientos que va demandando la sociedad moderna, pues incluso los encargados de generar la PT son parte inherente de la misma y no un factor externo. Por ello, en estos tiempos de vertiginosos avances tecnológicos y apertura en las comunicaciones, es menester dejar de lado la idea de que el poder político a través de la PT dirige el rumbo del turismo en la sociedad, pues éste último, como el dinero para la economía, se puede encontrar en formas ilegítimas, aún no contempladas, o aparentemente desaparecidas.

El turismo politizado entonces remite a aquel ámbito del turismo que genera información capaz de mantener las operaciones del Sistema político; las organizaciones públicas trabajan condicionadas por el tipo de turismo que se genera y no como se ha venido entendiendo actualmente, que es la política turística la que dirige el rumbo de su actividad.

Cuando se ponen en marcha los fundamentos teóricos desarrollados a partir de la perspectiva de los sistemas funcionales, la política turística presenta ciertas singularidades que son observadas solo en casos de estudio prácticos, para ejemplificarlo en la realidad, se observó el caso de la política turística en México.

La Teoría de la Sociedad de Luhmann, afirma que todo el conjunto social está determinado por comunicaciones de diferentes formas, que al ser constitutivas de un cierto código que le provee de un objetivo a largo plazo, constituye sistemas diferenciados funcionalmente, los cuales, se mantienen al mismo nivel de operación

pero bajo intereses particulares que no pueden ser abarcados por otros sistemas funcionales. Lo que conduce a que al perder el objetivo central de la operación (búsqueda del bien común en el caso de la política), las organizaciones internas de cada sistema funcional, y el sistema en sí, sufriría el riesgo de desaparecer. Por otro lado, las organizaciones internas de cada sistema funcional son las que se encargan de informar las interpretaciones del sistema, son las que generan y perciben la información, ya que los sistemas como tal no se comunican. Las organizaciones hablan a nombre de todo el sistema y son representaciones tangibles del mismo.

En México, la Secretaría de Turismo es la organización pública encargada de llevar a cabo la función política en torno al tema del turismo, sin embargo, al igual que otro tipo de organizaciones en este caso turísticas, representa solo un equivalente funcional que lleva a cabo actividades (al interior de la política) capaces de ser desarrolladas por otras organizaciones internas o de otros sistemas; un caso concreto es el de la promoción del turismo en un determinado destino, Cancún por ejemplo, que es llevado a cabo por la Sectur a partir de *spots* de radio y televisión, pero que además también el público puede desarrollar a partir de la promoción de voz a voz.

Ya a nivel práctico, el uso de la metodología de Análisis de las redes sociales permitió identificar claramente cómo es que se relacionan los diferentes sistemas funcionales entre sí a partir de sus organizaciones internas. Una vez llevado a cabo el ejercicio sobre el territorio mexicano, se puede observar que las distintas organizaciones comparten el mismo tipo de información para alcanzar sus propias metas, el turismo es solo un tipo de información, una forma de comunicación que sirve como engrane para el trabajo en equipo entre sistemas. En el turismo las organizaciones como la Sectur informan, y no el turismo por sí mismo, por lo que no puede ser considerado un elemento constitutivo de una operación social, es la operación en sí misma. La Secretaría de Turismo informa y promociona a través de los *mass media*, pero con base en una organización televisiva para que se pueda llevar a cabo. Siguiendo esta lógica, entonces no es posible promocionar al turismo, sino que solo se promueven los destinos y los servicios, Cancún es el espacio físico,

la recreación es el servicio ofrecido, el turismo es la forma que les da un sentido diferenciado, el de esparcimiento y recreación.

El ARS permitió identificar varios elementos de la política turística, en primer término se ubica el fenómeno del turismo como la forma de comunicación que da sentido a las operaciones del sistema político como un sistema funcional; posteriormente se encuentran los actores que desarrollan las relaciones en base a programas de operación específicos y que están representados en el nivel de las organizaciones sociales, diferenciadas entre sí en tres niveles distintos de operación: el nivel básico, es el de las organizaciones que fungen como equivalentes funcionales pertenecientes al mismo sistema; el nivel intermedio está representado por los organismos que operan en cualquier sistema funcional, es decir, se posicionan en uno de ellos pero actúa en toda la sociedad, como organizaciones no gubernamentales o civiles; el nivel complejo, presenta a todas aquellas organizaciones que se acoplan estructuralmente para alcanzar objetivos en común, pero que su lógica de operación va en función a un determinado sistema funcional.

Cuando concuerdan los tres niveles de interacción, se pueden conocer los elementos clave de la política turística: La Secretaría de Turismo y sus organismos descentralizados, los organismos no gubernamentales de alcance general, y las organizaciones acopladas estructuralmente a partir de programas específicos de operación.

De manera general, con base en el estado del arte de la política turística, existe una amplia concepción de significados sobre su concepción, lo cual impide identificar su función real; por lo que analizar los componentes políticos del turismo desde una apreciación social, puede ser un primer paso para poder comprenderla y llevar a cabo estrategias que permitan su dirección como una guía inicial de partida. Aún queda más por hacer, la propuesta aquí presentada se valida si se analiza al fenómeno turístico como una actividad eminentemente social, en donde la política turística se vuelve solo una parte, una característica dentro de algunas otras, que se presenta como un tipo de comunicación que le otorga una forma de hacer turismo, pero no, la única.

La sociedad global se mantiene actualmente en una dinámica de constante evolución, en donde las prácticas comunes se han venido transformando en ejes transversales con procesos multidireccionales; en donde la política turística (como claro ejemplo) no se puede concebir actualmente con sus bases teóricas tradicionales, sino que deben adaptarse a la propia dinámica de evolución y ajuste, con nuevas propuestas de análisis y observación. Los retos para futuros estudios, deben ir dirigidos a aterrizar las teorías políticas del turismo en análisis teórico-prácticos, en ejercicios circulares de observación–teorización–aplicación; con lo cual, el llevar a cabo esta tarea permitirá no solo comprender la operación de la política turística, sino a la vez apreciarla en el entorno social.

## BIBLIOGRAFÍA

Anaya, J. y Palafox, A. (2007), Reflexiones sobre la política turística y el desarrollo sustentable en la Isla de Cozumel. México, Teoría y Praxis, No.3, pp. 153-160. México.

Anico, M. (2009), Políticas da cultura em Portugal e Espanha. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 7 No. 1, pp. 57-71.

Amérigo, O. (2012), El pasado y el futuro de Sectur. Diario Viaje.com. Disponible en: <http://periodicoviaje.com>. Consultado el 25 de Mayo de 2015.

Arredondo, B. (2012), El turismo en México durante el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines: Los cincuentas. Disponible en <http://www.vamonosalbable.blogspot.mx>. Consultado el 25 de Mayo de 2015.

Ascanio, A. (2004), Las contradicciones del turismo cultural, la economía y la política. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 2 No. 1, pp. 139-143.

Barreto, M. (2004), Entre los derechos políticos y el consumo: una visión heterodoxa del concepto de ciudadanía. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 2 No.1, pp. 57-73.

Beaumont, N. y Dredge, D. (2009), Local tourism governance: a comparison of three network approaches. Journal of sustainable tourism, Vol. 17 No. 1, pp. 1-22.

Bringas, N. (1999), Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del Pacífico Mexicano. México, Región y sociedad, Vol. 17 No. 11, pp. 3-51.

Cadenas, H. et al (eds.) (2012), Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea. Chile, Ril Editores, pp. 518.

Castillo, M. (2008), La política turística: un comparativo conceptual entre su significado tradicional y la visión crítica actual. En Hernández, Luna Manuel y Trujillo, R. Jorge H. (coord.), *Un acercamiento a la política turística en México*, pp. 121-143.

\_\_\_\_\_ (2007), La modernización de las políticas turísticas en el ámbito cultural: análisis de los programas oficiales a nivel Estado de México”. *El Periplo Sustentable*, Vol. 12 pp. 43-79.

\_\_\_\_\_ (2006), La modernización de la política turística cultural: algunas reflexiones. Ponencia. Sectur, México.

\_\_\_\_\_ (n/a) “La modernización de la política turística”. UAEM. México.

Castro, U. (2007), El turismo como política central de desarrollo y sus repercusiones en el ámbito local: algunas consideraciones referentes al desarrollo de enclaves turísticos en México. *TURyDES*, Vol. 1 No. 1 México.

Castro, B. (2011). Aportes de Niklass Luhmann a la teoría de la complejidad. *Polis, Revista latinoamericana* N 29. Disponible en: <http://polis.revues.org/2017>. Consultado el 01 de Junio de 2015.

Cebrián, A. (2004), Políticas institucionales y turismo cultural, el ejemplo de la comunidad de Murcia. España, *Cuadernos de Turismo*, Vol. 13, pp. 7-25.

Chaisawat, M. (2006), Policy and planning of tourism product development in Thailand: A proposed model. *Tailandia, Asia Pacific Journal of Tourism Research*, Vol. 1 No. 11, pp. 1-16.

Church, A. et al. (2000), Public policy engagement with British tourism: the national, local and the European Union. Reino Unido, *Tourism Geographies*, Vol. 2 No. 3, pp. 312-336.



Conelly, G. (2007), Testing governance - a research agenda for exploring urban tourism competitiveness policy: the case of Liverpool 1980-2000. Reino Unido, Tourism Geographies, Vol. 1 No. 9, pp. 84-114.

De la Rosa, F. et al. (2005), Análisis de redes sociales mediante diagramas estratégicos y diagramas estructurales. REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales Vol. 8 No. 2. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014) en línea.

Dredge, D. y Jenkins, J. (2003), Destination place identity and regional tourism policy. Australia, Tourism Geographies, Vol.5 No. 4, pp. 383-407.

Enríquez, M., et al (2012), Hacia una caracterización de la Política Turística. España, Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural. Vol. 10 No. 3, pp.417–428.

Fayos-Solá, E. (2004), Política turística en la era de la Globalización. Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas del turismo. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, No. 5, pp. 215-232.

\_\_\_\_\_ (1994), Competitividad y calidad en la nueva era del turismo. Estudios Turísticos, No.123, pp. 5-10.

Fernández, L. (1985), Teoría y técnica del turismo. Alianza. España.

Fernández, J. (2009), Emprendedores turísticos locales y su intermediación en la esfera de las políticas públicas: el caso de Mallorca. Una aproximación desde la sociología histórica y política. España, Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 7 No. 3, pp. 371-380.

Fernández, M. (2003), Capital, sistemas funcionales e interacción: pasos teóricos tentativos para la descripción de las relaciones de acoplamiento estructural entre sistemas de interacción y sistemas funcionales. Revista Mad. Departamento de Antropología, Universidad de Chile, Vol. 9 No. 1.

Fressard, O. (2006), El imaginario social o la potencia de inventar los pueblos. Transversales. 2. Disponible en: [www.fundanin.org/fressard.htm](http://www.fundanin.org/fressard.htm).

García, J. (2001), En la encrucijada del neoliberalismo. IEPALA. España.

Garduño, G. et al. (2008), La epistemología de la comunicación en Michel Serres. Chile, Cinta Moebio No. 31, pp. 23-37.

Goldstone, P. (2003), Turismo. Más allá del ocio y el negocio. España, Debate. p. 376.

González, M. (2007), Política turística para el desarrollo sostenible del turismo cultural / San Juan de los Remedios, Cuba. Teoría y Praxis, Vol. 3: pp. 53-63.

Grajeda, D. (2009), Mirada a la crisis política de Honduras desde la Teoría de los Sistemas Sociales. Red Agenda 21.

Guevara, R. et al (2006), Hacia un estado de la cuestión de la investigación turística. México, Colección anual de Estudios Multidisciplinarios en Turismo, SECTUR, pp. 17-68.

Hall, C. (2009), Innovation and tourism policy in Australia and New Zealand: never the twain shall meet?. Nueva Zelanda, Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events, Vol. 1 No. 1, pp. 2-18.

Henriksen, P. y Halkier, H. (2009), From local promotion towards regional tourism policies: Knowledge processes and actor networks in North Jutland, Denmark. Dinamarca, European Planning Studies, Vol. 10 No. 17, pp. 1445-1462.

Hidalgo, A. (2007), El sistema económico mundial y la gobernanza global. Una teoría de la autorregulación de la economía mundial. Edición electrónica gratuita. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2007b/280/>

Iturrioz, J. (1998), Acoplamiento estructural y adquisición del huichol como lengua materna. México, Universidad de Guadalajara, pp. 140.

Jefferson, B. (2012), Kaspar y los niños salvajes. [En línea] *Ciencias* 105, enero-junio pp. 34-41.

Korstanje, M. (2007), Antropología del turismo. Edición electrónica gratuita. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2007c/325/](http://www.eumed.net/libros/2007c/325/)

Larrosa J. (2013), Análisis de Redes Sociales. Disponible en: <http://arsuns.blogspot.mx/2013/11/ars-101-modularidad.html>. Consultado el 8 de Agosto de 2015.

Lardies, R. (2004), La política de calidad en los destinos turísticos en España: el ejemplo del plan de excelencia turística en el Valle de Tena. España, Cuadernos Geográficos, Vol. 34, pp. 179-195.

Lee, C. (2006), High profile projects and tourism policy in Birmingham, England: do the work to enhance the city's image and promote inward business investment?. Reino Unido, Planning, Practice & Research, Vol. 3 No.21, pp. 367-381.

López, F. (2004), La ley del turismo en Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística. España, Cuadernos geográficos, Vol. 34, pp. 33-53.

\_\_\_\_\_ (1999), Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. España, Boletín de la A.G.E, No. 28. Universidad de Barcelona, pp. 23-38.

Luhmann, N. (2005), Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México, Anthropos. Universidad Iberoamericana. pp. 138.

\_\_\_\_\_ (1998), La sociedad de la sociedad. México, Herder, pp. 955.

Marchena, M. (1990), Las perspectivas del futuro del turismo andaluz. España.

Martínez, P. (2004), Acoplamiento e hibridación en el clima cultural de posmodernidad. A parte rei. Revista de filosofía, pp. 34-42.

Maturana, H. y Varela, F. (1984), El árbol del conocimiento. Chile, OEA/Editorial Universitaria.

Milgram, S. (1967), The Small World Problem. Psychology Today, Vol. 2, pp. 60-67.

Millan, R. (2012), Racionalidad en la comunicación y la decisión política en México. Un modelo de observación. en La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann a prueba. Horizontes de aplicación en la investigación social en America Latina. El Colegio de Mexico / UAEM. pp. 171-218.

Molina, S. (1991), Conceptualización del turismo. Limusa, México.

Monfort, V. (2007), El carácter social del turismo, un análisis sistémico sobre su complejidad. México, Estudios y perspectivas del turismo, Vol. 17, pp. 464-492.

\_\_\_\_\_ (2000), La política turística: una aproximación. España, Cuadernos de turismo, Vol. 6, pp. 7-27.

\_\_\_\_\_ (n/a), La complejidad del turismo. México, Ponencia. UAEM.

Muñoz, F. (2009), Defensa del patrimonio natural y cultural por medio de la producción de turismo (Conferencia Magistral). UAEM. México.

Ortiz, A. (1986), El concepto del Sistema Político en la vida de David Easton. México, (Ensayo). Sociológica, UAM. Vol. 1 No.2.

Ortiz, G. et al. (2007), Epistemological and ethical dilemmas of public participation on residential tourism planning. España, Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 5 No. 3, pp. 323-329.

Osorio, M. (2010), Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna. México, Convergencia, UAEM. Enero-Abril Vol.52, pp. 235-260.

\_\_\_\_\_ (2007), El carácter social del turismo. Un análisis sistémico sobre su complejidad. Estudios y Perspectivas en Turismo. Vol.6, pp. 462-492.

\_\_\_\_\_ (2005), Hacia la construcción del objeto de estudio del turismo desde una perspectiva materialista crítica. España. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 3 No. 1, pp. 41-61.

\_\_\_\_\_ (2005), El entorno ambiental y el turismo sustentable, un análisis social. México, El Periplo Sustentable, UAEM, No. 10, pp. 79-111.

Pellejero, C. (2004), La política turística en España. Una perspectiva histórica. España, Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas del turismo. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, Vol. 5, pp. 268-284.

Pulido, J. (2007), Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces. España, Cuadernos de Turismo, Vol. 19, pp. 167-188.

Ramírez, E. (2008) Evolución, cultura y complejidad. La humanidad que se hace a sí misma. Disponible en: <http://prehistoria.foroactivo.net/teorias-e-hipotesis-f39/teorias-de-sistemas-dinamicos-complejos-el-paradigma-autopoietico-t529.htm>.

Rodríguez, D. y Torres, J. (2003), Autopoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana. Portugal, Sociologías, Porto Alegre Vol. 5 No. 9, pp. 106-140.

Santa Cruz, X. (n/a), Del enfoque individual al enfoque familiar. Chile, Universidad de Chile.

Sanz, L. (2003), Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. España, Apuntes de Ciencia y Tecnología No. 7, pp. 20-29.

Serrano, A. (2011), Aspectos legales y socio-económicos del turismo espacial. España, Tesis. Universidad Politécnica de Valencia. pp. 99.

Rogerson, C. y Wanjiku, K. (2007), The growth and promotion of regional tourism in the developing world: the South African experience. Sudáfrica, Development Southern Africa, Vol. 3 No. 4, pp. 505-521.

Silva, J. (2009), Reseña de Políticas Públicas e as Transações em Regiões Turísticas de Bruno Martins Augusto Gomes (Reseña). España, Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 7 No. 2, pp. 345-347.

Singh, S. (2002), Tourism in India: policy pitfalls. India. Asia Pacific Journal of Tourism Research, Vol. 1 No. 7, pp. 45-59.

Thomas, R. y Thomas, H. (2005), Understanding tourism policy-making in urban areas, with particular reference to small firms. Reino Unido, Tourism Geographies, Vol. 2 No. 7, pp. 121-137.

Tonini, H. (2008), Políticas públicas e turismo: enoturismo no vale dos vinhedos/rs. España. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 6 No. 2, pp. 213-229.

Torres, J. (2009). Niklas Luhmann: La política como sistema. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. México, Universidad Iberoamericana, pp. 446.

\_\_\_\_\_ (2007), Niklas Luhmann: Introducción a la Teoría de Sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. México, Universidad Iberoamericana, pp. 420.

Troncoso, C. y Lois, C. (2004), Políticas turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en visión de Argentina (1950). España, Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 2 No. 2, pp. 281-294.

Tyler, D. y Dinan, C. (2001), The role of interested groups in England's emerging tourism policy network. Reino Unido, Current Issues in Tourism, Vol. 4 No. 2, pp. 210-252.

Velásco, M. (2005), ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). España, Política y Sociedad, Vol. 1 No. 42, pp.169-195.

\_\_\_\_\_ (2002), La política turística: objeto, contenido e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado: 1951-2000. España, Tesis doctoral. Universidad Complutense.

Yepes, V. (2002), Estrategias y política turística de la comunidad Valenciana: su incidencia en el litoral. España, Cuadernos de Turismo, Vol. 9, pp. 165-173.