

ARTÍCULO

Políticas públicas para el turismo sostenible en Holguín (Cuba) y Puebla (México). Una comparación de estudios de caso

Public Policies to Develop Sustainable Tourism in Holguin (Cuba) and Puebla (Mexico). A Case Study Comparison

MSc. Lucelia de la Caridad Leyva Fernández*, Dr. C. Félix Díaz Pompa*, Dr. C. Eudoxio Morales Flores y Dra. C. Olga Lidia Ortiz Pérez***

*Universidad de Holguín, Cuba. lucelia@facii.uho.edu.cu

**Centro de Estudios de Desarrollo Económico y Social (CEDES), Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. davilucy2013@gmail.com

RESUMEN

Se analizaron las políticas públicas de los municipios Holguín (Cuba) y Puebla (México) para el desarrollo del turismo sostenible. Se empleó el método comparado y el análisis comparativo cualitativo con el empleo de los datos de estudios de caso. Los hallazgos destacan la similitud en cuanto a estructura de las políticas de Holguín y Puebla, aunque también existen diferencias debido a su desarrollo socio-económico contrastante. Las principales limitaciones de la investigación se hallan en el tipo de estudio y el tamaño de la muestra escogida. La originalidad radica en el desarrollo de estudios comparados entre países que permiten integrar las experiencias en cuanto a las políticas públicas para el desarrollo del turismo sostenible y perfeccionarlas para alcanzar mejores resultados en esta importante actividad económica.

Palabras clave: políticas públicas, turismo sostenible, desarrollo local, municipio turístico, método comparado.

ABSTRACT

The public policies to develop sustainable tourism in the municipalities of Holguin (Cuba) and Puebla (Mexico) were evaluated. The methods used were comparison and qualitative comparative analysis, with data collected from case studies. The findings revealed the similarities in terms of policy structure in Holguin and Puebla, though differences were also observed, particularly due to their contrasting social development. The main research limitations were related to the type of study and the size of the samples collected. The singularity of this research lies in the fact that comparative studies were performed between two countries that encourage research result integration concerning public policies for sustainable tourism, and then optimize them to produce better results in the area.

Key words: public policies, sustainable tourism, local development, tourist municipality, comparative method.

INTRODUCCIÓN

El turismo es una de las actividades económicas más importantes a nivel mundial. La potencial diversificación y el continuo avance de sus indicadores lo convierten en uno de los sectores con mayor crecimiento en el mundo (Jañez, 2015).

La toma de conciencia de los gobiernos de esta importante actividad económica favorece el desarrollo de políticas públicas para el turismo, encaminadas a adoptar un conjunto de acciones e instrumentos que facilitan la mejor organización y promoción para transformar la actividad turística en un instrumento de crecimiento regional y de internacionalización de sus economías.

La revisión bibliográfica nacional e internacional corrobora la afirmación de Almeida (2014) al plantear que las investigaciones en la política de turismo generalmente analizan el asunto desde lo endógeno, como una rama de política nacional y con un acercamiento al estudio a nivel regional y municipal. Se puede apreciar, además, que existen pocos análisis que contrasten las políticas de turismo entre países. Por otra parte, Cuba actualiza su política económica y social con el surgimiento de nuevos

actores y formas de gestión con impacto sobre la actividad del turismo, por lo cual surge la necesidad de tener en cuenta las experiencias de otros países; tal es el caso de México, país que se escoge para esta investigación a pesar de las diferencias con Cuba en cuanto a su desarrollo socio-económico. De acuerdo con esta realidad la investigación pretende responder la siguiente interrogante: ¿Qué variables explican las diferencias entre las políticas públicas para el desarrollo del turismo sostenible de Holguín (Cuba) y Puebla (México)?

A partir de esta interrogante se persigue como objetivo analizar las políticas públicas de Holguín (Cuba) y Puebla (México) para el desarrollo del turismo sostenible mediante la comparación de las políticas públicas de dichos territorios, ciudades que figuran a la cabeza del turismo en sus provincias (estado) y ocupan un lugar importante en ambos países.

DESARROLLO

La investigación se desarrolla mediante la metodología de los estudios de políticas comparadas, la cual cuenta con: introducción, fundamentos teóricos que sustentan la investigación, descripción de la metodología del método comparado seguido, breve caracterización de los casos objeto de comparación, resultados y conclusiones.

El examen de las políticas públicas para el turismo sostenible de Holguín y Puebla revelan el desarrollo paralelo hasta donde las políticas de turismo y modelos están interesados, aunque el turismo también procesa en los dos territorios ciertas diferencias como resultado de su desarrollo socio-económico contrastante.

Las políticas públicas para el turismo

El turismo como actividad representa una de las mayores industrias mundiales y ocupa una posición central en muchas economías nacionales. La potencial diversificación y el continuo avance de sus indicadores contribuyen a que este sea uno de los sectores con mayor crecimiento en el mundo, aspecto que lo convierte en parte activa de la estructura política, social y espacial, de manera que contribuye a destacar al turismo como un área de trabajo con aplicaciones prácticas muy interesantes (Jañez, 2015).

En este sentido, el turismo se constituye como fenómeno complejo, donde la multidimensionalidad de la actividad turística es el indicador más relevante (Varisco,

2008). Es dinámico y se encuentra atravesado e interconectado con gran cantidad de políticas que lo afectan (Wallingre y Villar, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, el turismo requiere de políticas públicas que permitan su mejor organización, no obstante, esto no es posible si no forma parte del interés de los gobiernos. Pereira (1999) plantea que la consolidación de las políticas públicas para el turismo debe ser una manifestación, primero, de la concientización por parte del gobierno de la importancia del turismo como instrumento de crecimiento económico, generación de divisa y mejoría en la calidad de vida de la población.

En este sentido, se aprecia gran variedad de definiciones de políticas públicas para el turismo y se asume la que ofrece Velasco (2011), quien las define como el conjunto de estrategias, programas o acciones que impulsan actores públicos en ocasiones en colaboración con actores no públicos para alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado. Dicha definición se asume a partir de los elementos que a continuación se exponen:

- Se enmarca en el contexto del turismo.
- Se parte de asumir la diferencia entre política y políticas públicas, aunque no se descarta la relación estrecha que puede existir entre estas.
- Tiene en cuenta que la fundamentación teórica (principios y objetivos) constituye la base o marco para la orientación de la acción y sirve de plataforma al diseño de las acciones.
- Asume diferentes variantes que nombran las políticas públicas, dígame estrategias, planes, programas o acciones.
- Requiere la participación de múltiples actores ya sean públicos o no públicos.
- Es un proceso.
- Se dirigen a desarrollar el turismo y a prevenir o resolver los problemas relacionados con este.

Por otra parte, estas estrategias, programas o acciones se articulan mediante la instrumentalización de distintas decisiones políticas (organización, programación, reglamentación, ordenación, implementación, investigación, promoción, comunicación y

evaluación) que constituyen la proyección de la política en materia turística sobre el territorio (Velasco, 2011; Jañez, 2015).

En los estudios de Enríquez, Osorio, Castillo y Arellano (2012) y Almeida (2014) se puede apreciar que las políticas públicas para el turismo en algunas etapas se ven beneficiadas y en otras prácticamente desaparecen. En sus análisis destacan que en la actualidad uno de los principales problemas que estas enfrentan son los procesos globales, en el cual los gobiernos pierden facultades y el Estado queda como un representante territorial, cuya función principal es tomar acciones para establecer la colaboración entre estados, otros grupos de interés y las transnacionales.

Presupone entonces el proceso de globalización y desregulación una pérdida de protagonismo de la intervención pública en el sistema económico, que afecta el contenido de las políticas públicas para el turismo y desarrollo de esta actividad (Enríquez *et al.*, 2012).

En este sentido, esta situación requiere del interés de los gobiernos por recuperar el protagonismo que les toca y brindarle la importancia que tienen las políticas públicas para el desarrollo del turismo, pues estas constituyen un factor de impulso a las regiones receptoras en la obtención de divisas en un sector mundialmente competitivo.

Las políticas públicas para el turismo sostén del desarrollo local en los territorios

Las políticas públicas para el turismo surgen con el objetivo de establecer pautas para el desarrollo del turismo, reducir los impactos negativos que esta actividad no planificada ocasiona en los destinos y dar respuesta a los efectos que la globalización causa en las economías de los países. De esta forma, emerge la necesidad de gestionar los recursos de manera sostenible, donde se comienza a atender la demanda en relación con las motivaciones de los turistas —quienes exigen mayor calidad ambiental— y al desarrollo endógeno local que como resultado busca mejor calidad de vida de la población donde se despliega esta actividad.

Las políticas públicas para el turismo sostenible tienen entonces el encargo de desarrollar el turismo y proveer máximos beneficios a los actores involucrados (habitantes, sector público, privado, entre otros) para los intereses de un pueblo, región o nación, donde se prevea y minimice al máximo los impactos negativos del turismo (Enríquez *et al.*, 2012; Grimm, Cioce, Greuel y Cerveira, 2013).

Ortiz (2007) y Molina, Ochoa, y Gil (2014) plantean que las políticas públicas para el turismo sostenible deben cumplir con los siguientes principios:

- El desarrollo económico: generar ingresos, creación de empleo a nivel nacional regional y local; la investigación y la difusión de información sobre el futuro; las tendencias del mercado; mejorar la imagen del destino; garantizar el acceso efectivo a los destinos.
- Competitividad: para asegurar la viabilidad y la competitividad de los destinos turísticos y las empresas en su desarrollo y lograr beneficios a largo plazo.
- El desarrollo local: para maximizar la contribución del turismo al desarrollo de los destinos, las políticas públicas deben promover el desarrollo de los destinos y centrarse en la reducción de las fugas en la economía local, trabajar con productos y recursos humanos locales. Los vínculos entre el turismo y otras actividades deben reforzarse; además, lograr que las empresas turísticas trabajen como una red.
- Los empleos de calidad: las políticas deben tratar de mejorar las condiciones de trabajo en el turismo y asegurar la creación de puestos de trabajo en el sector turístico.
- La riqueza cultural: preservar las tradiciones, el patrimonio cultural, económico y natural.

Por otra parte, con respecto a las políticas públicas y los cuestionamientos al desarrollo local, el debate se centra en el modelo en que estas se desarrollan. Según Gallichio (2010) el problema se concentra en si las políticas públicas siguen el rumbo de la territorialización de las políticas donde lo central marca el rumbo y lo local ejecuta (modelo de centralización) o el de generar políticas territoriales que se articulan con las políticas nacionales a partir de la participación y accionar de los actores locales (modelo de descentralización).

En este sentido, —y siendo consecuentes con el modelo de generación de políticas territoriales— se trata de aprovechar a través de las políticas públicas, los recursos endógenos y exógenos, así como la articulación multinivel e interactoral en las que para el desarrollo social, cambio estructural o solución de los problemas, el desarrollo local, la descentralización y la participación constituyan un denominador común.

Desde esta perspectiva se procura impulsar el desarrollo, prevenir y corregir los problemas en un territorio, a través de mayor participación multiactoral, del fortalecimiento de la gobernabilidad local y la dimensión económica con la construcción de estrategias y de herramientas de análisis.

En relación con lo antes expuesto, en los lineamientos oficiales se considera la participación de comunidades locales en el proceso del desarrollo turístico (WTO, 2005), esto es, en su planeación y control. Desde esta perspectiva, el desarrollo local debe permitir abordar y resolver los problemas sociales y económicos; procurar que los actores que se implican entiendan su nuevo papel y responsabilidades sociales. En tanto, los gobiernos a diferentes instancias como responsables de elaborar políticas públicas, requieren incorporar a la sociedad civil y a los empresarios a este proceso (Cruz, Serrano y Zizumbo, 2010).

Souza y Morais (2011) y Mercado y Palmerín (2012) plantean que para que el turismo incida favorablemente en el desarrollo local es prioritario cambiar, tener una visión clara y amplia en todos los sentidos, buscar el desarrollo de un turismo sostenible e integral.

En este sentido, se hace necesario definir un grupo de indicadores que componen un instrumento, el cual permite evaluar la aproximación hacia un modelo sostenible de la actividad turística en cuestión, y perfeccionar las políticas públicas dirigidas al logro de estos propósitos. Al respecto los autores asumen el sistema propuesto por Varisco (2008) a partir de un grupo de consideraciones, entre ellas se destaca que es una actualización de los propuestos por la Organización Mundial del Turismo y propone una clasificación en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental o natural, que permite orientar el análisis de manera más puntual y facilita la comprensión de las políticas públicas para el desarrollo de un turismo sostenible desde una concepción del desarrollo local, para adoptar las medidas preventivas o correctivas pertinentes.

Los estudios sobre políticas públicas para el turismo sostenible son restringidos. Al respecto Enríquez *et al.* (2012) plantean que esto se debe a la orientación pragmática de entender la política como simples planes o acciones programáticas que priorizan los sistemas sociales en el marco de la planificación del desarrollo.

Las investigaciones en la política pública de turismo sostenible generalmente se enfocan en países específicos, analizan el asunto desde lo endógeno, como una rama

de política nacional y con un pobre acercamiento al estudio a nivel regional y municipal. Sin embargo, existen pocos análisis que contrasten las políticas de turismo entre países.

El estudio de las políticas públicas para el turismo sostenible entre Holguín y Puebla permite una mejor comprensión de su estructura, explicación y comprensión de las relaciones con las demás actividades económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales, para propiciar un desarrollo y proyección de la actividad turística con sentido de equidad, tolerancia y participación.

Metodología

La investigación se desarrolló mediante el empleo del método comparado, el cual tuvo su desarrollo más importante en el campo de la ciencia política y es la opción metodológica distintiva de la rama de la política comparada desde al menos la década de los años setenta del siglo xx (Pérez, 2007).

El análisis comparado de las políticas públicas para el turismo puede entenderse como un aspecto de análisis propio que trata de explicar las similitudes y diferencias observadas; es decir, pretende buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias existentes entre políticas públicas para esta actividad económica. La metodología de investigación que se plantea para el presente estudio es de carácter cualitativo, específicamente estudios de caso comparados de políticas públicas para el turismo sostenible. Siguiendo las ideas de Flyvbjerg (2004), estas no persiguen alcanzar la representatividad estadística, sino aprovechar al máximo la información que pueda derivarse de un conjunto reducido de casos, o de casos considerados únicos dentro de la problemática que se estudia.

Con el ánimo de recoger elementos que permitan fortalecer la política pública para el desarrollo de un turismo sostenible, así como las condiciones para identificar elementos claves para robustecer su anclaje en el aparato institucional de Holguín, se identificaron las experiencias de Puebla, México, cuyo desarrollo de políticas públicas de turismo sostenible comparte semejanzas con la dispuesta en Holguín, Cuba y se documentan como estudios de caso.

Si bien los contextos de cada uno de los países priorizados en la investigación comparten algunas similitudes, cada país tiene un diseño específico a partir de su

contrastante desarrollo económico que incide en la implementación de la política pública para el desarrollo del turismo sostenible.

En el método Estudios de caso los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes cualitativas como cuantitativas (Ortega, 2012; Lippe, 2014). Los elementos que permitieron construir los casos y establecer la comparación de las políticas públicas para el turismo sostenible, se construyeron a partir de:

- Fuentes primarias o informantes claves constituidos por: directivos, actores claves con los que se establecieron alianzas tanto para la formulación como para la operación de las políticas públicas para el turismo sostenible en Puebla (México) y Holguín (Cuba). Los datos se obtuvieron a través de la observación y las entrevistas en profundidad.
- Fuentes secundarias: se conformó por los marcos normativos, los programas, estrategias o acciones que constituyen las políticas públicas para el turismo, planes de desarrollo, informes y evaluación de estas políticas, estadísticas turísticas publicadas por organismos o instituciones especializadas en la materia.

A partir de la definición de las dimensiones e indicadores para el desarrollo de un turismo sostenible propuesto por la *World Tourism Organization* (WTO) y enriquecidos por Varisco (2008), la muestra y las fuentes para la obtención de los datos, se construyeron los casos objeto de estudio.

Breve caracterización de Puebla (México) y Holguín (Cuba)

Puebla es un estado de México, que tiene 217 municipios y se encuentra en la parte este-central del país. Tiene una población de 6 193 836 habitantes en una superficie territorial de 34,251 km² y una altitud máxima de 5 610 metros sobre el nivel del mar. Se encuentra en una posición geográfica entre las coordenadas de 19° 00' 13" de latitud N y 97° 53' 18" de longitud O . La capital del estado es la ciudad de Puebla de Zaragoza (DATATUR, 2015).

El inventario de atractivos turísticos de Puebla destaca los recursos históricos-culturales con áreas arqueológicas y sociedades indígenas; así mismo, existe un fuerte potencial de recursos naturales que se concentra fundamentalmente en su flora y fauna, áreas naturales y altitudes principales.

En el 2014 alojó en sus instalaciones turísticas aproximadamente a 3 000 000 turistas físicos, de ellos 584 400 (19.48 %) extranjeros; alcanzó una ocupación promedio de

60 % con respecto al porcentaje de ocupación nacional. Cuenta con 652 hoteles con un total de 19 169 habitaciones (Se considera la oferta de 1 a 5 estrellas y los que no tienen categoría) y declara 9 pueblos mágicos (DATATUR, 2015).

Por otra parte, Holguín es una provincia de Cuba que tiene 14 municipios y se encuentra situada hacia el noroeste de la región oriental del país. Tiene una población de 1.035.072 (344 428) habitantes en una superficie territorial de 9 209,71 (655,9) km². Se encuentra en una posición geográfica entre las coordenadas de 21°15', 20°24' de latitud norte y los 76°19', 74°50' de longitud oeste y ocupa el tercer lugar en extensión del país. La capital de la provincia es la ciudad de Holguín (ONE, 2015).

Holguín es una de las ocho regiones priorizadas en Cuba para el desarrollo del turismo internacional. El inventario de atractivos turísticos en la provincia destaca el municipio de Holguín con el 60 % de los recursos históricos-culturales; también existe fuerte potencial de recursos naturales concentrados principalmente en sus 16 km de playas, bahías y zonas de buceo, así como paisajes naturales, cayos, ríos, aguas y fangos medicinales (Palao, Cardet y Menéndez, 2015).

En el 2014 Holguín alojó en sus instalaciones turísticas a 377 209 turistas físicos, de ellos 256 396 extranjeros; alcanzó una ocupación promedio de 61,6 % en las instalaciones del MINTUR, una estancia media de 7,4 días y una densidad ocupacional de 2,0 clientes/habitación, de manera que se generaron 1 909 749 turistas días extranjeros, lo que representa el 9,7% de los turistas días del país (Palao, Cardet y Menéndez, 2015).

La región turística Holguín cuenta en la actualidad con una capacidad de 5 407 habitaciones, de las cuales 1 215 corresponden a CUBANACAN y 3 623 a GAVIOTA. Además, ISLAZUL dispone de 569 habitaciones. De la planta hotelera, el 75,1 % de las habitaciones son de categoría superior (4 y 5 estrellas) en su mayoría pertenecientes al Grupo GAVIOTA (Palao, Cardet y Menéndez, 2015).

Los dos territorios son de similares características, ambos son espacios con multitud de recursos, tanto naturales (condiciones climáticas aptas para distintas modalidades turísticas y diversidad de paisajes), como culturales (patrimonio etnográfico y artístico), pero también disponen de una infraestructura técnica (redes de transporte, alojamiento, recursos humanos, entre otros.) y una localización (cercanía a densos espacios

urbanos y nudos de comunicaciones) que les hacen atractivos para el aprovechamiento turístico.

Resultados de la comparación

Los resultados que se muestran responden al análisis preliminar de los casos objeto de estudio de la investigación. En esta se revelan los primeros resultados cualitativos que se valoran por cada dimensión objeto de estudio. Válido aclarar que la investigación está en curso y los casos aún se encuentran en construcción y profundización.

Las políticas públicas para el turismo sostenible

Las políticas públicas para el turismo sostenible en los territorios objeto de estudio aparecen contenidas en los documentos Prosector (2013-2018), el programa sectorial para el caso de Puebla (Secretaría de Turismo, 2013). y para el municipio de Holguín el Plan de Desarrollo Turístico Holguín 2015-2020 (Delegación Territorial del Ministerio de Turismo, 2015). En ambos casos desde el nivel nacional se rigen las políticas de turismo. Se tutelan por la Política Nacional de Desarrollo (PND, 2013) en México y en Cuba por los Lineamientos de la Política Económica y Social (PCC, 2011), en la que aparecen las directrices para el desarrollo del turismo en el *Capítulo IX Política para el Turismo*.

En cuanto al desarrollo de las políticas públicas para el desarrollo del turismo sostenible se aprecia en el caso de Puebla menor nivel de centralización en su diseño e implementación. A partir de la contextualización de la política nacional, en la localidad pueden o no aplicar las políticas que se declaran a nivel nacional, el gobierno local las tiene en cuenta pero una parte de ellas se aplican de acuerdo a los intereses de estos. En Holguín se aprecia mayor nivel de centralización, se tienen en cuenta las que el Ministerio de Turismo a nivel nacional orienta o aprueba para cada lugar, las políticas públicas del municipio constituyen la contextualización de estas con acciones que contribuyen al cumplimiento de lo legislado a nivel nacional para su concreción.

La participación activa de todos los agentes implicados es un elemento clave para garantizar una gestión turística sostenible. Sin embargo, del análisis realizado se desprende que se producen críticas a la escasa participación en la formulación de las políticas públicas de ambos territorios, o al funcionamiento y composición. De manera general, se puede apreciar que la institucionalización de las políticas públicas turísticas

en ambos países aún carece del apoyo y participación de la comunidad local; estas se contextualizan desde el nivel nacional hasta el local, cuando este proceso debe partir desde la base hasta el nivel nacional y con la participación de los actores locales implicados.

El aspecto social dentro de las políticas para el turismo sostenible

El análisis de la dimensión social en las políticas públicas para el turismo sostenible ofrece mayores ventajas para Holguín. En este sentido Puebla es el tercer estado más pobre de México, esto implica que aunque el turismo genere nuevos empleos los ciudadanos no están capacitados para ocupar estos puestos por el bajo nivel cultural debido a la insuficiente e inadecuada formación de los recursos humanos, falta de cultura empresarial y baja competitividad.

Se evidencia falta de conocimiento sobre aspectos relativos al desarrollo turístico de los territorios objeto de análisis por parte de algunos actores vinculados a este sector, principalmente el sector privado. Así, por ejemplo, se carece de datos sobre la respuesta de estos ante los impactos generados por el fenómeno turístico y sobre la incidencia real del turismo en la estructura socioeconómica y empresarial de los municipios que forman el destino turístico.

En el caso de Holguín se cuenta con ciudadanos mejor preparados con un alto nivel cultural, sin embargo, la limitación está en explotar todas las formas de empleo que este genera para el desarrollo de esta actividad, es decir, aprovechar las potencialidades de la localidad en función del crecimiento de sectores estatales, privados, entre otros que tienen implicación con la actividad del turismo.

Las actuaciones de otros agentes socioeconómicos e institucionales, ya sean estos privados o públicos están condicionados en mayor o menor medida por los contextos territoriales, las estructuras socioeconómicas heredadas y la presencia de aquellos recursos que configuran su capital endógeno. Las capacidades y estrategias para la puesta en valor de tales recursos varían en cada territorio, como consecuencia de dinámicas socioeconómicas propias que constituyen una clave explicativa de la creación y mantenimiento, en su caso, de su posible ventaja competitiva.

Desempeña un papel preponderante la cooperación entre las distintas instituciones y agentes en el territorio con competencias para la preparación de los recursos humanos.

De este modo, las redes socio-institucionales locales de cooperación contribuyen a su desarrollo y a su inserción en la sociedad del conocimiento. Para los dos territorios estudiados este factor presentó una fuerte asociación con la inserción en la cadena del turismo, aunque en el caso de Holguín aún es insuficiente la capacitación al sector privado.

Es evidente que con las posibilidades de inserción social y formación de los recursos humanos se mejora la calidad de vida de los ciudadanos en la comunidad y del turista mediante su estancia; en consecuencia, resulta una necesidad favorecer la creación de empleo, generar ingresos y estimular el desarrollo regional mediante el turismo.

Dimensión cultural

En los casos estudiados se evidencia cómo desde la administración pública y las entidades privadas se promueve un discurso de recuperación y revitalización de los elementos culturales de determinadas zonas y su reutilización como nuevos espacios de recreo y ocio para una demanda cada vez más creciente y especializada de la actividad turística.

Las políticas culturales y el mercado turístico se configuran actualmente como los contextos que favorecen la pervivencia de las identidades culturales. Se concluye, por tanto, que el creciente énfasis sobre el patrimonio incita a la recreación del sentimiento de identidad, reforzando la percepción de la heterogeneidad cultural como valor.

Lo económico local

Desde esta dimensión adquieren gran importancia la introducción permanente de innovaciones, la importancia y el valor que la red adquiere a partir de las relaciones que se establecen entre empresas e instituciones. En el municipio de Puebla se hacen más evidentes las redes que constituyen empresas e instituciones, donde el sector privado forma parte de estas, las cuales contribuyen a convertir a Puebla en un destino turístico sustentable en el que todos los sectores estén implicados. El principal problema que se aprecia en estas relaciones es el liderazgo que debe existir para mejorar la dirección del turismo a nivel local; sin embargo, esta relación adquiere un carácter difuso al estar compartido entre el Estado, los principales empresarios privados y las transnacionales que están en la localidad. En el caso de Holguín esta red es más fuerte con las empresas del sector estatal, aunque es poco evidente con la inserción del sector

privado; es decir, se fortalece con la actualización del modelo económico cubano en el cual este sector alcanza mayor reconocimiento en la sociedad con la creación de pequeñas empresas o cooperativas. En los planes de desarrollo turísticos en Holguín la inserción del sector privado aún es incipiente. Al igual que en Puebla el liderazgo es difuso, pues es compartido con entidades como el MINTUR, GAVIOTA y el gobierno local.

Con respecto a la introducción de innovaciones, el sector del turismo en Puebla incluye en sus planes de desarrollo todos los sectores —tanto privado como estatal—, y valora las propuestas de innovación que estos hacen a la principal dirección del turismo y al gobierno local para su aprobación y puesta en marcha.

El grado de aplicación de las tecnologías de la información y conocimiento (TIC) en la planificación y gestión, en general, constituyen hoy un aspecto principal de la innovación en el sector turístico. Se evidencia que este es un factor relevante como elemento que permite mejorar la competitividad de los destinos turísticos y el impacto de Internet para la promoción y manejo de la imagen de marca. Sin embargo, en el territorio holguinero, principalmente en el sector privado, se consideran muy bajas las posibilidades de acceso a estas tecnologías, lo que impide ofrecer mayor divulgación de los destinos turísticos y de las opciones que brinda el sector privado. Este déficit se traduce en una continua pérdida de oportunidades para mejorar ambos aspectos y en una progresiva caída de la competitividad frente a los destinos competidores donde el grado de penetración de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) es más alto.

CONCLUSIONES

El análisis de las políticas públicas para el turismo sostenible en los territorios comparados permitió apreciar semejanzas y diferencias en cuanto al desarrollo e implementación de estas, elementos que sirven de base para su perfeccionamiento y posterior estudio.

Existen semejanzas en cuanto a estructura, los objetivos a alcanzar para el desarrollo de un turismo sostenible e integral y el impulso a la recuperación y revitalización de los

elementos culturales de determinadas zonas y su reutilización como nuevos espacios de recreación.

La descentralización, el desarrollo local y la participación de los diferentes actores en el diseño e implementación de las políticas públicas de ambos territorios constituyen una tarea pendiente; en este sentido Puebla muestra mejores resultados.

A pesar de los esfuerzos realizados en el diseño e implementación de las políticas públicas para el desarrollo del turismo sostenible en los territorios de Puebla y Holguín, se necesita de otras investigaciones que contribuyan al mejoramiento de estas desde el análisis de cada una de las variables e indicadores teniendo como base la descentralización, el desarrollo local y la participación de manera que permitan potenciar el desarrollo de esta actividad y reducir los problemas que genera en estos territorios.

REFERENCIAS

- ALMEIDA, F. (2014). A Comparative Study of the Evolution of Tourism Policy in Spain and Portugal. *Tourism Management Perspectives*, 11(Julio 2014), 34-50. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://dx.doi.org/10.1016/j.tmp.2014.03.001>
- CRUZ, G., SERRANO, R. y ZIZUMBO, L. (2010). Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya: ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local? *Estudios y perspectivas en turismo*, 19 (5), 792-811.
- DATATUR (2015). *Sistema Nacional de la Información Estadística del Sector Turismo de México. Información Turística por Entidad Federativa (Puebla)*. México: Secretaría del Turismo.
- DELEGACIÓN TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TURISMO. (2015). *Plan de desarrollo turístico Holguín 2015-2020. Holguín la Tierra más hermosa*. Holguín, Cuba: Autor.
- ENRÍQUEZ, M., OSORIO, M., CASTILLO, M. y ARELLANO, A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10 (3), 417 – 428.
- FLYVBJERG, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 106 (4), 33-62.

GALLICCHIO, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, s.v.(1), 11-23. Recuperado el 8 de abril de 2015, de [doi:http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.933](http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.933).

GRIMM, I., CIOCE, C., GREUEL, M. y CERVEIRA, J. (2013). Políticas Públicas do turismo e sustentabilidade: a interrelação a esfera nacional, estadual e local. *Revista Turismo Visão e Ação-Eletrônica*, 15 (1), 95-111.

JANEZ, M. (2015). *Análisis comparado de las políticas turísticas en las regiones de Castilla y León y Castilla-La Mancha*. Tesis de grado no publicada, Universidad de Valladolid, España.

LIPPE, B. (2014). Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de Caso. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*. 2 (2), 10-38. Recuperado el 2 de febrero de 2016, de www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica

MERCADO, H. y PALMERÍN, M. (2012). El turismo y su impacto en la economía de México y del Estado de Michoacán. *TURyDES. Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local*, 5 (12), s. p.

MOLINA, R., OCHOA, M. y GIL, A. (2014). Public Policies and Tourism Marketing. An analysis of the competitiveness on tourism in Morelia, México and Alcalá de Henares, Spain. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, s.v.(148), 146-152. doi: 10.1016/j.sbspro.2014.07.028

ONE. (2015). *Anuario estadístico provincial de Holguín* [en línea]. Cuba: Oficina Nacional de Estadística. Recuperado el 20 de mayo de 2016, de <http://www.one.cu/aed2014/32Holguin/00Holguin.pdf>

ORTEGA, I. (2012). La naturaleza comparativa de los Estudios de Caso. Una revisión politológica sobre el estado de la cuestión. *Encrucijadas. Revista de Ciencias Sociales II* (4), 81-94.

ORTIZ, F. (2007). *Estrategia metodológica para desarrollar los valores asociados a una cultura organizacional en el turismo sostenible. Estudio de caso: Zona turística de Viñales*. Resumen de disertación doctoral en Ciencias Económicas, no publicada, Universidad de Pinar del Río, Pinar del Río, Cuba.

PALAO, R., CARDET, E. y MENÉNDEZ, M. (2015). Holguín, la más hermosa: proyección de desarrollo del destino turístico hasta el 2020. *VII Conferencia Científica Internacional de la Universidad de Holguín*, Holguín, Cuba.

PCC (Partido Comunista de Cuba). (2011). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana: Editora Política.

PEREIRA, C. (1999). Políticas públicas no setor de turismo. *Revista Turismo Em Análise*, 10(2), 7-21. doi:10.11606/issn.1984-4867.v10i2p7-21

PÉREZ, A. (2007). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes* [en línea]. Recuperado el 23 de junio de 2011, de <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>

PND (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República de México.

SECRETARIA DE TURISMO. (2013). *Prosectur 2013-2018. Programa Sectorial de Turismo de Puebla*. México: Autor.

SOUZA, R. y MORAIS, J. (2011). Políticas públicas para o turismo: uma forma de incrementar o desenvolvimento econômico e social de uma região. *Cad. Cult. Ciênc*, 10 (2), 83-94. Recuperado el 2 de febrero de 2016, de <http://dx.doi.org/10.14295/cad.cult.cienc.v10i2.411>

VARISCO, C. (2008). Turismo y desarrollo económico local. *Aportes y Transferencias*, 12 (1), 126 – 148.

VELASCO, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, s.v.(27), 953-969. Recuperado el 2 de febrero de 2016, de <https://digitum.um.es/jspui/bitstream/10201/28099/1/140301-531911-1-SM.pdf>

WALLINGRE, N. y VILLAR, A. (2013). *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

WTO (World Tourism Organization). (2005). *Indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos-Guía práctica*. Madrid, España: Organización Mundial del Turismo.

Recibido: 06/06/2016

Aprobado: 24/11/2016

Lucelia de la Caridad Leyva Fernández. Universidad de Holguín, Cuba.

lucelia@facii.uho.edu.cu