

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS DESTINOS TURÍSTICOS DE
MÉXICO: ACAPULCO, MAZATLÁN, PUERTO VALLARTA Y
VERACRUZ COMO CASOS DE ESTUDIO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA
ERNESTO GAYOSSO NAVA

DIRECTOR DE LA TESINA
JOSÉ JAIME SAINZ SANTAMARÍA

MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE DE 2015

Índice

Abstract.....	3
Introducción.....	4
Seguridad pública en los destinos turísticos.....	10
¿Qué se ha hecho?	23
La construcción de una propuesta para la seguridad en los destinos mexicanos	26
Modelo de implementación de la Estrategia.....	38

Abstract

El turismo representa una de las actividades económicas más importantes para México. De acuerdo con datos del INEGI de 2013, el turismo representa el 8.7% del PIB y como industria produce diariamente cerca de 2,954 millones de pesos. Lamentablemente, nuestro país experimentó, de 2008 a 2011, un aumento sostenido en los índices de criminalidad, en específico en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Este aumento en la incidencia delictiva repercutió en un descenso en el porcentaje de ocupación hotelera de algunos destinos. En esta propuesta se analizan los casos de Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta y Veracruz. La evidencia demuestra que existe un vínculo entre el aumento de la inseguridad y la afectación en los indicadores turísticos. Sin embargo, también ofrece pruebas de que el mercado turístico percibe de manera positiva aquellas variaciones positivas que mejoren la seguridad de los destinos. En suma, existen datos que sostienen que los cambios en los niveles de inseguridad alteran los comportamientos de las personas, en el caso que nos ocupa, de los turistas. La apuesta de nuestros destinos debe ser, por tanto, explorar las vías y mecanismos que permitan modificar conductas para que los potenciales turistas decidan visitar aquellos lugares que en el pasado padecieron un aumento en los niveles de inseguridad y, por tanto, son percibidos como inseguros. La buena noticia es que existen alternativas para revertir la disminución de los indicadores turísticos por causa de la inseguridad e impulsar a los destinos mexicanos.

Introducción

El turismo es un sector económico exitoso, dinámico y que se encuentra en expansión a nivel mundial. Ha presentado un crecimiento en el flujo de turistas internacionales de 69% de 2000 a 2014, al pasar de 677 a 1,135 millones de turistas. Además, en los últimos 5 años el turismo internacional ha crecido más del 5% en promedio cada año. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo, hoy en día, a nivel global el volumen de negocio del turismo iguala o incluso supera al de las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles.

Asimismo, el turismo es un sector económico que está en continuo crecimiento y se ha vuelto uno de los sectores más competitivos en el mundo. Las cifras para 2014 señalan que el turismo representa el 9% del PIB mundial y que las actividades turísticas generaron una derrama mundial de 1.5 billones de dólares.¹

A nivel global, el turismo contribuye de manera decidida en la generación de oportunidades de empleo que mejoren las condiciones de vida de las familias. En 2014 se registró que el sector empleó a 266 millones de personas, lo que representa el 8.9% del total de empleos a escala global. Hacia los próximos diez años se proyecta que el crecimiento de la creación de fuentes de trabajo en el sector sea de aproximadamente 2.4 por ciento, porcentaje mayor al pronóstico de crecimiento de empleos para el resto de la economía. De actualizarse la proyección, en la siguiente década se generarían 74.5 millones de nuevos empleos gracias al turismo a nivel mundial.

¹ En perspectiva temporal, en el año 2000 el turismo en el mundo logró generar 476 miles de millones de dólares y para 2010, 931 miles de millones de dólares. Estos datos dan cuenta del crecimiento constante y dinámico del sector.

El crecimiento de las economías emergentes ha modificado, y lo seguirá haciendo, el peso que poseen en la actualidad las economías desarrolladas. El pronóstico es contundente. Durante los próximos 15 años, como ya ha sucedido desde la última década del siglo XX, el espacio que dejen de ocupar en los mercados internacionales las economías ya consolidadas será ocupado por las economías de los países en desarrollo. De esta forma, el mayor crecimiento de los mercados será observado en las regiones de Asia-Pacífico, América Latina y África. Esto explica que del mercado del turismo mundial, las economías emergentes pasaron de tener un 30% de participación en 1980 al 47% en 2011 y se espera que alcancen el 57% para 2030.

Esto se traduce en que hacia los próximos quince años existen las condiciones para que el turismo en México, considerado como país en vías de desarrollo, genere derrama económica, atraiga inversión, detone la creación de empleos y, como consecuencia, potencialice el desarrollo económico nacional.

Para que lo anterior suceda, resulta indispensable que los destinos mexicanos cuenten con condiciones favorables para la atracción de turistas y la generación de derrama económica. Se debe recordar que nuestros destinos se encuentran inmersos en un mercado internacional que compite por atraer turistas. Por tanto, el cuidado de elementos como la seguridad pública es central, ya que es previsible que una modificación en los niveles de inseguridad y/o en la percepción sobre la misma, reduzca la llegada de turistas (internacionales y nacionales con alto poder adquisitivo) ya que estos segmentos cuentan con la capacidad económica para escoger destinos de países que sustituyan a los que se encuentran en México. Para el caso del resto del turismo interno, resulta plausible sostener que una decisión sea no vacacionar a fin de evitar riesgos o alguna contingencia. Lo que resulta común a ambos segmentos de turismo es que un cambio en los niveles de seguridad

modifica su comportamiento, es decir, su decisión sobre viajar o no viajar a un destino en particular (Robles, Calderón y Magaloni, 2013, p.5).

De esta manera, por los beneficios que genera el turismo, resulta de interés público considerar seriamente aquellos elementos que, como es el caso de la seguridad pública, pueden detener el crecimiento del turismo o incluso disminuir los niveles registrados por los indicadores turísticos en tiempos de mayor seguridad; todo ello a fin de articular soluciones que den viabilidad al desarrollo del sector turístico mexicano.²

A fin de analizar si es dable sostener que el turismo y los destinos se ven afectados por un aumento en los niveles de inseguridad, en esta propuesta se analizan los casos de Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta y Veracruz. El análisis de los hallazgos encontrados permitió la formulación de un cuadro básico de acciones articuladas alrededor de una *Estrategia* diseñada particularmente para fortalecer la seguridad y mejorar la percepción sobre la misma en los destinos mexicanos.

El turismo en México

Entre 2012 y 2014 el turismo ha crecido y registra una derrama histórica de poco más de 30 mil millones de dólares, tan sólo del segmento de visitantes internacionales. Esta cifra

² En la presente propuesta de política pública se enfrentan ciertas restricciones que se hacen explícitas a fin de ser consideradas por el tomador de decisiones en el momento de valorar la viabilidad de las acciones que se someten a consideración. En primer lugar, la propuesta se elaboró con el ánimo de que sea implementada desde la Secretaría de Turismo. De entrada, esta visión restringe las decisiones y acciones que se pueden llevar a cabo a fin de incidir en la seguridad de los destinos. Segundo, la propuesta elaborada no contó con el nivel de desagregación de datos que hubieran ayudado a tener mayor precisión respecto al escenario que enfrentan los destinos en situaciones de inseguridad. Hacia adelante resultaría conveniente, para aumentar la precisión en el análisis y mejorar las propuestas, contar con un nivel de desagregación que permita analizar datos esencialmente de seguridad pública a nivel de colonia. Tercero, con respecto a la información estadística en materia de inseguridad, debe decirse que se hizo un esfuerzo por generar una línea temporal, desde 2008 hasta 2014, que permitiera dimensionar la trayectoria de la comisión del delito de homicidio (delito generalmente aceptado como referencia internacional para dar cuenta de los niveles de inseguridad de un lugar). Para ello se utilizaron dos bases de datos que registran delitos de manera distinta. La propuesta se hace cargo de los sesgos que este tratamiento de la información puede representar. Sin embargo, en lo fundamental, se sostiene que el uso de dos bases de datos diversas no altera el resultado obtenido, que es el relativo a un crecimiento de la violencia en los destinos de 2008 a 2012.

representa poco más de 41 millones de dólares diarios en beneficio de medio millón de unidades económicas.

Durante 2014, México registró un crecimiento de 16.6% en divisas generadas por esta industria de exportación, lo que se traduce en el ingreso de 16.2 miles de millones de dólares al país. Esta cifra es superior a la cantidad de divisas que llegan a nuestro país por vía de las remesas, de los productos petroleros y de la minero-metalurgia, lo que tiene un efecto positivo en la Balanza de Pagos y hace del turismo una opción de desarrollo económico viable y sostenible. Sólo para dimensionar lo que representa la cantidad de divisas producidas por el turismo en nuestro país, vale la pena señalar que con los 16.2 miles de millones de dólares que el turismo le dejó a México durante 2014, se podrían sostener 3.9 millones de familias durante un año.³

De acuerdo con el INEGI, el turismo representa el 8.7% del PIB, mismo que es resistente ante vaivenes económicos a diferencia de otros sectores –como el de la construcción– y su crecimiento es superior al de la economía en general, lo que se traduce en riqueza que se genera y queda en el país. Asimismo, de acuerdo con los datos de 2014, la industria del turismo diariamente produce 2,954 millones de pesos.

México se coloca como uno de los destinos que más crecimiento observa en 2014 en el rubro de llegada de turistas internacionales. Mientras el promedio mundial de crecimiento en la recepción de turistas internacionales no llegó al 5%, México creció 20.5%. El crecimiento en llegada de turistas internacionales en 2014 fue el mayor aumento del que se tenga registro para México.

Asimismo, en nuestro país, el turismo transforma vidas al ser una fuente importante de empleos. De acuerdo con los datos del INEGI, el sector turístico emplea a 3.1 millones

³ Se tomó como base el Ingreso Promedio Nacional 2014, Observatorio Laboral.

de mexicanos, esto es más de lo que emplean los sectores de transporte, servicios profesionales y el gobierno. Asimismo, debe subrayarse que un empleo turístico llega a generar 1.5 empleos indirectos e inducidos en actividades económicas primarias y secundarias.

Las buenas noticias que en el agregado refleja el sector esconden un elemento que puede ser un factor determinante que impida continuar con el impulso positivo que al día de hoy tiene el turismo en México o que incluso puede revertir avances, por ejemplo, en los niveles de ocupación hotelera. El asunto sobre el que se quiere llamar la atención es el relativo a la seguridad pública en los destinos.

Al respecto, es posible señalar que el crecimiento observado en algunos destinos afectados por la inseguridad pudo haber sido mayor o que, cuando menos, *ceteris paribus* los indicadores en materia turística hubieran mantenido el mismo nivel registrado en años anteriores sin que se registraran caídas en sus resultados.

De ello se da cuenta, por ejemplo, en la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2011, 2012, 2013 y 2014. En este instrumento se evidencia que de manera constante, a nivel nacional, la población de 18 años en adelante manifiesta que una de las actividades que más dejó de hacer como consecuencia de la inseguridad fue “viajar por carretera a otro estado o municipio”; esta respuesta fue mencionada, respectivamente para cada uno de los años referidos, por el 19.6%, 22.6%, 22.3% y 22.6% de los entrevistados.⁴

Los datos desagregados muestran que en la ENVIPE 2011, 21.5% de los entrevistados en Guerrero respondieron que dejaron de “viajar por carretera a otro estado o

⁴ Para consultar los resultados obtenidos, ver: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>, consulta realizada el 26 de mayo de 2015.

municipio”, en Jalisco esta respuesta alcanzó el 17.4% de las menciones, en Sinaloa el 22.1% y en Veracruz el 16.6 por ciento. Para la ENVIPE 2014, los resultados fueron los siguientes: en Guerrero la decisión de no “viajar por carretera a otro estado o municipio” como resultado de la percepción de la inseguridad alcanzó el 27.9% de las respuestas (lo que significa un incremento de más de seis puntos porcentuales con respecto a la misma pregunta realizada en 2011), en Jalisco esta decisión fue tomada por el 28.6% de los entrevistados (lo que representa un aumento de más de 10 puntos porcentuales en el número de respuestas que refieren dejar de salir de su área geográfica de vida diaria), en Sinaloa por el 18.9% y en Veracruz 21.2% (aumento de más de cuatro puntos porcentuales en el rubro que se evalúa).

Estos datos apuntados refieren que para tres de los estados que son motivo de estudio la percepción de inseguridad se incrementó sensiblemente (Guerrero, Jalisco y Veracruz), mientras que sólo para uno de ellos, Sinaloa, existió un descenso modesto.

Asimismo, de diversas notas periodísticas se advierte que México se ha encontrado en situaciones que comprometen la llegada de turistas por motivos de inseguridad. Por ejemplo, una encuesta dada a conocer por el Vicepresidente de Apple Vacations que fue aplicada a 14 mil personas apunta que “70% de los estadounidenses que no viajaron a México (en 2010) indicaron que fue porque tenían preocupaciones sobre la seguridad y la violencia; en tanto que 39% no lo harán este año (2011) por las mismas razones, además de que la situación económica es otro factor”.⁵

Finalmente, destinos como Acapulco y Mazatlán han registrado un descenso significativo en la llegada de cruceros como consecuencia de la inseguridad y la violencia, mientras que en 2011 dichos destinos registraron el arribo de 66 y 32 cruceros,

⁵ Al respecto ver: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/03/04/inseguridad-turismo-eu-violencia-cnn>, consulta realizada el 26 de mayo de 2015.

respectivamente, para 2012 sólo alcanzaron la cifra de 7, el primero de dichos destinos, y 1, el segundo.⁶

Seguridad pública en los destinos turísticos

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública desde el año de 1997 hasta el año 2007 se registró una disminución consistente en la tasa nacional de homicidios por cada 100 mil habitantes, al pasar de 17.35 a 9.34.⁷ Sin embargo, a partir de 2008 la tendencia se revirtió. Es posible observar un aumento sistemático en el nivel de homicidios de 2008 a 2012, con una tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes que correspondió a 11.82 para el primero de esos años y a 18.57 para el último de ellos. En la serie de tiempo de 1997 a 2012, el año más violento fue 2011 con una tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de 19.75.

El cambio de administración a nivel federal trajo consigo una disminución en la tasa de homicidios. En 2013 se registró, a nivel nacional, una tasa de 15.48 homicidios por cada 100 mil habitantes y en 2014 dicha tasa disminuyó para ubicarse en 13.08. De esta forma, los datos apuntados reflejan que a nivel nacional existió un aumento significativo en los niveles de inseguridad desde 2008 que llegó a su pico en 2011 y a partir de ese año han disminuido.

⁶ *Cfr.* Belem García Castillo, “Los efectos de la inseguridad en el turismo mexicano”, visible en: http://magda.mx/municipalistas/normateca_anexos/turismo.pdf, consulta realizada el 26 de mayo de 2015.

⁷ De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo de dicho sistema es la instancia que proporciona la información oficial sobre la incidencia delictiva tanto del fuero común como del federal, los datos se encuentran visibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas032015.pdf>, consulta realizada el 6 de mayo de 2015.

A pesar de la mejora en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo elaborado por el Foro Económico Mundial ubica a México en los últimos lugares al evaluar el costo del crimen y la violencia en los negocios, este componente ubicó en 2007 a México en el lugar 116 de 124 países evaluados, en 2008 lo situó en el lugar 124 de 133 países examinados, para 2011 lo colocó en el lugar 132 de 139 países sometidos a evaluación, para 2013 México se situó en el lugar 131 de 140 países y para 2014 nuestro país ocupó el lugar 133 de 141 países examinados.⁸ Esto quiere decir que el mundo del turismo aún no percibe las mejoras en los niveles de seguridad o al menos no siente beneficios directos.⁹

El problema público que se presenta como susceptible de una intervención gubernamental es la *disminución en los porcentajes de ocupación hotelera como consecuencia de un aumento en los niveles de inseguridad*. Para ilustrar esta situación fueron seleccionados los casos de Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta y Veracruz.

La política pública que se presenta se concentra en cuatro destinos turísticos mexicanos que corresponden al segmento de sol y playa. Estos cuatro lugares tienen como

⁸ Este Índice es utilizado fundamentalmente por inversionistas y calificadoras de riesgos.

⁹ Una lógica similar a la nacional siguieron las cifras en las entidades federativas. Por lo que hace a los datos estatales, para este estudio resulta particularmente interesante revisar la incidencia delictiva de Guerrero, Jalisco, Sinaloa y Veracruz. En el primero de dichos estados se pasó de una tasa de 28.13 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2008 para llegar a una de 66.01 en 2012, en estos cuatro años la tasa creció más del doble. Para 2014, la tasa descendió para ubicarse en 42.69. Jalisco en 2008 registró una tasa de 6.40 homicidios por cada 100 mil habitantes y aumentó para 2012, año en que alcanzó la cifra de 15.49. En 2014 el estado reportó una tasa de 11.48. Sinaloa en 2008, por su parte, observó una tasa de 41.48 homicidios por cada 100 mil habitantes y para 2012 alcanzó la cifra de 50.52. En 2014 esta entidad federativa registró una tasa de 33.33. Finalmente, Veracruz reportó una tasa de 6.30 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2008 y llegó a 12.32 en 2012. Para 2014 la tasa disminuyó a 6.10. Datos obtenidos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ver: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas042015.pdf>, consulta realizada el 12 de mayo de 2015.

común denominador ser destinos en los que más del 50% de la llegada de turistas corresponde al turismo nacional.¹⁰

Su importancia radica en que representaron para el año 2014 el 18% de las noches de hotel ocupadas por los turistas nacionales con respecto al total de destinos del país, así como el 51% de las noches de hotel ocupadas por turistas nacionales con respecto al total de destinos mexicanos del segmento sol y playa. En términos económicos, la relevancia de estos destinos se dimensiona cuando se señala que, en conjunto, representaron un consumo turístico de 330 mil millones de pesos.¹¹ Esta cantidad es similar a la que reciben juntos Suecia y Polonia por turismo internacional.¹²

Lo que se sostiene en esta propuesta es que estos cuatro destinos han sufrido afectaciones en el porcentaje de ocupación hotelera a partir de un aumento en los niveles de inseguridad, en específico de homicidios. Los datos sugieren que ante un aumento en la tasa de homicidios, existe una disminución en el nivel de ocupación hotelera. Es importante

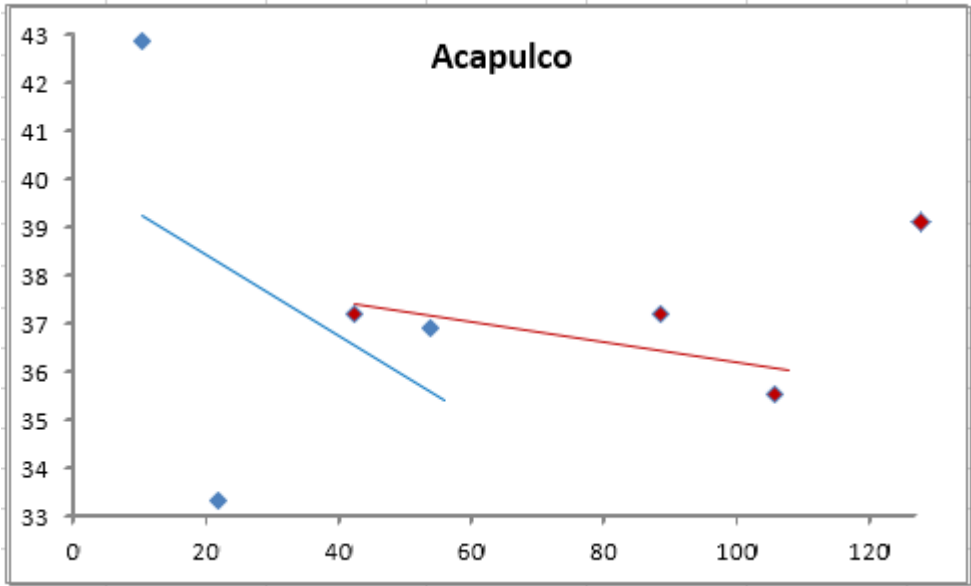
¹⁰ El componente interno e internacional estaba integrado de la siguiente forma para los cuatro destinos: en el año 2008 del total de turismo que llegó a Acapulco el 95% fue turismo doméstico y el 5% extranjero, en Mazatlán el 81% fue turismo interno y el 19% internacional, en Puerto Vallarta el 56% fue turismo nacional y el 44% extranjero y en Veracruz el 98% fue interno y el 2% internacional. En el 2014 estas relaciones se modificaron, así los destinos registraron las siguientes cifras: Acapulco 98% de turismo nacional y 2% extranjero, Mazatlán 84% de turismo interno y 16% internacional, Puerto Vallarta 71% de turismo doméstico y 29% extranjero y Veracruz 98% de turismo interno y 2% internacional.

¹¹ Para calcular el ingreso por turismo nacional (interno o doméstico) de los cuatro destinos respecto al ingreso total generado por los destinos del segmento sol y playa, dado que no se cuenta con los datos del ingreso sino del consumo turístico nacional, se realizó lo siguiente: se usó la proporción de esos cuatro destinos respecto del total de destinos de playa en cuanto a turismo interno en el rubro de turistas-noche. Primero se calculó qué proporción del consumo turístico interno llegó a los destinos de playa (con la proxi turistas noche residentes). Segundo, para calcular el consumo turístico interno realizado en los cuatro destinos seleccionados, se calculó qué proporción de las noches de hospedaje por turismo nacional correspondió a Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta y Veracruz. Así, se obtuvo que el consumo turístico por turismo interno en 2013 en todo el país fue de 1,830,890,000,000 pesos, que los turistas residentes noche en destinos de playa como porcentaje del turismo interno nacional ascendió a 36% y que el consumo turístico calculado para los destinos de playa por turismo interno fue de 659.1 mil millones de pesos. Datos calculados a partir de información obtenida del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, ver: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/glosario/default.aspx?clvglo=scst&c=10494&s=est>, consulta realizada el 24 de mayo de 2015.

¹² Datos obtenidos del Barómetro de Turismo 2014 publicado por la Organización Mundial de Turismo, ver: http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_barom15_02_april_excerpt_3.pdf, consulta realizada el 24 de mayo de 2015.

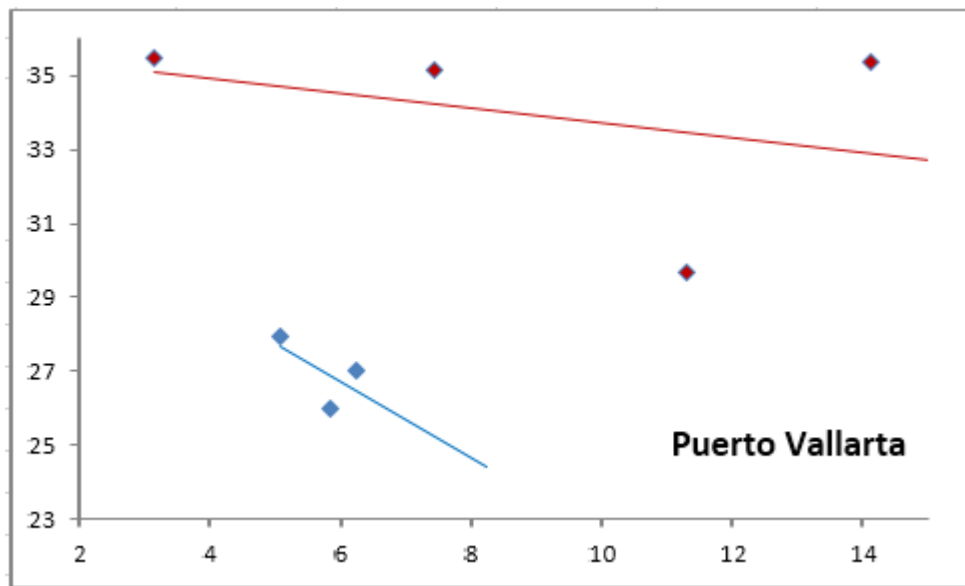
señalar que si bien no en todos los casos se cumple la hipótesis, lo cierto es que existe una tendencia que sirve para sostener la afirmación. Las siguientes tablas y gráficas muestran los datos encontrados:¹³

Acapulco			
	Tasa de homicidios por c/ 100 mil hab.	% de ocupación hotelera	% de noches de hotel segmento sol y playa
2008	10.2	42.84	25.99
2009	21.8	33.3	19.82
2010	53.8	36.87	22.73
2011	106	35.55	21.69
2012	127	39.1	21.24
2013	88.6	37.22	19.71
2014	42.6	37.21	18.56

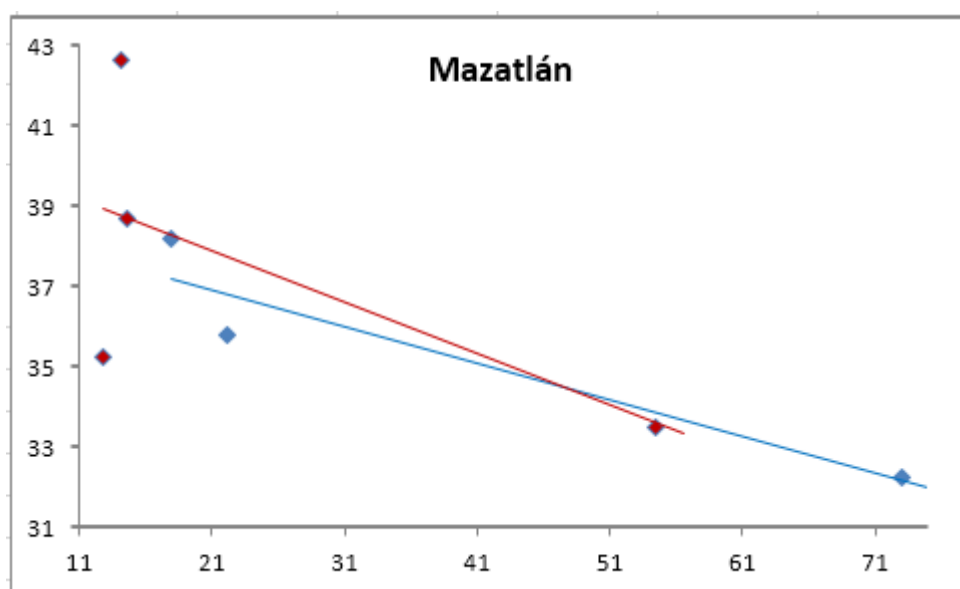


¹³ Es importante destacar que de 2008 a 2010 la tasa que se muestra sólo registra los homicidios ocurridos por presunta rivalidad delincuencial. Por su parte, de 2011 a 2014 la tasa se construyó a partir de los datos del fuero común consignados como homicidios dolosos con arma de fuego.

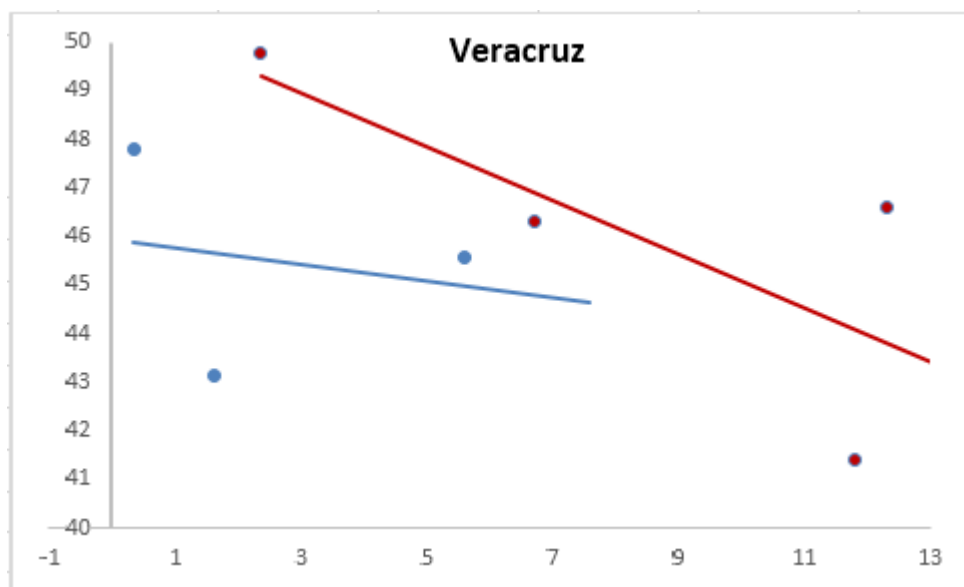
Puerto Vallarta			
	Tasa de homicidios por c/ 100 mil hab.	% de ocupación hotelera	% de noches de hotel segmento sol y playa
2008	6.26	27.04	10.38
2009	5.08	27.96	9.22
2010	5.87	26.01	7.99
2011	11.3	29.67	9.00
2012	14.1	35.36	9.92
2013	7.43	35.15	10.49
2014	3.13	35.5	10.18



Mazatlán			
	Tasa de homicidios por c/ 100 mil hab.	% de ocupación hotelera	% de noches de hotel segmento sol y playa
2008	18	38.14	13.31
2009	22.1	35.74	12.14
2010	73	32.23	11.14
2011	54.5	33.49	11.24
2012	12.8	35.26	10.31
2013	14.6	38.73	11.10
2014	14.1	42.65	12.28



Veracruz			
	Tasa de homicidios por c/ 100 mil hab.	% de ocupación hotelera	% de noches de hotel segmento sol y playa
2008	0.36	47.82	14.23
2009	5.61	45.59	11.74
2010	1.63	43.14	10.07
2011	11.8	41.4	9.60
2012	6.7	46.32	8.96
2013	12.3	46.60	9.34
2014	2.35	49.76	9.60



Así, en primera instancia lo que se puede concluir es que Acapulco, Puerto Vallarta, Mazatlán y Veracruz experimentaron, aunque de forma desigual y en distinta magnitud, aumentos en los niveles de inseguridad que siguieron la lógica de criminalidad observada dentro de las entidades federativas en las que se encuentran estos destinos y que a su vez correspondió a la dinámica delictiva con tendencia a la alza a nivel nacional.

En segundo lugar, podemos observar un impacto de la inseguridad en el nivel de la actividad turística. Por ejemplo, Acapulco tuvo un incremento en la tasa de homicidios

ocurridos por presunta rivalidad delincuencia por cada 100 mil habitantes del 2008 al 2009, en ese periodo este tipo de eventos aumentaron en más del doble y, en el mismo periodo, se observa un descenso significativo en la ocupación hotelera por turismo nacional de casi 10 puntos porcentuales. Si se toma como referente el periodo de 2008 a 2014 se muestra que este destino cuadruplicó su tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, y al mismo tiempo redujo su porcentaje de ocupación hotelera en más de cinco puntos porcentuales, y quizá lo más crítico sea que disminuyó su participación en el segmento sol y playa en más de siete puntos porcentuales.

Asimismo, en el caso de Acapulco se encuentran documentadas pérdidas económicas por causa de la inseguridad que llevaron a los empresarios a tomar decisiones como reducir la plantilla laboral, disminuir los sueldos e incluso cerrar establecimientos.¹⁴ Resulta plausible sostener que a pesar de que hacia 2014 han mejorado los indicadores turísticos, debe tomarse en cuenta que el destino ha sufrido pérdidas en ingresos obtenidos en años anteriores, ya que para la temporada vacacional de diciembre de dicho año existió una disminución generalizada en el costo de las habitaciones lo que tiene por consecuencia una menor derrama económica en el destino.¹⁵

En lo que corresponde a Puerto Vallarta, de 2008 a 2009, registró un descenso modesto en la tasa de homicidios por rivalidad delincuencia por cada 100 mil habitantes, al pasar de 6.26 a 5.08, y su porcentaje de ocupación hotelera por turismo nacional sólo se incrementó de 27.04% a 27.96%. Respecto a este destino resultan reveladores los datos de llegada de cruceristas. De esta forma, en 2010, al mantener la tasa de homicidios por

¹⁴ *El Zócalo*, 7 de octubre de 2011, “En crisis hoteles de Acapulco por caída de turismo”, ver <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/en-crisis-hoteles-de-acapulco-por-caida-de-turismo>, consulta realizada el 26 de mayo de 2015.

¹⁵ *El Financiero*, 16 de diciembre de 2014, “Acapulco no sale ni en remate; bajan tarifas hasta 70%”, ver <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/acapulco-no-sale-ni-en-remate-hoteles-bajan-hasta-70-tarifas.html>, consulta realizada el 26 de mayo de 2015.

rivalidad delincencial por cada 100 mil habitantes por debajo de las 6 personas, se logró una llegada de más de medio millón de cruceristas. Es importante señalar que los viajes en cruceros se planifican desde el año anterior, sobre todo por parte de la oferta de las empresas, por lo que la seguridad registrada o percibida durante el segundo semestre del año en un destino incide en la llegada de cruceristas del año siguiente.¹⁶

De 2009 a 2010 los fallecimientos por rivalidad delincencial por cada 100 mil habitantes registrados en Puerto Vallarta aumentaron en casi una quinta parte. Mientras tanto, para 2011 se observa una llegada de cruceristas inferior a 450 mil personas respecto a 2010. De 2011 a 2012 hubo un incremento significativo en los homicidios dolosos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes; de esta forma, un incremento sustancial en la inseguridad contribuyó para tener un descenso considerable en la llegada de cruceristas en 2013, año en el que sólo arribaron 155 mil cruceristas. Para 2013 se observa una mejora en la incidencia de homicidios, el indicador reflejó una reducción de cerca de 50% respecto de 2012 y en 2014 se volvió a reducir a la mitad respecto de 2013. Esto tuvo por consecuencia que a pesar de que en 2014 sólo se recibió un crucero más que en 2013, arribaron casi 100 mil cruceristas más. Este hallazgo indica que un proceso de aumento en la percepción de inseguridad llevó a una baja continua de 2010 a 2013 en el ingreso de cruceristas.¹⁷

Por su parte, Mazatlán registra un aumento significativo en la tasa de homicidios por rivalidad delincencial por cada 100 mil habitantes de 2008 a 2010 y en ese mismo periodo registra un descenso importante en el porcentaje de ocupación hotelera al pasar de 38.14%

¹⁶ La seguridad en el primer semestre de un año llega a afectar la llegada de cruceristas durante el curso del mismo año.

¹⁷ En 2013 Puerto Vallarta registró una llegada de 1,880 cruceritas por crucero y en 2014 2,200 cruceristas por crucero, aunque no se ofrecieron más viajes, sí llegaron más cruceristas, como consecuencia de una mejora en la seguridad del destino.

a 32.23%, respectivamente, lo que se traduce en la disminución de casi seis puntos porcentuales en el rubro mencionado.

En el caso de Veracruz de 2008 a 2011 es el periodo en el que se observa el mayor aumento en niveles de inseguridad. Se registra, por un lado, que la tasa de homicidios se modificó y de 0.36 homicidios por rivalidad delincuencia por cada 100 mil habitantes en 2008, se alcanzó la cifra de 11.8 homicidios dolosos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes para el año 2011; por el otro, se advierte una disminución significativa en el porcentaje de ocupación hotelera de más de seis puntos porcentuales, pues de 47.82% descendió a 41.4 por ciento, respectivamente, en los años analizados.

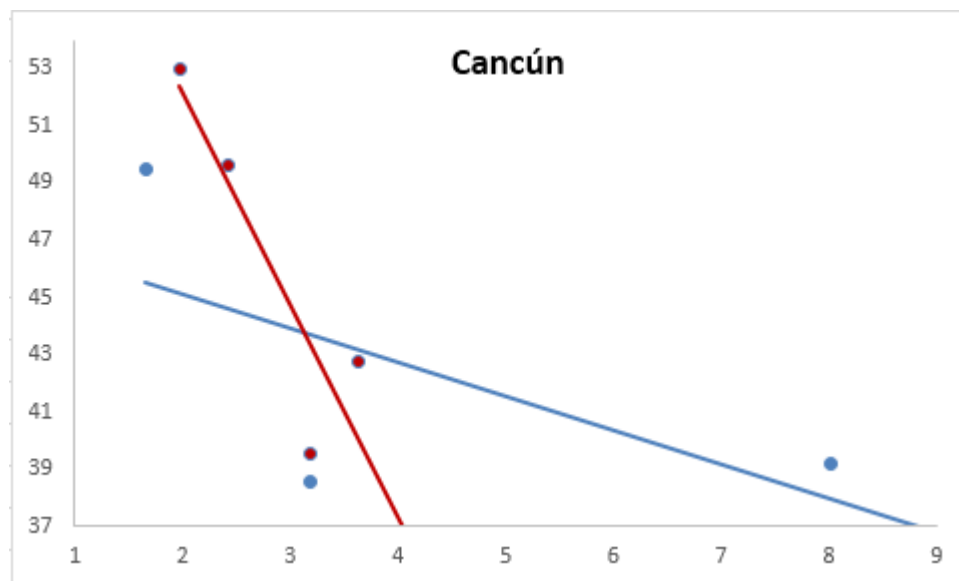
Tanto en Mazatlán como en Veracruz para el año 2012, respecto de 2011, se observa una mejoría tanto en la seguridad como en la ocupación hotelera. La tasa de homicidios dolosos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes disminuyó de 54.5 en 2011 a 12.8 en 2012 en Mazatlán y de 11.8 a 6.7 en Veracruz, mientras tanto, el porcentaje de ocupación hotelera mejoró casi dos puntos porcentuales en Mazatlán y casi 5 en Veracruz.

Los datos indican que los altos niveles de inseguridad generan una disminución en la ocupación hotelera, sin embargo, con la recuperación de la seguridad se registran igualmente recuperaciones importantes de los porcentajes de ocupación a través del tiempo. De aquí se concluye que una vez que un destino ha sido afectado por percibirse altos niveles de inseguridad, la recuperación puede ser rápida en caso de existir una intervención que logre contener los niveles de inseguridad y la percepción del destino. Con ello, resulta factible recuperar los niveles de ocupación que disfrutaba el destino en el pasado e incluso superarlos, situación que sucede en Mazatlán, Puerto Vallarta y Veracruz si se compara el porcentaje de ocupación de 2014 frente al de 2008.

De hecho, resulta interesante observar los datos que registra Cancún en los mismos rubros considerados para los cuatro destinos turísticos analizados:

Cancún			
	Tasa de homicidios por c/ 100 mil hab.	% de ocupación hotelera* No Residentes	% de noches de hotel segmento sol y playa
2008	1.66	49.50	11.39
2009	3.18	38.56	34.84
2010	8.02	39.21	33.11
2011	3.18	39.50	33.86
2012	3.63	42.74	35.56
2013	2.42	49.65	38.01
2014	1.97	53.01	38.63

* Para el caso de Cancún se utilizó como medida el turismo extranjero por ser mayor al turismo interno.



Si se analiza con atención la tabla elaborada, se observa que mientras el indicador de inseguridad se mantiene estable o a la baja (de 2011 a 2014), aumentan de manera sostenida tanto el porcentaje de ocupación hotelera como el porcentaje que ocupa el destino respecto a las noches de hotel del segmento sol y playa. Esto es un reflejo de que mantener

niveles estables de inseguridad relativamente bajos o disminuirlos en caso de que haya existido una crisis en la materia sirve para fortalecer el turismo del destino.

Resulta pertinente señalar que la decisión que toma un turista de realizar un viaje y seleccionar un destino es multifactorial. Sin embargo, la percepción sobre los riesgos que se corren al visitar un destino pueden resultar determinantes al momento de tomar la decisión de seleccionar un destino para vacacionar (Pennington-Gray, Shroeder y Kaplanidou, 2010, p. 65). Así, cuando los turistas potenciales perciben un destino como riesgoso, la decisión más común es seleccionar otro destino (Pennington-Gray, Shroeder y Kaplanidou, 2010, p. 65).

Desde esta perspectiva, que resulta racional, se asume que los turistas cuentan con preferencias para realizar su viaje y de encontrar factores que se asuman como costos adicionales a los planeados durante el viaje la decisión racional que toman es modificar el lugar al que inicialmente habían pensado viajar a fin de evitar costos añadidos en potencia.

Como se mencionó, el turismo es una actividad no sólo importante sino estratégica para la economía mexicana. Por tanto, resulta prioritario garantizar las condiciones óptimas para potencializar la llegada de turistas y visitantes a nuestros destinos turísticos. Una de las condiciones fundamentales es la seguridad en los destinos.

Tal como se señaló, con los datos con los que se cuenta se observa que el aumento en los índices de inseguridad de los destinos turísticos mexicanos tiene un impacto en el porcentaje de ocupación hotelera y en la participación relativa de cada destino en el segmento de sol y playa. Dado que el turismo es una actividad generalmente recreativa, los turistas buscan destinos cómodos y que garanticen tranquilidad y armonía. Si estas variables no se cumplen es relativamente sencillo buscar un destino diferente que sí las garantice. Por tanto, los destinos que cuentan con una situación de inseguridad ven

mermada la derrama económica y, por su vocación, esa falta de entrada de recursos disminuye el desarrollo del resto de las actividades productivas de los destinos.

Para el caso del turismo interno (que no se encuentra dentro del segmento de alto poder adquisitivo) es previsible que los turistas hayan decidido sustituir viajar a Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta o Veracruz por otro destino nacional con menos problemas derivados de la inseguridad. Sin embargo, en el caso del turismo internacional resulta lógico deducir que al modificar su destino de viaje, el sustituto seleccionado fue un destino de un país diferente a México.

Estados Unidos representa para México más de la mitad de la llegada de turistas por vía aérea. Para conocer el comportamiento de la recepción de turistas estadounidenses a la luz de la incremento en la inseguridad, intentando superar el efecto que pueda tener la crisis económica, se propone comparar la proporción de estadounidenses que prefirieron viajar en avión a México en lugar de ir a Canadá. Dado que ambos países colindan con Estados Unidos, es más deseable que con destinos lejanos.

La proporción de estadounidenses que prefirieron viajar a México en lugar de ir a Canadá en 2008 era de 1.64, es decir mientras a México viajaron 5,889,363 estadounidenses, a Canadá sólo viajaron 3,581,759, así por cada norteamericano que viajaba a Canadá, 1.64 lo hacían a México. Esta proporción disminuyó desde entonces y no recuperó su nivel hasta 2013, esto indica que, dejando de lado el efecto de la crisis económica, más norteamericanos prefirieron viajar a Canadá en vez de venir a México. El nivel más bajo de la proporción se mostró en 2010, cuando solo 1.55 estadounidenses viajaron a México por cada uno que lo hacía a Canadá. En 2013 se dio un aumento significativo al pasar la proporción a 1.65 y en 2014 por cada norteamericano que viajó a

Canadá, 1.71 lo hicieron a México, es decir, mientras que a México viajaron 7 millones de estadounidenses a Canadá solo lo hicieron 4 millones.

Un caso similar sucedió con el Caribe, zona que no es colindante con Estados Unidos pero la comparación de pasajeros por vía aérea de México con el Caribe se torna más plausible que con países más lejanos como Australia, Singapur o Malasia. Para 2008 viajaban más estadounidenses a México que al Caribe, pero desde 2009 la situación se invirtió disminuyendo cada vez más la proporción de estadounidenses que prefirieron viajar en avión a México en lugar de ir en avión al Caribe. El punto más bajo fue en 2012 cuando solo 0.90 norteamericanos prefirieron viajar a México por cada uno que lo hizo al Caribe. A partir de entonces la situación mejoró hasta que en 2014 nuevamente la proporción es casi 1 en cuanto a preferencia de los norteamericanos (.97).

Se observa que en ambos casos los años 2008 y 2012 son puntos de cambio de tendencia en la preferencia de los norteamericanos. Entre estos años los niveles de inseguridad se elevaron significativamente y la preferencia relativa de los estadounidenses por México cayó, una vez que empezó a mejorar la seguridad desde el 2012 también la preferencia relativa por México en los estadounidenses volvió a aumentar.¹⁸

¿Qué se ha hecho?

Si bien en los destinos se han llevado a cabo acciones coordinadas por las instituciones de seguridad y justicia de los tres niveles de gobierno, lo cierto es que dichas acciones no son sistemáticas al privilegiar y enfocar los esfuerzos sólo durante temporadas vacacionales y

¹⁸ Esta comparación mitiga de mejor manera el efecto de la crisis económica que sin lugar a dudas afectó al turismo en el mundo durante estos años, debido a que comparamos preferencias de los viajeros que efectivamente viajaron, dejando de lado los que dejaron de viajar.

fin de semana largos. Asimismo, por su vocación, los destinos requieren de una atención especial por parte de las instituciones dedicadas a la seguridad, en virtud de que se requiere proyectar la existencia de un destino seguro sin generar pánico ni temor en los turistas. Lo que se requiere es *articular los esfuerzos institucionales para garantizar seguridad en los destinos turísticos*.

No resulta trivial recordar que la seguridad pública en un país federal como es México suma a la problemática derivada del propio fenómeno delictivo el asunto relativo a la autoridad que asume la competencia para hacer frente a delito cometido. Por lo tanto, articular los esfuerzos por la seguridad pública en los destinos turísticos requiere de la colaboración permanente de los niveles de gobierno estatal y municipal. Más que rivalizar entre niveles de gobierno, lo importante es crear una red de apoyo y coadyuvancia sólida que sirva para la atención pronta del caso que se presente.

Hay que destacar que el problema de la inseguridad, en general, si bien había estado en la agenda pública desde los años ochenta, periodo en el que se observó que las crisis económicas y el reducción de los ingresos en las familias tenía un impacto en los índices de seguridad (Zepeda, pp. 209-210, 2005) no había sido el principal problema a atender por el gobierno federal sino hasta el inicio del sexenio del presidente Calderón.

Al analizar las políticas y acciones contempladas en los documentos de planeación del sector turístico un problema común es la ausencia de evaluación de las acciones desplegadas. Si bien los planes 2001-2006 y 2013-2018 presentan una mejor articulación de acciones, en el primero de dichos documentos no se encuentra un diagnóstico mínimo sobre las causas de la inseguridad en los destinos. Ambos programas carecen de indicadores que permitan una evaluación correcta del impacto de la acción pública en la seguridad de los destinos.

Mención aparte requieren los gobiernos locales. En el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero 2011-2015 no se hace referencia alguna a la afectación o impacto que resienten los destinos con motivo de un incremento en los niveles de inseguridad. En consecuencia, las líneas de acción para el sector no se vinculan con una mejora en los niveles de seguridad. De manera tangencial se señala como acción el fortalecimiento de la imagen positiva de los destinos turísticos del estado así como lograr la seguridad del visitante como parte de un aumento en la calidad en el servicio que recibe el turista durante su estancia.

A nivel municipal, Acapulco, principal destino del estado de Guerrero, si bien diagnostica en el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 que la seguridad pública es uno de los tres problemas públicos que más afectan a la población y que la delincuencia organizada afecta al sector turístico, no presenta una estrategia específica para evitar que la inseguridad del municipio afecte la llegada de turistas o los niveles de ocupación hotelera.

De manera ambigua y sin presentar acciones concretas se señala como línea de acción la “Prevención, protección e información al turista”. Para este trabajo, sin embargo, resulta destacable una línea de acción incorporada en el sector de seguridad pública relativa a la “Adquisición de licencia de software de mapeo geodelictivo”. Lamentablemente no existe información sobre el cumplimiento de esta acción, pero se estima que el software referido provee información útil para explotar con fines de dar mayor certeza y confianza a los turistas y visitantes sobre la verdadera situación en materia de inseguridad en el destino.

La construcción de una propuesta para la seguridad en los destinos mexicanos

La propuesta que se presenta para hacer frente a la inseguridad en los destinos turísticos pretende la articulación y sistematicidad de varios esfuerzos que hasta el día de hoy se han desplegado en los destinos turísticos mexicanos y se vincula directamente con las líneas de acción contempladas por la Estrategia 2.5 “Impulsar una política de seguridad integral para proporcionar una experiencia turística satisfactoria y plena a los visitantes” contenida en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. En particular, cinco acciones son las que se contemplan para articular una Estrategia Nacional por la Seguridad en los Destinos Turísticos.

1. Generación de un protocolo modelo de atención al turista por parte de las policías y adopción por parte de los municipios. La distribución de competencias planteada en materia de seguridad pública genera que exista una disparidad en el modelo de atención al turista por parte de las instituciones de seguridad pública municipales. Para contrarrestar esta situación se plantea elaborar un protocolo modelo que sirva de base para atender a los turistas que sufren alguna contingencia.

Para generar este protocolo es necesario recuperar experiencias de las policías que trabajan en los destinos a fin de identificar las áreas de oportunidad que no puede perder de vista el protocolo que se genere, así como los casos de éxito que se estime puedan ser replicados en otros destinos.

Es importante subrayar que el protocolo modelo puede sufrir adecuaciones a fin de adaptarlo a las condiciones particulares de cada destino turístico. Sin embargo en lo fundamental es necesario que se alinee a las reglas contenidas en el protocolo modelo.

Para garantizar la adopción del protocolo se requiere modificar las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS), a fin de que para el año 2017 se considere como un elemento para descartar el otorgamiento de recursos federales, la falta de adopción del protocolo modelo o la desnaturalización del mismo.

Se considera que la elaboración del protocolo puede demorar un año, si se quiere construir un documento que recoja puntos de vista de expertos así como de los encargados de la seguridad pública en los municipios. En todo caso, la vinculación con el otorgamiento de PRODERETUS podría darse hasta el año 2017, sin que ello impida que haya municipios que adopten antes el protocolo modelo.

Debe subrayarse que la demora en la decisión legislativa respecto al modelo de policías estatales únicas impacta de manera directa en esta acción y eleva los costos de llevarla a cabo. La ausencia de una definición al respecto impacta de manera directa en la implementación de esta propuesta. Es evidente que resulta menos costoso acordar el protocolo con los gobiernos estatales que iniciar un proceso de socialización, negociación y acuerdos con los ayuntamientos.

Asimismo, la baja densidad institucional de algunos ayuntamientos tiene por consecuencia que sea prácticamente imposible la adopción de mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas de seguridad de los destinos turísticos. Estas son dos de las afrentas que habrá que vencer para implementar esta propuesta de acción.

2. Blindaje de la zona turística. La segunda acción que se propone es el blindaje de la zona turística de los destinos con altos niveles de inseguridad. Con esta medida lo que se busca es conseguir dos efectos: 1) incrementar el número de efectivos encargados de tareas de seguridad (provenientes de fuerzas federales) durante las temporadas

vacacionales de alta afluencia de turistas y 2) robustecer la coordinación institucional a fin de contar con una atención inmediata en caso de la denuncia de algún delito.

De acuerdo con un estudio que evalúa la incidencia delictiva en Las Vegas, incrementar el número de efectivos pertenecientes a instituciones de seguridad pública disminuye la comisión de todos los delitos, algunos de ellos de manera significativa (Baker y Stockton, 2014, pp. 15-16).

Esta acción requerirá, por tratarse del despliegue de fuerzas federales, de la aprobación del Gabinete de Seguridad. Se considera que existen razones para lograr alinear los intereses de las instituciones de seguridad con los de la SECTUR. Se apuntan tres que resultan claras. Primera, dado que la medida se plantea para temporadas de alta afluencia de turistas, resulta destacable que existe de suyo interés por salvaguardar aquellos puntos del país en donde existe una mayor concentración de personas (como es el caso de los destinos turísticos). Segunda, en términos de imagen internacional, resulta razonable evitar que exista algún incidente durante las vacaciones en la franja turística de los destinos. Tercera, si uno de los objetivos de las funciones que realizan las fuerzas federales es el resguardo de los bienes de quienes se encuentren en territorio nacional, resulta indiscutible que durante la temporada vacacional, los destinos son los lugares donde por excelencia se realizan un mayor número de transacciones.

Como se señaló, en primer lugar, esta medida apunta hacia el aumento del número de efectivos federales desplegados en los destinos turísticos. Se toma en consideración que existen restricciones en función de la cantidad de elementos federales disponibles para realizar tareas de seguridad pública.¹⁹ Por ello, una primera restricción que se

¹⁹ De acuerdo con cifras del Centro Nacional de Certificación y Acreditación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Seguridad contaba con 27,583 elementos operativos al 30 de abril de 2015. Información utilizada solamente con fines académicos.

impone a la medida para darle viabilidad es que se concentre en las temporadas vacacionales.

Una segunda restricción está vinculada con los destinos hacia donde deben distribuirse los elementos federales. Para tomar esta decisión es necesario realizar un estudio que pondere, de manera histórica, indicadores tanto turísticos como de seguridad pública. Así, se propone elaborar dos rankings. Uno de destinos turísticos construido a partir del número de noches de hotel ocupadas por turistas nacionales durante los últimos cinco años y otro elaborado a partir de la incidencia delictiva (tasa de homicidios dolosos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes) registrada en destinos durante los últimos cinco años.²⁰

Se propone que la decisión para beneficiar a los destinos con esta medida debe estar basada en la tendencia histórica. Aquellos destinos que hayan registrado una tendencia de inseguridad creciente y un indicador turístico con tendencia a la baja, son los que deberán resultar beneficiados con el blindaje de la zona turística. Asimismo, para restringir el número de destinos beneficiados con esta acción puede plantearse un número entre 5 y 10, que representan entre el 11% y el 22%, respectivamente, de los destinos prioritarios mexicanos.

Ahora bien, la medida debe estar acompañada de la existencia de un mando único federal que se coordine con la policía estatal y municipal del destino. Resulta indispensable que exista un canal de comunicación confiable que permita el intercambio de información ágil a fin de intervenir de manera rápida y oportuna ante la denuncia o conocimiento de un delito. Esta parte de la medida resulta más difícil de implementar y

²⁰ Lo importante para esta medida es registrar tendencias tanto en materia de turismo como de seguridad pública.

por su naturaleza SECTUR podría impulsarla, pero su operación sería una decisión completa del Gabinete de Seguridad.

Dado que esta acción está supeditada a la aprobación del Gabinete de Seguridad, se sugiere que la titular de SECTUR sea invitada a la siguiente sesión ordinaria del Gabinete a fin de socializar la propuesta e intentar que en el transcurso de doce meses siguientes a dicha reunión sea aprobada la propuesta.²¹

Esta acción presenta claramente dos restricciones que deberán superarse. La primera de ellas es el trámite a través del Gabinete de Seguridad, instancia que agrupa a las dependencias e instituciones de seguridad del Gobierno de la República y en donde, por lo tanto, la Secretaría de Turismo no tiene actualmente voz ni voto, por ser un mecanismo que aborda, en teoría, temas ajenos a la materia turística.

El segundo asunto que aparece como restricción es la decisión con respecto al mando federal del operativo. Las opciones que aparecen van desde el establecimiento de una dependencia que de manera permanente se haga responsable de los operativos desplegados en todo el territorio nacional, pasa por dividir las zonas y establecer mandos regionales y culmina en la opción posible de tener mandos rotativos.

3. Sistema de incidencia delictiva en destinos turísticos. Se considera de importancia capital para el sector turístico contar con un sistema que provea información sobre la situación real de inseguridad en la franja turística de los destinos. Los indicadores generados por el SESNSP tienen la desventaja de integrar datos por municipio y nos impiden observar la incidencia delictiva en la zona turística propiamente.

²¹ Dado que Acapulco es un antecedente en el que la Policía Federal se hizo cargo de las tareas de seguridad en todo el municipio, existen buenas posibilidades de que se materialice esta medida. El argumento sería señalar que para que no se llegue al momento en que se tiene que asumir por completo el mando de la policía, lo mejor es acompañar con operativos en los destinos conflictivos y con potencial turístico.

Esta acción parte de la premisa de que la franja turística de los lugares considerados como destinos es un área especialmente resguardada en virtud de que los territorios con vocación turística hacen del turismo su principal actividad económica. Con ello, una afectación en los indicadores turísticos es percibida de manera directa por la población del destino.

Este sistema, a partir del listado de destinos identificados como prioritarios por la SECTUR, incorporaría datos delictivos proporcionados por el SESNSP que deberán estar desagregados cuando menos por colonia, a fin de identificar la incidencia de delitos en la franja turística.

Estos datos deberán compararse de manera interna, primero, con los publicados por otros destinos similares a los mexicanos en América Latina y el sureste asiático. También resulta aconsejable hacer comparación con ciudades de Estados Unidos de América y Canadá, por provenir de estos países la mayor cantidad de turismo internacional que visita México.

En un segundo punto, de resultar positivos, en general, los datos registrados por nuestros destinos resultaría conveniente publicarlos en el sitio oficial de la SECTUR junto con un comparativo internacional a fin de transmitir que los destinos mexicanos son igual de seguros que otros destinos del mundo y con ello dimensionar de manera precisa el fenómeno de la violencia en los destinos mexicanos.

Para la implementación de esta herramienta resulta indispensable contar con el apoyo del SESNSP. El Secretariado es la única instancia que publica datos oficiales en materia de seguridad en el país. Por tanto, su colaboración es central para darle viabilidad a este proyecto.

Quizá un problema a resolver sería la desagregación de los datos que recibe el SESNSP por parte de los gobiernos de las entidades federativas. Por tanto, la colaboración del SESNSP debe darse por dos vías, la primera, para lograr alinear intereses institucionales en este proyecto, y la segunda, para conseguir datos con el nivel de desagregación que se requieren.

Esta acción puede mejorar sensiblemente la percepción sobre la seguridad en los destinos al existir una herramienta que permita comparar de manera fehaciente los niveles de inseguridad de nuestras zonas turísticas con las de otros países del mundo. Se considera que entre mayor información se provea al turista, resulta más sencillo para él tomar una decisión. Por tanto, se requiere ocupar espacios de información y colocar impactos positivos sobre nuestros destinos a fin de revertir las percepciones que catalogan a México como un país inseguro.

Se considera que esta medida puede ser impulsada no sólo por SECTUR sino también por las entidades federativas si se logra posicionar la idea de que nuestros destinos deben valorarse en función de una región específica que es la zona turística. Se considera que en alrededor de 18 meses es posible generar una metodología que permita delimitar el concepto “zona turística”, conciliar la unidad territorial de medida e iniciar el flujo de información en caso de que no se tenga la información al grado de desagregación que se requiere. En suma, al cabo de dos años puede implementarse esta medida.

Un dato que no resulta menor es la decisión sobre el alojamiento de las bases delictivas desagregadas en los destinos turísticos. Es previsible que exista resistencia de parte del SESNSP para permitir que dichas cifras sean publicadas por la SECTUR. Sin embargo, resulta indispensable articular una estrategia que permita persuadir sobre la

necesidad de que, por virtud de la especialidad de los datos, éstos sean publicados en el sitio web de la dependencia encargada del turismo. Hacerlo de una manera distinta, diluirá el efecto esperado por la publicación de estas cifras.

4. Permanencia de los operativos carreteros. La mayor parte del turismo en nuestro país (cerca del 84%) es interno. Esta clase de turismo se desplaza principalmente por carretera. Por tanto, a fin de incentivar el turismo interno y remover obstáculos que impidan un desplazamiento libre y seguro se propone que los operativos carreteros que se despliegan en durante los fines de semana festivos y temporada vacacional, se vuelvan permanentes durante la temporada baja y media.

Para hacer factible esta acción se debe tomar en cuenta, primero, que se requiere de la contribución de otras instituciones del sector público, en específico tanto de la Policía Federal (PF), órgano encargado de la seguridad en carreteras federales como de Caminos y Puentes Federales (Capufe), entidad competente de administrar y dar mantenimiento a las carreteras de cuota del país.

Hasta hoy, la implementación de los operativos carreteros ha sido producto de una instrucción presidencial. Con el fin de brindarle a esta acción permanencia en el tiempo e institucionalidad se propone integrar tanto a la PF como a Capufe en la mesa 7 del Gabinete Turístico denominada “Seguridad Integral para el turismo”.

A partir de la incorporación de ambos actores al Gabinete es posible acordar una estrategia que permita dar viabilidad a la propuesta. Es previsible que en razón de que tanto PF como Capufe tendrán que comprometer recursos, se muestren reacios a adoptar esta medida. Así, se proponen dos iniciativas que permitan lograr un acuerdo para materializar esta acción:

- a. Conceder que fuera de la temporada alta exista una disminución del personal que participa en los operativos carreteros. Para adecuar el número de recursos humanos que se requieren para cada temporada (alta, media y baja) deberá hacerse un estudio sobre el flujo vehicular registrado durante los últimos tres años en las autopistas seleccionadas.
- b. Dado que es muy poco probable que se puedan implementar los operativos permanentes en todas las autopistas del país que sirven para el traslado de turistas desde su punto de origen a su destino, se sugiere negociar que sean sólo cinco tramos carreteros aquellos en los que se actualice la permanencia de los operativos.²²
- c. Para seleccionar las cinco autopistas que deberán ser vigiladas durante todo el año con operativos carreteros se ponen a consideración dos criterios:
 - i. Que el tramo carretero en cuestión así como el destino turístico al que comunica presenten problemas de inseguridad. A fin de contar con datos precisos, en este punto es necesario contar con información de Policía Federal sobre incidencia delictiva en autopistas para los últimos diez años. Por otra parte, como índice delictivo en destinos se sugiere utilizar la tasa de homicidios dolosos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes, distribuida a lo largo de los últimos diez años.
 - ii. Que el destino turístico sea considerado como prioritario en razón del número de noches de hotel ocupadas por turistas nacionales. Para ello se sugiere construir una serie histórica que abarque la última década a fin de

²² El número de tramos carreteros se propone en función de la cantidad de destinos prioritarios considerados por la Secretaría de Turismo federal (SECTUR). Dado que SECTUR contempla que en México existen 44 destinos prioritarios, se considera conveniente que la acción impacta cuando menos en el 10% de los destinos nacionales a fin de evaluar el impacto en el agregado de turismo interno.

conocer la dinámica turística del destino y partir de ello construir un ranking nacional.

La serie histórica de la última década tiene el objetivo de atemperar la caída en el ranking de destinos por causa de la inseguridad, sin dejar de lado que nuestro interés es primordialmente fortalecer la llegada de turistas que pernoctan en un destino.

- d. Dado que el Gabinete Turístico sólo está obligado a sesionar dos veces por año, se considera que serán necesarios cuando menos dos años para que transite esta propuesta al interior del órgano colegiado. Se sugiere que se cite a la brevedad a reunión de trabajo a la mesa 7 a fin de que al interior de este grupo se apruebe que tanto PF como Capufe sean miembros permanentes de dicha mesa. Con ello se esperaría que esta decisión de la mesa sea planteada para aprobación del Gabinete Turístico en la segunda sesión ordinaria planeada para el segundo semestre de 2015. En dicha sesión también se deberá presentar la propuesta del proyecto de permanencia de operativos carreteros así como aprobar que al interior de la mesa 7 se realicen los estudios necesarios para contar con la información que permita definir qué destinos y tramos carreteros serán susceptibles de beneficiarse con la acción. Este estudio y posterior discusión y aprobación dentro de la mesa puede llevar un periodo de 8 a 12 meses. Una vez aprobada la acción en la mesa así como los lugares de intervención, la propuesta se debe llevar a aprobación del Gabinete, en los siguientes 6 meses.

El desafío más importante que presenta la implementación de esta acción es el relativo a los costos. La permanencia de un operativo involucra destinar recursos humanos, materiales y financieros a un punto en particular del país o a una zona específica del territorio. La

dinámica de eventos inesperados y que demanden de la focalización de los recursos de las instituciones de seguridad federales puede hacer que esta acción se convierta en un esfuerzo poco efectivo. Lamentablemente, no existen cifras oficiales que sean públicas sobre los costos que han generado los operativos implementados históricamente. Lo importante, por tanto, es acotar el número de operativos atendidos a fin de observar los resultados de la acción, sin que sean reorientados los recursos del operativo hacia otros fines.

5. Número único de atención a emergencias. Esta medida tiene como objetivo fortalecer la denuncia y articular una mejor respuesta al turista. El hecho de contar con un número único de atención disminuye los costos de transacción generados para denunciar un delito, permite dar certeza a la población sobre el método a seguir para denunciar y debiera homologar la capacidad, tiempo y forma de respuesta ante un evento.

Esta medida fue anunciada por el Presidente de la República el pasado 27 de noviembre de 2014 como parte del mensaje a la Nación en el que expuso 10 acciones para brindar mayor seguridad al país.²³ Asimismo, esta acción está contemplada en el artículo 190, fracción IX de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

La medida si bien tiene bondades que se pueden ampliar al turismo, como la regulación para que en cada destino exista un operador telefónico que sepa hablar inglés y sirva para canalizar la denuncia de un extranjero, también cuenta con dificultades técnicas y políticas para su implementación. No es extraño que a seis meses de haber sucedido el anuncio presidencial no se conozcan avances en este tema.

Las dificultades técnicas para la implementación de la medida se cruzan con las políticas. De acuerdo con declaraciones del entonces titular del Secretariado Ejecutivo

²³ Ver “Peña propone creación del 911 para emergencias; recibe críticas en redes”, *El Pulso*, en <http://pulsoslp.com.mx/2014/11/27/pena-propone-creacion-del-911-para-emergencias-recibe-criticas-en-redes/>, consulta realizada el 27 de mayo de 2015.

del Sistema Nacional de Seguridad Pública, existen en el país más de 17 números telefónicos para atender diversas emergencias, siendo el 066 el número más difundido en estados y municipios.²⁴ La multiplicidad de números genera que exista un esfuerzo técnico para interconectar todos ellos en uno solo, que puede ser un número nuevo o uno ya existente.

La segunda dificultad es la decisión sobre la existencia de un solo centro de mando y atención a nivel nacional que se comunique con las autoridades correspondientes o la existencia de centros en todos los estados y municipios más importantes, como actualmente sucede con el funcionamiento del 066. Esta decisión además de ser técnica se vuelve política, ya que involucra la transferencia o eliminación de recursos hacia los estados para la operación de los números de emergencia.

Una tercera dificultad está relacionada con los protocolos de actuación. Dada la diversidad de números de atención resulta poco probable que exista uniformidad en la forma de atender una contingencia y de dar respuesta a la misma. La existencia de un número único conlleva la obligación de homogeneizar la atención, gestión e intervención de la autoridad frente a la denuncia de un evento delictivo. Lo cual no resulta sencillo si se toma en cuenta la disparidad de capacidades institucionales entre entidades federativas, y al interior de ellas, entre municipios.

Se considera que si bien esta medida es la que cuenta con asidero jurídico y respaldo presidencial, resulta ser la que tiene más dificultades técnicas, políticas e incluso financieras para la puesta en operación. Dada la situación que prevalece, se estima que su implementación puede llevar cerca de 30 meses o incluso más tiempo.

²⁴ *Idem.*

Finalmente, de manera transversal a estas acciones debe construirse un indicador que sirva como referente para dar cuenta de la efectividad de las medidas adoptadas a fin de fortalecerlas o modificarlas. La inexistencia de evaluación de impacto tiene por consecuencia que sea imposible medir el éxito de las acciones implementadas en el pasado.

Modelo de implementación de la Estrategia

Dados los costos políticos, institucionales, económicos así como las dificultades técnicas para la implementación de cada una de las medidas, se propone el siguiente cronograma como una guía real que permite visualizar en un horizonte temporal la secuencia de acciones a emprender y el momento en que se espera empiecen a operar.

Medida	Horizonte temporal				
	12 meses	18 meses	24 meses	30 meses	36 meses o más
Protocolo modelo					
Blindaje de la zona turística					
Sistema de incidencia					
Permanencia de operativos carreteros					
Número único de atención a emergencias					

Fuentes

Baker, David y Susan Stockton, “Tourism and crime in America: a preliminary assessment of the relationship between the number of tourist and crime, two major American tourist cities”, *International Journal of Safety and Security in Tourism* (Buenos Aires), I: 2014, núm. 5, pp. 1-25.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

Neumayer, Eric, *The impact of political violence on tourism: dynamic econometric estimation in a cross-national panel* (en línea), Londres, LSE Research Online, 2006, disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000614>

Pennington-Gray, Lori, Ashley Schroeder y Kiki Kaplanidou, “Examining the influence of past travel experience, general web searching behaviors, and risk perceptions on future travel intentions”, *International Journal of Safety and Security in Tourism* (Buenos Aires), I: 2011, núm. 1, pp. 64-89.

Presidencia de la República, Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia (Diciembre 2006–Diciembre 2010).

Robles, Gustavo, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni, *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México* (en línea), Documento de trabajo del BID 426, Standford University-Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, consultable

en:

[http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4679/Las%20consecuencias%20econ%
c3%b3micas%20de%20la%20violencia%20del%20narcotr%
c3%a1fico%20en%20M%
c3%a9xico.pdf;jsessionid=FED56D211087A40A1B4951543ACA3520?
sequence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4679/Las%20consecuencias%20econ%c3%b3micas%20de%20la%20violencia%20del%20narcotr%c3%a1fico%20en%20M%c3%a9xico.pdf;jsessionid=FED56D211087A40A1B4951543ACA3520?sequence=1)

Santamaría Gómez, Arturo y Silvestre Flores Gamboa, *Escenarios de violencia e inseguridad en los destinos turísticos: Mazatlán como estudio de caso*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2012.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Base de datos de incidencia delictiva municipal 2011-2015.

Zepeda Lecuona, Guillermo, “Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana”, *Criminalia* (México), septiembre – diciembre 2002, núm. 3, pp. 209-228.