



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO.**

**CUITZEO, “PUEBLO MÁGICO”. UN ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN  
DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y DEL SECTOR  
PRIVADO EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS URBANO -  
TURÍSTICAS PROMOTORAS DE EQUIDAD ESPACIAL.**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN  
URBANISMO.**

**PRESENTA: ESPERANZA DUARTE FLORES.**

**ASESORA: DRA. NAXHELLI RUÍZ RIVERA, INVESTIGADORA DEL  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA SOCIAL, DEL INSTITUTO DE  
GEOGRAFÍA DE LA UNAM.**

**MÉXICO, D. F., SEPTIEMBRE 2013.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano - turísticas promotoras de equidad espacial.**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Urbanismo presenta:**

**Arq. Esperanza Duarte Flores.**

Tutora: **Dra. Naxhelli Ruíz Rivera**, Investigadora Asociada “C” T.C., del departamento de Geografía Social.

Instituto de Geografía de la UNAM.

**Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo**

**2013**

Tutora: **Dra. Naxhelli Ruíz Rivera**

Sinodales:

**Dra. María del Carmen Valverde Valverde.**

**Dr. Genaro Javier Delgado Campos.**

**Dr. Álvaro López López.**

**Mtro. Enrique Díaz Mora.**

*Para Kire Murah con todo mi corazón.*

**Quiero agradecer:**

*A mi asesora, la Dra. Naxhelli, quien me ha brindado todo su apoyo y motivación para crear esta gran encomienda. ..los consejos que me compartiste han generado en mi persona la necesidad de una búsqueda continua del saber. Gracias porque me heredaste una profesión que a lo largo del desarrollo de esta tesis descubrí y que me gusta mucho.*

*A mis padres: por jamás cuestionar el tiempo invertido en esta labor y por todo su apoyo y motivación.*

*A Kire Murah por ser mi bastión, por apoyarme siempre y estar conmigo en todo momento, no solo en esta encomienda.*

*A mis sinodales quienes amablemente me compartieron sus valiosas aportaciones para mejorar esta investigación.*

*Al arquitecto Gómez quien en todo momento me apoyo en mi estancia en el Distrito Federal.*

*Muchas gracias a todos.*

## Índice General

### Contenido

Introducción .....	9
Planteamiento del problema .....	11
Justificación .....	11
Objetivo general y objetivos particulares .....	14
Hipótesis .....	14
Guía de lectura .....	15
<b>Capítulo 1. Marco teórico–conceptual.....</b>	<b>18</b>
1.1. Capacidad institucional.....	19
1.1.1. Capacidad institucional y su origen como instrumento para evaluar el desempeño del Estado.....	19
1.1.2. Definiendo la capacidad institucional.....	20
1.1.3. Componentes de la capacidad institucional.....	22
1.1.4. Evaluación de la capacidad institucional a través de la detección de déficits... 23	
1.1.5. Niveles de la capacidad institucional.....	26
1.1.6. La capacidad institucional del sector público y privado en la gestión de políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad espacial. ....	27
1.2. Lo público y privado. ....	28
1.2.1. Lo público y privado desde la visibilidad y la colectividad. ....	28
1.2.2. Distinciones de lo público y privado. ....	28
1.2.3. Rompiendo la unidad público-privada: estado, mercado y comunidades políticas. El modelo tricotómico alternativo. ....	31

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

1.2.4. Las múltiples representaciones de lo público y privado; y la hibridación público-privado.....	32
1.3. Equidad espacial.....	34
1.3.1. Demanda de la Equidad espacial en el contexto actual. ....	34
1.3.2. Componentes del concepto equidad espacial. ....	35
1.3.3. La espacialidad de la justicia social: equidad espacial. ....	36
<b>Capítulo 2. Marco metodológico.</b> .....	<b>42</b>
2.1 Marco epistemológico. ....	42
2.2. Escala y niveles de estudio.....	42
2.3. Referencia temporal.....	44
2.4 Diseño de investigación.....	44
2.5 Criterios empleados en la realización de entrevistas y selección de documentos oficiales. ....	46
2.5.1. Agentes entrevistados. ....	46
2.5.2. Contenido de las entrevistas. ....	54
2.5.3.Documentos empleados.....	58
2.6. Obtención de la información e investigación de campo .....	62
2.6.1. Investigación de campo. Realización de las entrevistas.....	62
2.6.2.Obtención de documentos. ....	63
2.7.Procesamiento de información. ....	63
2.8.Análisis de contenido. ....	64
<b>Capítulo 3. Análisis de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo. Una aproximación a las relaciones interinstitucionales gubernamentales y del sector privado en la gestión de políticas urbano-turísticas.</b> .....	<b>66</b>
3.1.Introducción capítulo tercero.....	66

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

3.2 Instituciones públicas participantes y su relación en la generación de políticas urbano-turísticas.....	67
3.3. Antecedentes de la participación del sector privado.....	72
3.4. Aproximación a las relaciones inter institucionales del gobierno y del sector privado en la gestión del programa Pueblos Mágicos para la localidad de Cuitzeo.....	77
3.4.1. Primera etapa, gestión informal del programa Pueblos Mágicos: .....	77
3.4.2. Segunda etapa, formalización de la gestión del programa Pueblos Mágicos. ..	80
3.4.3. Tercera etapa, posterior al nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico....	87
3.5 Análisis de las relaciones interinstitucionales del gobierno y sector privado en la gestión del programa pueblos mágicos para la localidad de Cuitzeo.....	91
3.6 Mecanismos de coordinación entre instituciones gubernamentales y el sector privado que facilitaron la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo.....	94
3.7. Conclusiones capítulo tercero. ....	97
<b>Capítulo 4. Análisis de la capacidad de las instituciones gubernamentales y del sector privado en relación con la generación de políticas de inversión urbana-turística y su papel en promover esquemas de equidad espacial.....</b>	<b>100</b>
4.1 Introducción al capítulo cuarto.....	100
4.2. Definición de la tarea adecuada: generación de políticas urbano-turística promotoras de equidad espacial.....	100
4.3 Juridificación de la categoría “equidad espacial” en el marco legal analizado. ....	104
4.4. Revisión de reglas y procedimientos en marcos jurídicos que contribuyen en la generación de los déficits encontrados en el análisis de las relaciones interinstitucionales y que obstruyen la consecución de la tarea adecuada. ....	105
4.4.1. Ausencia de coordinación entre instituciones públicas encargadas de la planeación urbana y la turística. ....	105
4.4.2. Ausencia de autonomía del ayuntamiento, caracterizada por la falta de capacitación del ayuntamiento en la gestión y toma de decisiones sobre la planeación urbano-turística y en la ausencia de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de política urbano turística. ....	109



4.4.2.1. Falta de capacitación al ayuntamiento en la gestión y toma de decisiones sobre la planeación urbano-turística. ....	109
4.4.2.2. Ausencia de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de política urbano turística. ....	110
4.4.3. Centralización de la política urbano-turística a nivel estatal y federal. ....	111
4.4.4. Ausencia de regulación en la participación del sector privado en la gestión de política urbano-turística. ....	113
4.4.5. Ausencia de mecanismos de participación social en la gestión de política urbano-turística. ....	115
4.4.6. Discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de turismo y urbanismo a nivel de gobierno estatal. ....	118
4.5. Análisis de la actuación de las instituciones públicas y privadas en relación a la gestión de políticas turísticas promotoras de equidad espacial. ....	119
4.6. Conclusiones capítulo cuarto. ....	126
<b>Conclusiones generales. ....</b>	<b>128</b>
Comprobación de la hipótesis. ....	128
Reflexiones generales. ....	131
Hallazgos. ....	132
Hallazgos empíricos. ....	132
Hallazgo conceptual. ....	135
Material para estudios posteriores. ....	137
<b>Referencias bibliográficas ....</b>	<b>139</b>
Glosario de abreviaciones. ....	143
<b>Anexo. ....</b>	<b>144</b>
Entrevistas. ....	144
Cuestionarios aplicados. ....	145
Codificación empleada en el análisis de contenido. ....	154

## **Introducción.**

El programa Federal Pueblos Mágicos, creado por la Secretaría de Turismo, ha sido la alternativa para incorporar localidades rurales-urbanas en los canales del turismo, las cuales cuentan con el antecedente histórico de ser visitadas pero no eran consideradas como un producto turístico legitimado por instituciones gubernamentales y consolidadas con las inversiones de agentes privados.

Este programa implica que en las localidades inscritas se canalicen los recursos económicos obtenidos a obras de interés público<sup>1</sup>, como el mejoramiento de imagen urbana, construcción de infraestructura, dotación de servicios urbanos, restauración del patrimonio y la intervención de los espacios públicos. La concentración de los recursos parte de una visión en la que se busca maximizar los recursos económicos, a partir del aprovechamiento de los recursos turísticos existentes, bajo una postura hegemónica que prioriza la activación del patrimonio monumental (García, 1999 citado en Aguilar (coord.), 1999:16-33).

Bajo esta visión se concentran las inversiones en áreas muy puntuales, generalmente el centro de la localidad, excluyendo las áreas urbanas donde habita el resto de la población, generando patrones de inequidad espacial y la comercialización del patrimonio, situación que ha sido una constante en las localidades que incursionan en el Programa Pueblos Mágicos. Un hecho alarmante -a partir de los antecedentes expuestos- es que la demanda actual del programa como un posible elemento detonador de la economía local ha sido tanta que hay 83 localidades registradas a nivel nacional<sup>2</sup> e incluso se pretende implementar en Ecuador, el Salvador, Perú, Chile y Colombia<sup>3</sup>.

A partir del supuesto planteado, se analiza el proceso de gestión en el caso de estudio del Programa Pueblos Mágicos en la localidad de Cuitzeo, en el estado de Michoacán; en un período de tiempo del 2004 al 2011, como un caso representativo de la generación y acentuación de la inequidad espacial al

---

<sup>1</sup> Los recursos económicos ejercidos en la localidad, son asignados por la SECTUR a través de convenios de coordinación con el gobierno estatal (SECTUR Mich.) para que sean aplicados en las localidades inscritas en el Programa Pueblos Mágicos. Sin embargo en las Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos no se establece claramente en qué nivel se determinan las obras a ejecutar. Por una parte se establece la posibilidad de que sean propuestas a nivel local (ver página 3, 15), sin embargo tampoco se define si corresponde al gobierno estatal o federal.

<sup>2</sup> <http://www.sectur.gob.mx/>; acceso el: 01/05/2013

<sup>3</sup> <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/09/16/replicaran-programa-pueblos-magicos-extranjero>; acceso el: 01/mayo/2013

concentrar los recursos económicos en el centro y sur oriente de la localidad, excluyendo las demás áreas periféricas de los recursos obtenidos del programa.

Ante esta situación, el objetivo de esta tesis es analizar la capacidad institucional del sector público y privado en relación a la generación de políticas de inversión urbano-turísticas y su papel en la promoción u obstaculización de esquemas de equidad espacial, desde la dimensión de las relaciones interinstitucionales y el contexto institucional del sector público.

Para alcanzar el objetivo planteado, la investigación se basa en un estudio cualitativo de entrevistas, documentos oficiales, marcos legales y programas. A través de la información recabada, se realiza un análisis de las relaciones entre el sector público y privado, la formalidad e informalidad de sus relaciones, así como las prácticas políticas del sector privado y de la dependencia estatal encargada del turismo y su repercusión en la generación de esquemas de inequidad espacial implementados por el Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo.

A partir del análisis de las relaciones inter institucionales, emergen los déficits encontrados que tienen su origen en la centralización de la toma de decisiones por parte del sector privado y las dependencias encargadas de turismo estatal, ya que con ello se limitó la participación del gobierno local, las comunidades políticas de Cuitzeo y las dependencias encargadas de la planeación urbana a nivel estatal. Aunado a la ausencia de marcos legales regulatorios se favoreció el ejercicio de prácticas irregulares por parte del sector privado, prevaleciendo un contexto de discrecionalidad en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política urbano-turística.

Mientras que el análisis del contexto interinstitucional, que consistió en el estudio del marco legal y los programas relacionados - se abarcaron leyes en relación a cinco grandes temas: política federal, administración pública, planeación nacional, desarrollo urbano y turismo; en un ámbito federal, estatal y municipal en los casos en que se aplican- se llegaron a resultados abrumadores: la ausencia de procedimientos y regulaciones que limiten la práctica del sector privado, la falta de coordinación en la planeación urbana-turística y de mecanismos de equidad espacial generaron condiciones para las prácticas discrecionales del sector privado y de la dependencia estatal encargada del turismo que obstaculizan las condiciones para alcanzar esquemas de equidad espacial y que son inherentes a los déficits de la capacidad institucional.

### **Planteamiento del problema.**

La implementación del programa federal Pueblos Mágicos en Cuitzeo, que promueve el desarrollo local sustentable a través del turismo, mediante una serie de inversiones tanto públicas como privadas en mejoramiento de imagen urbana, infraestructura y restauración del patrimonio histórico en el centro de la localidad, ha traído como consecuencia un proceso de segregación espacial. Al centro de la localidad se hacen las mayores inversiones en mejoramiento de imagen urbana e infraestructura, así como se planea a corto y mediano plazo la inversión en el oriente y sur de la localidad, con la creación de un campo de Golf y un conjunto residencial. Las inversiones en el centro de Cuitzeo han traído a consecuencia el aumento en el valor del suelo, en los alquileres y un incremento en el costo de los servicios en la localidad como parte de un fenómeno de especulación.

En el poniente y norte, donde vive la mayoría de la población, no se hacen inversiones urbano - turísticas, generándose entonces fenómenos de exclusión socio-espacial, que marginan a la población de esta parte de la localidad. Las inversiones son muy puntuales y dirigidas a espacios en los que los habitantes de las periferias tienen un acceso restringido al consumo o al seguimiento de ciertas normas que han afectado su apego y uso del patrimonio. Aun cuando el patrimonio cultural construido por los habitantes es el que se promueve. Ante esta problemática, **¿Cómo se relacionan las instituciones gubernamentales de desarrollo urbano turístico y el sector privado con las desigualdades espaciales de Cuitzeo a partir de su gestión como Pueblo Mágico?**

### **Justificación.**

Para el caso de Cuitzeo, el análisis de la capacidad institucional del sector público y privado gira en torno a la búsqueda de la equidad espacial en la generación de políticas urbano-turísticas. La equidad espacial es una demanda vigente en el contexto internacional, presente en manifiestos como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) y la Declaración de Buenos Aires por una ciudad Justa (2008). A través de esta demanda se pretende eliminar las desigualdades socio-espaciales en cuanto al acceso de bienes y servicios públicos; y la repartición justa de las plusvalías y las cargas del desarrollo urbano generadas por la inversión turística.

Las dimensiones de la capacidad institucional estudiadas en esta tesis, aportan un análisis de las relaciones inter institucionales entre el sector público y privado, que permite hacer visible las prácticas políticas de los actores durante la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, que repercutieron en la gestión de la política urbano-turística promotora de esquemas de inequidad espacial, así como el estado de las leyes y programas que permitieron tales prácticas políticas.

De manera que, en este estudio se identifican los déficits en las relaciones inter institucionales que obstaculizan la gestión de la política urbano-turística bajo esquemas de equidad espacial, y se relacionan con: la centralización de la política urbano-turística a nivel estatal y federal, la discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de turismo y desarrollo urbano a nivel de gobierno estatal, la ausencia de mecanismos de participación social y del gobierno local en la política urbano-turística y la ausencia de regulación del sector privado.

Por otro lado, mediante el análisis del contexto institucional –en específico del marco legal y programas- se pueden encontrar aquellos vacíos, contradicciones, ausencia de regulaciones y procedimientos en los marcos legales y programas que permiten las prácticas políticas de las instituciones que decantan en los déficits inter institucionales ya mencionados. Al analizar los puntos débiles del marco jurídico y de los programas -vigentes durante la gestión del programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo- se hace visible la necesidad de modificar y complementar con regulaciones y procedimientos, aquellos que aun sean vigentes en la actualidad, para que sean operativos y efectivos en la regulación de prácticas institucionales que van en detrimento de la equidad espacial.

Aun cuando la tesis se realizó con base a la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo -como un caso de estudio representativo- la reflexión en torno al diseño y aplicación de las políticas urbano-turísticas no se limita al Programa Pueblos Mágicos –sin restar importancia a la alta demanda del programa a nivel nacional y al hecho de que se pretenda replicar su diseño e implementación en América del Sur-, *los resultados de la investigación señalan puntos rojos en los que debe poner atención particular sobre cómo se relacionan las practicas institucionales, tanto del sector público como del privado, con la generación de patrones de inequidad espacial cuando dichas prácticas no son reguladas bajo principios que promuevan la equidad espacial, en la implementación de la política urbano-turística en general.*

Al analizar la capacidad institucional durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo -aun cuando no es el objetivo de la tesis- se hacen evidentes contradicciones entre las reglas de operación del programa Pueblos Mágicos y su implementación, sobre aspectos como la ausencia de participación social y la gestión de la política urbana por instituciones de planeación turística<sup>4</sup>, cuestiones que influyen en la generación de patrones de inequidad espacial. De manera que, al exponer estos elementos da lugar a la necesidad de evaluar el mismo programa y sus efectos secundarios.

Finalmente mediante esta tesis se pretende contribuir con la formación de conocimiento sobre el estudio del programa pueblos mágicos y sus efectos socio espaciales, así como se busca beneficiar a los habitantes de aquellas localidades donde se implemente la política turística en general.

---

<sup>4</sup> Se consideran dos principales contradicciones, la primera relacionada con la ausencia de mecanismos formales de participación social, considerando la participación social como elemento de control de los mecanismos que generan desigualdad espacial (Thompson, 1965 citado en Harvey 2007:3). En las reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos se establece la figura del Comité Pro Pueblo Mágico como un medio para dar voz a las comunidades y sus integrantes (pág. 3), sin embargo los integrantes del comité son representantes del sector privado y funcionarios públicos. Así como, en la implementación del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo se observa que el presidente del comité fue impuesto y no generó mecanismos para que las comunidades políticas de Cuitzeo participaran en la determinación sobre el uso de los recursos públicos, en la restauración y usos del patrimonio así como de las áreas donde se invertiría. Para mayor detalle, ver en el capítulo 3, apartado 3.5, pág. 84-86; capítulo 4, apartado 4.2, pág. 94; apartado 4.5, pág. 114, 116-117.

La segunda contradicción se relaciona con el traslape de atribuciones en materia de urbanismo por parte de instituciones encargadas del turismo. Y se genera al establecer como requisito obligatorio la creación de un Plan de Desarrollo Urbano Turístico para ingresar al Programa Pueblos Mágicos. Esta condición generó que la planeación turística en Cuitzeo se antepusiera a la planeación urbana. Es decir, mediante la política turística planteada en el Programa Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo se determinaron los usos de suelo, equipamiento, zonas de inversión y crecimiento en Cuitzeo –aspectos de interés público- sin guardar coordinación con instituciones de planeación urbana, ya que posteriormente se realizó el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo. De manera que se generó un traslape de atribuciones en materia de planeación urbana por parte de instituciones encargadas de planeación turística. Esta situación se relaciona con la ausencia de marcos legales en las que se establezca la coordinación entre ambas instituciones y la regulación de los Planes de desarrollo Urbano Turístico. Para mayor detalle ver capítulo 4, apartado 4.4.1., pág. 100.

## **Objetivo general y objetivos particulares.**

### **Objetivo general.**

Analizar la capacidad de las instituciones gubernamentales y del sector privado en relación con la generación de políticas de inversión urbano-turísticas y su papel en la promoción de esquemas de equidad espacial, desde la dimensión de las relaciones interinstitucionales y el contexto institucional del sector público.

### **Objetivos particulares.**

1. Analizar las relaciones inter institucionales del gobierno y del sector privado en la gestión del Programa Pueblos Mágicos, en la localidad de Cuitzeo.
2. Definir los déficits institucionales que limitan la capacidad de las instituciones públicas y privadas para la gestión de política urbano-turística bajo esquemas de equidad espacial.
3. Analizar en el marco legal los elementos que permitieron las prácticas políticas de los actores participantes en la gestión del programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo que obstaculizan la gestión de políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad espacial.

### **Hipótesis.**

La participación y el poder de decisión del ayuntamiento de Cuitzeo, han sido nulos en la planeación de la infraestructura turística y la manera en que ésta se distribuye espacialmente. Los actores principales en el desarrollo turístico son las instituciones estatales, federales y el sector privado.

A nivel estatal, las instituciones han actuado como promotores y gestores del turismo, dado que se ha priorizado el desarrollo turístico en el Estado de Michoacán, pero no han actuado como organismos gestores de políticas de inversión turística bajo esquemas de equidad espacial. A nivel federal, la Secretaría de Turismo a través del programa Pueblos Mágicos, ha promovido la incursión de localidades al turismo, como detonadores de la *economía local* y

*regional*<sup>5</sup>, sin embargo no ha creado mecanismos para una distribución espacial equitativa de la inversión urbano-turística que beneficie a la mayoría de los habitantes.

El sector privado ha tenido una participación activa en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico, y ha sido un agente determinante en la definición e implementación de las políticas de inversión urbana turística *que han sido generadores de segregación espacial en Cuitzeo*. La estrecha relación entre el sector privado y las instituciones estatales ha sido determinante en la consecución de la catalogación de Cuitzeo como pueblo mágico, sin embargo este proceso de gestión del turismo se ha caracterizado por *discrecionalidad* en la toma de decisiones.

### **Guía de lectura.**

El contenido de esta investigación se presenta en seis elementos principales, el diseño de la investigación, cuatro capítulos –sobre el marco teórico-conceptual, la metodología y el análisis de la investigación– y el último elemento que comprende las conclusiones del trabajo.

En el **diseño de la investigación** se presentan los elementos básicos que definen su desarrollo, motivan y fundamentan su creación: el planteamiento del problema, la pregunta de investigación, la hipótesis propuesta y los objetivos que se pretenden alcanzar.

En el **capítulo 1. Marco teórico-conceptual**, se abordan tres temas, en torno a los cuales gira la investigación: la capacidad institucional, lo público y privado y la equidad espacial. Sobre la capacidad institucional se retoman aspectos que ayudan a entender su empleo en la investigación como un instrumento de evaluación del desempeño del Estado y de análisis de los efectos de la intervención del sector privado en funciones de interés público; los elementos que se abordan van desde la definición, origen, componentes, niveles y evaluación, hasta tocar aspectos importantes como el componente político de la capacidad institucional que da cuenta de la intervención del sector privado y su influencia el desempeño de la capacidad institucional.

A partir de este punto, se analizan las relaciones y los límites del sector público y privado partiendo de la definición del sector público y privado, porque a partir de

---

<sup>5</sup> Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos, sin fecha, p. 1.



su representación y sus prácticas le son delegadas funciones de interés público. De ahí que es importante analizar qué papel o postura asume cada actor y las funciones que le son atribuidas. En esta investigación las funciones que interesan son las relacionadas con aquellas que pueden propiciar o limitar la equidad espacial. Tema complejo que se hace presente como una demanda vigente y se explica la forma en que ha sido abordada por diversos teóricos.

En el **capítulo 2** sobre el **marco metodológico**, primero se establece el constructivismo como la corriente de pensamiento en la que se basa la investigación. Se plantean aspectos como la escala, niveles de estudio y la referencia temporal; elementos que permiten acotar la investigación y dar una idea más clara al lector de cómo se abordó la investigación.

Se plantea un diseño cualitativo de tipo representativo para trabajar el caso de estudio de la gestión del programa Pueblos Mágicos en la localidad de Cuitzeo, a partir del cual se presupone que los efectos de desigualdad espacial y comercialización del patrimonio se presentarán como una constante en las localidades que incursionan en el programa Pueblos Mágicos.

Se establecen las razones metodológicas por las que se seleccionó este caso de estudio y que fueron determinantes para su viabilidad. Así como se hacen explícitos los criterios empleados para la realización y contenido de las entrevistas, la selección tanto de los agentes como de los documentos oficiales. Finalmente se muestra la manera en que se obtuvo la información, así como las herramientas y técnicas empleadas para su procesamiento y análisis.

En el **capítulo 3**, titulado "**Análisis de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo. Una aproximación a las relaciones interinstitucionales gubernamentales y del sector privado en la gestión de políticas urbano-turísticas**", como su nombre lo indica, se plantea el análisis de las relaciones entre las instituciones participantes en la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, a partir del análisis realizado en este capítulo se determinan los déficits que generan esquemas de inequidad espacial en la gestión de políticas urbano-turísticas.

Se aborda la relación de las instituciones públicas en la creación de política urbano-turística, en la que se observa una centralización federal que repercute en la exclusión del gobierno local y de las comunidades políticas de Cuitzeo. Se plantea el contexto en el que está inmerso el sector privado, los motivos de su participación en la gestión del Programa Pueblos Mágicos, aspectos que nos

permitirán entender los mecanismos de coordinación y la centralización que ejercieron entre este sector y la dependencia estatal encargada del turismo; así como las características de su hibridación público-privado, que le permitieron la realización de funciones correspondientes al sector público.

Algunos de los productos de este capítulo son: el esquema de las relaciones interinstitucionales que sintetiza la participación de las instituciones involucradas, la formalidad o informalidad de sus relaciones y el tipo de relaciones que guardaban entre ellas; y el desarrollo del primer objetivo particular de la tesis.

En el **capítulo 4**, titulado ***“Análisis de la capacidad de las instituciones gubernamentales y del sector privado en relación con la generación de políticas de inversión urbano-turística y su papel en promover esquemas de equidad espacial”***, se aborda ahora la capacidad institucional en la promoción de esquemas de equidad espacial a partir de la gestión de políticas urbano-turísticas, en relación a las leyes y políticas. Se analiza la ausencia de reglas y procedimientos<sup>6</sup>; y contradicciones en los marcos legales que permiten las prácticas de las instituciones inherentes a los déficits institucionales detectados en el capítulo tercero y que contribuyen en la generación de esquemas de inequidad espacial a través de la gestión de políticas urbano-turísticas. Parte de los productos de este capítulo es el desarrollo del segundo y tercer objetivos particulares de la tesis.

Finalmente en las **Conclusiones**, se retoman los puntos más importantes de la investigación y se exponen los argumentos que comprueban la hipótesis planteada en el diseño de investigación. Además de que se presentan los hallazgos tanto de naturaleza conceptual como empíricos que se encontraron en el desarrollo de la investigación, las reflexiones generales del trabajo y el material para estudios posteriores.

---

<sup>6</sup> Se menciona la ausencia de reglas y procedimientos porque varias de las leyes analizadas no cuentan con reglamentos ni procedimientos que induzcan al cumplimiento de estas leyes. Aunado a esta cuestión, aun en las leyes y reglamento existentes, hay vacíos sobre la coordinación entra la planeación urbano-turística, la participación del gobierno local y de las comunidades políticas, así como la regulación del sector privado en la gestión de políticas urbano-turísticas. Para ver a mayor detalle esta temática, consultar el capítulo 4, del apartado 4.4 *sobre la revisión de reglas y procedimientos en marcos jurídicos que contribuyen en la generación de los déficits de las relaciones inter institucionales y que obstruyen la consecución de la tarea adecuada.*

## **Capítulo 1. Marco teórico–conceptual.**

En adelante se exponen las teorías y conceptos en los cuales se fundamenta y se hace referencia en la presente investigación. Se abordan principalmente tres temas: la capacidad institucional, lo público y privado y la equidad espacial. Se comienza por caracterizar a la capacidad institucional como una herramienta para evaluar el desempeño del Estado y de análisis de los efectos del sector privado en funciones de interés público. Los elementos que se abordan en el apartado de la capacidad institucional son la definición, origen, componentes, niveles y evaluación. Al abordar el componente político de la capacidad institucional, se hace presente que la participación y los intereses del sector privado influyen en el desempeño de la capacidad institucional.

A partir de este punto se abordan las relaciones y los límites entre el sector público y privado, partiendo de su definición y representación desde diversos marcos teóricos, que nos llevarán a analizar por una parte la propuesta sobre un modelo tricotómico alternativo (Tocqueville citado en Weintraub, 1997:15) que distingue las representaciones de lo público como el Estado pero también da cabida a las comunidades políticas y lo privado como la sociedad civil y el mercado, y por otro lado la existencia de una hibridación público-privado (Sikor, Barlösius y Scheumann, 2008: 1-17).

Teniendo en cuenta que el objetivo del estudio de la capacidad institucional del sector público y privado es la equidad espacial, ésta se plantea como una demanda vigente, se aborda su definición y componentes, partiendo de que es un tema complejo por la asociación que se le da con diversos conceptos como justicia espacial e igualdad (Smith, 1994 en Moreno, 2006-2007:136), su carácter utópico (Bret, 2008:2) y porque conlleva juicios éticos y políticos (Harvey, 2007:99). Comenzaremos con la revisión de la capacidad institucional.

## **1.1. Capacidad institucional**

### **1.1.1. Capacidad institucional y su origen como instrumento para evaluar el desempeño del Estado.**

El tema de la capacidad institucional de acuerdo a Rosas (2008: 120-122) y Ospina (2002: 1-2), tiene un importante auge en la década de 1990, durante la segunda generación de reformas del Estado<sup>7</sup>, en las que se plantea el restablecimiento del mismo como procurador del desarrollo, al ganar cierto territorio sobre las perspectivas que consideran el mercado como el generador del crecimiento y de la integración social. En este periodo de tiempo, a nivel internacional se da un consenso sobre la necesidad de una buena actuación del Estado para avanzar hacia la agenda de desarrollo sostenible, es decir se ve la figura del Estado como un mediador para alcanzar el buen desempeño de las democracias y del mercado.

Al retomar el Estado un papel central, se busca mejorar su desempeño en la gestión pública, a través de una serie de reformas en el interior del mismo que le permitan: mejorar sus funciones y resolver problemas públicos mediante la movilización y adaptación de las instituciones que lo representan; así como evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública.

En el caso de América Latina, durante la década de 1990, se observa que han sido grandes los esfuerzos para aplicar las herramientas para el desarrollo y evaluación<sup>8</sup> de la capacidad institucional del sector público, y los resultados han sido mínimos, debido al poco empleo que se le da a la información resultante de las evaluaciones, así como al hecho de que los funcionarios públicos no se han apropiado de estas herramientas. (Ospina, 2002: 1).

Ante un panorama no tan favorable, es importante mencionar que las iniciativas de evaluación de la capacidad institucional, aun con sus imperfecciones han

---

<sup>7</sup> Las reformas de la primera generación, se iniciaron en la década de 1980 y consistieron en el adelgazamiento del Estado en cuanto a su papel como prestador de servicios públicos, reducción de su tamaño y áreas de intervención, aplicación de políticas de descentralización y privatización de empresas públicas. En la década de 1990, se dan las reformas de segunda generación, que son establecidas por el mismo Estado y consisten en una serie de medidas administrativas para hacer más eficiente su desempeño en la provisión de servicios, cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad privada. (Nickson, 2002 citado en Rosas, 2008: 120)

<sup>8</sup> La evaluación de la capacidad institucional se basa en la detección de déficits. Es decir, a partir de deficiencias, sesgos o vacíos que limitan que las instituciones desarrollen de manera eficaz y eficiente determinadas tareas. Para mayor detalle, ver en el apartado 1.1.4. *Evaluación de la capacidad institucional a través de la detección de los déficits.*

otorgado una fuerte aportación a la construcción de la capacidad institucional desde los ámbitos técnico y político. En el aspecto técnico se ha obtenido conocimiento en materia de planeación estratégica, medición de indicadores y la capacitación del recurso humano; han generado demandas para fortalecer la coordinación interinstitucional; así como han iniciado con la integración de los procesos de planeación, realización de presupuestos y evaluación del sector público. Desde lo político, estas iniciativas han enfatizado la rendición de cuentas de la administración pública y también han contribuido a legitimar el gobierno a través de la búsqueda de un buen desempeño de sus funciones. (Ospina, 2002: 1)

En el siguiente apartado se abordarán los distintos significados de la capacidad institucional, que se han desarrollado conforme en el contexto político-económico se ha transformado la visión y desempeño esperado del Estado.

### **1.1.2. Definiendo la capacidad institucional.**

Una de las definiciones más empleadas es la de Hilderbrand y Grindle (1997, citadas en Alonso, 2007: 3), quienes consideran la capacidad institucional como la habilidad de las instituciones públicas para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible. La amplitud del término ha llevado a otros autores a definir la capacidad de manera más específica. Nelissen (2002 citada en Ospina, 2002: 2) hace una distinción de la capacidad institucional desde la teoría y la práctica, define la "capacidad indicada" como el potencial que tienen las instituciones para llevar a cabo las tareas y por otro lado, se coloca en un plano práctico al definir la "capacidad efectiva" como aquella que es sujeta a la evaluación de la actuación o desempeño de las acciones de las instituciones.

En esta investigación se examina la capacidad institucional efectiva, es decir se analizan las prácticas de los actores representantes de las instituciones públicas y privadas en la gestión de la política urbano-turística, y la manera en que su actuación determina los resultados en relación a la generación de mecanismos de equidad espacial. En este sentido, la búsqueda por llevar a cabo una evaluación de la capacidad institucional desde los resultados, se debe al interés por mejorar el desempeño de las funciones del sector público.

El concepto de capacidad institucional ha adquirido diversos significados, en función del contexto político-económico se ha transformado la visión y desempeño esperado del Estado. Inicialmente en la década de 1980, con la primera generación de reformas del Estado, el concepto de capacidad institucional parte de una visión reducida, donde solo se considera la organización interna de la institución.

Ante el carácter secundario que adquirió el Estado y las instituciones que lo representaban, se tenían pocas expectativas de su desempeño y esto se refleja en el empleo del término "fortalecimiento institucional", como una búsqueda de la mejora de la estructura interna, sistemas y estrategias de organización (UN, 1999 y UNICEF, 1999 citadas en Ospina, 2002: 2), en este concepto se soslaya el contexto en que están inmersas las instituciones, de manera que en la práctica es insuficiente para abordar los desafíos y complejidades a los que se enfrentan las instituciones en el desempeño de sus actividades.

Para la década de 1990, con la iniciativa del Banco Mundial se propone la segunda generación de reformas del Estado, en la cual se reconoce que es necesaria la participación y buen funcionamiento del Estado para alcanzar un desarrollo sostenible. (Andara, 2007:78). La figura del Estado y su desempeño para con las sociedades vuelve a convertirse en un elemento central para la sostenibilidad del desarrollo, aun cuando no aumenta o recupera sus funciones como proveedor de servicios y bienes públicos, así como las áreas de su intervención.

Considera Grindle, (1997: 5, citada en Ospina, 2002:3) que el buen desempeño de los mercados y democracias recae en la capacidad que tengan los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos de manera equitativa con transparencia y eficiencia, y responder a las demandas ciudadanas para el bienestar social. El concepto de capacidad institucional va más allá de la organización interna eficiente, ahora se relaciona con el "buen gobierno".

El surgimiento del concepto de "construcción de la capacidad institucional" (capacity building), fortalece la capacidad institucional, ya que aporta una visión compleja y ubica los problemas organizacionales que influyen en el desempeño de la capacidad institucional en un enfoque de sistemas, en un entorno con distintos niveles, actores e influencias y con importantes interdependencias entre estos (UN, 1999 y UNICEF, 1999, citadas en Ospina, 2002:3).

El enfoque de la construcción de la capacidad institucional se retoma en esta investigación porque permite pasar de una visión reducida, en la que se asocia el estudio de la capacidad institucional a la organización interna, hacia un estudio más amplio, en el que se abarcan otras dimensiones o niveles que componen la capacidad institucional. En este caso se pretende analizar el contexto institucional del sector público y la dimensión de las relaciones inter institucionales, que en adelante se explicaran.

Por otro lado no se restringe el análisis de la capacidad institucional al sector público sino que se reconoce la formación de redes organizacionales con actores del sector privado y social; las reglas del juego implícitas, formales e informales; así como las prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas (Rosas, 2007: 124). El reconocimiento de la influencia del sector privado así como de sus prácticas en el desempeño de la capacidad institucional es importante porque permite analizar tres aspectos principalmente: primero, la participación del sector privado en el diseño e implementación de la política pública; segundo, la influencia de las prácticas del sector privado en la generación de esquemas de inequidad espacial; tercero, el estado de las reglas del juego en relación a la definición de límites sobre la actuación del sector privado.

### **1.1.3. Componentes de la capacidad institucional.**

La capacidad institucional tiene dos componentes, el administrativo y el político. El administrativo se refiere a las herramientas técnico burocráticas del Estado para alcanzar sus objetivos, para su estudio hay que evaluar de los recursos humanos y la organización, es decir hay que abocarse al interior del sector público.

Los *recursos humanos* se refieren al número, tipo y cargo de funcionarios; factores organizativos y de procedimientos de recursos humanos; capacitación y desarrollo del aparato organizacional estatal así como el sistema de premios y castigos. Mientras el aspecto de *organización* hace referencia a los recursos económicos; la forma de organización; la autoridad jurídica para que las autoridades acaten sus programas; relación, coordinación y colaboración intergubernamental; tipos y características de los programas que se diseñan e implementan; reglas del juego que dominan las relaciones entre los actores involucrados. (Rosas, 2008:128).

En cambio la perspectiva de lo político, rebasa la visión del Estado como un aparato meramente burocrático y puede llegar a ser considerado como una arena política, en donde se involucran diversos intereses e ideologías no solo del sector público (Repetto Fabián, 2004:10 citado en Rosas Huerta, 2008:129). La *capacidad política* se refiere entonces a la interacción política que existe entre actores del sector público con individuos pertenecientes al sector privado, que bajo una serie de reglas, normas y costumbres establecidas luchan por participar en temas de la esfera pública.

En el análisis de la capacidad política resaltan varios elementos como son: la *participación política*, se refiere a quienes participan y de qué manera; la *negociación*, es decir la voluntad política entre los actores y sus formas de

negociación y solución de conflictos; finalmente la *lucha de poder* o la aceptación de los actores por la distribución del poder dada. (Rosas, 2008:129).

En el segundo gran apartado del marco teórico se hace referencia a la participación tanto del sector público como del privado, ya que el desarrollo de la capacidad institucional no solo depende de la actuación del sector público. El sector privado también participa y es determinante en aspectos de interés público.

En este sentido, en la investigación presente se retoman ambos componentes de la capacidad institucional, tanto el administrativo como el político. El administrativo en relación al estudio de los marcos jurídicos y políticas que influyen en la organización y desempeño de las instituciones, en las relaciones inter institucionales y las prácticas de los actores. Por otro lado se analiza también la capacidad política, en tanto que el análisis de la capacidad institucional abordado no solo hace referencia al sector público sino que presenta los diversos papeles de actores del sector privado, sus prácticas y las reglas del juego existentes que motivan o restringen su actuación. En adelante se aborda el concepto de déficit y su clasificación así como la aportación que hacen a la evaluación de la capacidad institucional.

#### **1.1.4. Evaluación de la capacidad institucional a través de la detección de déficits.**

El análisis de la capacidad institucional permite evaluar los resultados de los programas y políticas propuestas; así como cuestionar la efectividad de las organizaciones y de su liderazgo. (Hilderbrand y Grindle, 1994, citados en Delgado et al, 2006:304). La metodología SADCI<sup>9</sup> (Oszlak y Orellana, 1993: 3) permite evaluar la capacidad institucional a través de la detección de los déficits.

Un déficit como su nombre lo indica, son deficiencias, sesgos o vacíos que no permiten que las instituciones desarrollen de manera eficiente y eficaz las tareas que les corresponden y es importante identificarlos porque a partir de su detección se evalúa el grado de capacidad institucional del Estado para llevar a cabo determinadas tareas, de esta manera el análisis de los déficits permite conocer los obstáculos que impiden el desarrollo de la tarea adecuada, y al incidir sobre los déficits para superarlos, se refuerza y mejora la capacidad institucional del sector público. De acuerdo a la clasificación propuesta por Oszlak y Orellana

---

<sup>9</sup> SADCI o Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional, desarrollado por el Dr. Alain Tobelem cuando se desempeñaba como consultor del Banco Mundial.



en la aplicación de la metodología SADCI (1993:7-10), existen 6 tipos de déficits de la capacidad institucional. A continuación se describen sus características:

*1. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas del juego”.*

Se refiere a trabas normativas, leyes que restringen, vacíos legales, o restricciones culturales que impiden la realización de alguna tarea.

*2. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.*

En este déficit se considera el objeto del análisis –en este caso sería el Estado– un conjunto de agencias, instituciones mancomunadas, que se encargan de llevar la tarea adecuada. De los problemas que suelen surgir al respecto, es la superposición de competencias así como la falta de coordinación entre instituciones que limitan la consecución de objetivos de aquellas tareas que requieren la participación de diversas instituciones.

Para el estudio de éste déficit suele crearse un *mapa de relaciones inter institucionales* que consiste en realizar un diagrama, en el que se establecen los actores participantes (instituciones, personas y agencias) en la realización del objetivo general. Para ello se requiere poner la relación entre los distintos actores (interacción, cooperación y responsabilidad), así como los roles que desempeñan. El mapa no es de carácter jerárquico, mediante líneas se establecen las relaciones entre las distintas instituciones, así como la naturaleza del vínculo y el compromiso asumido en el marco del proyecto.

*3. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.*

Mediante la organización interna, se determinan quienes realizan qué tareas. Uno de los problemas suele ser que la distribución de tareas no es la adecuada o que la unidad responsable no exista formalmente (o carezca de recursos).

*4. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.*

El objetivo es conocer la cantidad de recursos, en términos físicos o financieros, que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras, así como, evaluar si su aplicación es o no suficiente para el desarrollo de sus funciones.

*5. Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.*

Este déficit se relaciona con el estudio y evaluación de la aplicación de normas de concursos, evaluación de desempeño, promoción en la carrera e incentivos salariales dirigidos al personal de las instituciones. Estos aspectos influyen de manera directa en el desempeño laboral del personal dedicado tanto a tareas gerenciales como técnicas.

#### 6. *Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes de las agencias involucradas en el proyecto.*

Consiste en una evaluación individual de las personas encargadas de realizar tareas. Se trata de analizar, tarea por tarea, quien es responsable por los resultados de la misma. De establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento, si es suficiente, el nivel de información que maneja, motivación y habilidades.

De los seis déficits mencionados, se analizan dos de ellos. El primero que es el relativo a las leyes, reglas, normas y reglas del juego; y segundo el déficit sobre las relaciones inter institucionales. El estudio del primer déficit, aporta valiosa información sobre los vacíos, contradicciones, ausencias de regulaciones y procedimientos para que las leyes conduzcan la actuación del sector privado y su influencia en la gestión de política urbano-turística; y el estudio del marco legal a la vez permite conocer si el problema de equidad espacial ha sido introducido como un problema a resolver a través del derecho.

El segundo déficit sobre las relaciones inter institucionales, nos permite conocer, como lo menciona Rosas (2007:124), qué actores participan en el desarrollo de la tarea adecuada -para el caso que interesa aquí- la gestión de política urbano-turística; bajo qué interés actúan, particular o público; las practicas de los actores y su influencia en la generación u obstrucción de mecanismos de equidad espacial; y la lucha por el poder entre los actores para plasmar su ideología e intereses propios en la política pública.

Un factor determinante en la selección de estos dos déficits es la disponibilidad de la información, que principalmente fue obtenida por la investigadora, proviene de entrevistas, documentos oficiales, que provienen de fuentes de información pública, y marcos legales. El primero de estos déficits se encuentra en el nivel del "contexto institucional del sector público", porque en este nivel se gestionan los marcos legislativos y las políticas públicas; y el segundo tipo se relaciona con un componente referido a las "relaciones inter institucionales"<sup>10</sup>, que es un elemento que involucra la participación y coordinación de diferentes instituciones para la realización de la tarea adecuada. En el siguiente apartado se hace referencia a los distintos niveles o dimensiones de la capacidad institucional.

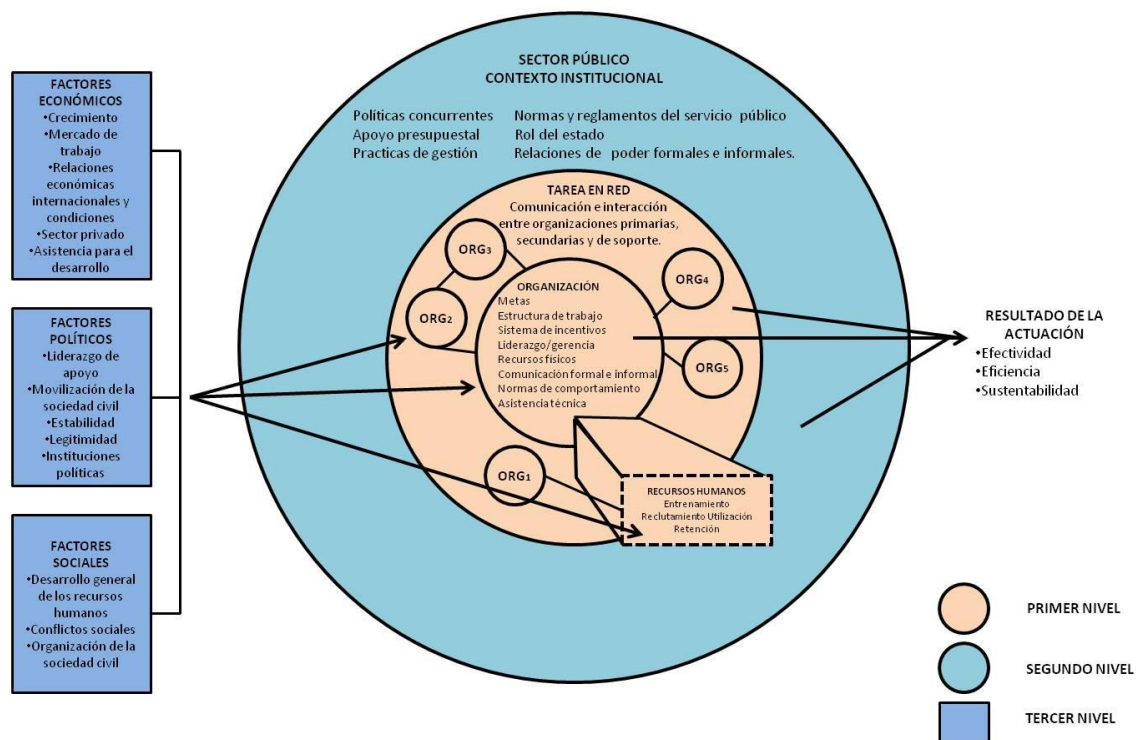
---

<sup>10</sup> Merilee Grindle (1997:481-495), lo menciona como *task network*, sin embargo se interpretó como *relaciones interinstitucionales*, porque en el esquema se plantea la realización de una tarea por parte de una red trabajo que comprende la organización y participación de varias instituciones.

### 1.1.5. Niveles de la capacidad institucional

La capacidad institucional como ya se mencionó está conformada por diversos niveles o dimensiones, de acuerdo con Hilderbrand y Grindle (1994). El primer nivel de análisis es el de los “recursos humanos” de cada organización responsable de llevar a cabo la tarea adecuada dentro del grupo de agentes con los cuales la organización principal debe relacionarse para alcanzar un funcionamiento eficiente de la red de tareas; el segundo nivel de influencia es el “contexto institucional del sector público” en el cual se incluye las políticas, practicas de gestión, normas y reglamentos del sector público, relaciones formales e informales; y el tercer nivel, el ambiente general –económico, político y social– que impone restricciones exógenas sobre una organización pública y afecta el cumplimiento de sus tareas. (En Delgado et al, 2006: 304). En el siguiente esquema se muestran los niveles o dimensiones de la capacidad institucional y sus componentes propuestos por Merilee Grindle(1997: 485).

Dimensiones de la capacidad institucional



**Esquema 1.** Retomado de Grindle, (1997: 485) del esquema original en inglés se tradujo al español y se separaron por colores las dimensiones o niveles de la capacidad institucional.

### **1.1.6. La capacidad institucional del sector público y privado en la gestión de políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad espacial.**

A partir del concepto de “construcción de la capacidad institucional” (UN, 1999 y UNICEF, 1999 citados en Ospina, 2002:3) y de la visualización del “componente político” de la capacidad institucional (Repetto Fabián, 2004:10, citado en Rosas, 2008:129) dan pie a considerar la participación de actores del sector público así como del privado en el desempeño de la capacidad institucional. Estos actores con intereses e ideologías particulares guiados por una serie de reglas del juego, formales e informales, son determinantes en el desarrollo de la capacidad institucional.

La presencia de actores públicos y privados, nos dirige hacia los debates actuales sobre los límites y relaciones entre el sector público y privado en relación al desempeño de funciones de interés público (Sikor, Barlösius y Scheumann, 2008:3) y nos hace cuestionarnos sobre: ¿a qué sector, público o privado, corresponde el desempeño de funciones de interés público?, ¿en qué cuestiones y de qué manera debe intervenir el Estado en las prácticas del sector privado?, ¿cuál es la frontera entre lo público y privado.

El debate actual sobre los límites y relaciones entre el sector público y privado se hace presente en la gestión de políticas - en nuestro caso particular las urbano-turísticas- y su relación con la equidad espacial, cuestiones de interés público que en teoría se consideran tarea del Estado. Sin embargo, en la práctica se observa que el papel del sector privado es determinante en el desempeño de la capacidad institucional del sector público. De ahí que se requiere analizar la intervención del sector privado, sus prácticas, las relaciones que guardan con el sector público, las reglas formales e informales que motivan o restringen sus acciones, que influyen en el alcance o no de la tarea adecuada y por tanto en el desempeño de la capacidad institucional.

El análisis de las relaciones entre el sector público y privado es importante porque permite crear e implementar políticas y reglas del juego que por un lado regulen la participación del sector privado en la gestión de políticas urbano-turísticas y por otro lado, se generen mecanismos que establezcan como prioridad la equidad espacial. En adelante se aborda la relación entre lo público y privado, para ello se requiere definir cada sector desde distintas posturas teóricas que nos lleven a romper con la idea establecida en el modelo económico liberal en que lo público y lo privado es igual a Estado y Mercado, y que estos no pueden traslaparse ni ser ambos al mismo tiempo.

## **1.2. Lo público y privado.**

### **1.2.1. Lo público y privado desde la visibilidad y la colectividad.**

La definición de las categorías de lo público y lo privado han sido definidas en función de su par opuesto, como dicotomía. Para entender el significado de lo público y privado, en un marco teórico dado, se requiere un punto de contraste y la base sobre la cual se elabora este contraste. Por lo menos existen dos puntos de contraste, analíticamente muy distintos, que sirven para diferenciar lo público de lo privado (Weintraub, 1997: 4-5):

1. Visibilidad. Distinción entre lo oculto y lo invisible. Lo que es escondido o retirado contra lo que es abierto, revelado o accesible.
2. Colectividad. Distinción entre lo individual y lo colectivo. Lo que es individual, o lo que pertenece a los individuos contra lo que es colectivo o afecta los intereses de una colectividad de individuos. En este punto se inscribe el interés público.

Ambas distinciones desde los dos criterios de contraste se pueden combinar de diferentes maneras y generar casos específicos. Por ejemplo, la búsqueda de un interés personal o privado, no implica que se lleve a cabo de manera oculta. O el manejo de temas de interés público no siempre es visible socialmente.

Manejar la categoría de lo público para definir las acciones y los actores del Estado, de manera que se considere lo privado como lo ajeno al mismo Estado, equivale a determinar al Estado como responsable de los intereses generales y los asuntos de una colectividad política organizada como lo opuesto al interés privado –que es meramente particular. Sin embargo tratar al Estado como el lugar de lo “público” y por tanto considerar que las acciones que desempeña y las decisiones que lleva a cabo, son visibles socialmente, puede llevarnos a un error, pues en la realidad no todas las acciones y decisiones estatales son públicas y por tanto visibles.

### **1.2.2. Distinciones de lo público y privado.**

Normalmente se considera como una gran dicotomía lo público y privado; sin embargo existen múltiples distinciones de lo público y privado con diferentes significados que parten de distintos marcos teóricos, que en ocasiones se traslapan al emplear una misma categoría para describir cuestiones analíticamente distintas y que se han empleado para marcar límites o fronteras entre diversos temas, por ejemplo: Lo *privado*, ha sido relacionado con lo individual, la economía de mercado, la intimidad y la familia. Lo *público*, se vincula con lo colectivo, la

sociabilidad y la economía de mercado, cuando desde el marco económico liberal se consideraría como parte del sector privado.

Las variadas distinciones de lo público y privado surgen de distintos lenguajes teóricos, cada una con su compleja carga histórica de supuestos y connotaciones, las cuales reflejan profundas diferencias entre sus compromisos ideológicos, en supuestos sociológicos y contexto socio histórico.

Es importante reconocer los distintos marcos desde los cuales surgen las distinciones de lo público y privado para empearlos de manera congruente con la temática que se emplea. En este sentido, Weintraub (1997:2-3) en un esfuerzo por ordenar las múltiples distinciones de lo público y privado empleadas en los análisis sociales y políticos, ofrece cuatro principales marcos teóricos desde los cuales se emplea la dicotomía público-privado:

1. **Modelo económico liberal**, es el dominante en el análisis de política pública y debates políticos y jurídicos en la actualidad, define la distinción público-privada en términos de la distinción de la administración del estado y economía de mercado.
2. **Perspectiva clásica**, la cual visualiza lo público en términos de comunidad política o ciudadanía, distinta de la perspectiva del Estado/mercado.
3. Desde los enfoques de Jane Jacobs y Aries que conciben lo **público como la "sociabilidad"** y lo privado como los dominios de la "intimidad" y la "domesticidad".
4. Las tendencias de la **escuela feminista**, que considera lo público y privado en términos de la distinción familia como lo privado y un mayor orden económico y político –la economía de mercado- considerándose como la paradigmática esfera pública. Estas cuatro distinciones se resumen en la tabla 1, retomada de Weintraub (1997:35).

Por su parte Sikor, Barlösius y Scheumann (2008:2), definen tres distinciones de lo público y privado, que coinciden con las tres primeras propuestas por Weintraub. La primera de ellas es la distinción estado/mercado, la segunda es la distinción entre la comunidad política y las esferas particulares de la vida social y la tercera se refiere entre lo socialmente visible y lo personal. Omite la cuarta distinción que maneja Weintraub (1997:2-3), en relación a la escuela feminista. En adelante, solo se abordaran las dos primeras distinciones porque relacionan el sector público con el ejercicio político aunque lo asignan a dos agentes diferentes, al estado y las comunidades políticas y lo privado lo asocian a lo ajeno a lo político, se define como el mercado y la sociedad civil.

<b>Tabla 1. Cuatro distinciones de lo público y privado propuestas por Weintraub (1997:35).</b>			
<b>Autores</b>	<b>Privado</b>	<b>Público</b>	<b>Punto de referencia socio histórico</b>
Aristóteles	La familia (oikos)	Comunidad política	Polis
Ariès	Domesticidad	Sociabilidad	Régimen antiguo
Feminismo marxista	Familia	Economía de mercado	Capitalismo
Economía contemporánea	Economía de mercado	Gobierno (intervención administrativa)	Capitalismo

De las cuatro distinciones presentadas, la **primera** de ellas, parte del marco teórico del modelo económico liberal y es la teoría dominante en el debate sobre “políticas públicas”. Se basa en la teoría neoclásica, específicamente se relaciona con los supuestos del Liberalismo utilitarista, en la cual se parte de una imagen de la realidad social caracterizada por individuos que persiguen de una manera eficiente su propio interés, de una manera racional y que se asocian voluntariamente o mediante contrato y por otro lado está la figura del Estado (Weintraub, 1997:8).

En esta distinción lo público se asocia con lo gubernamental y lo privado con aquello que no es relacionado con el gobierno, generalmente se asocia con el mercado. A partir de este marco teórico se genera el gran debate sobre a qué sector, público o privado corresponde la autoridad para el desempeño de actividades o servicios de interés público.

La **segunda distinción** al igual que la primera asocia el término “público” con lo “político” pero desde una perspectiva diferente. Mientras en la primera perspectiva lo político se asocia a la administración estatal, en esta perspectiva se relaciona con el consenso en la toma de decisiones, en la práctica de debates, discusiones y acciones. En este caso lo público se asocia con la *esfera pública*, como el espacio de la comunidad política, cimentado en la *ciudadanía* como un proceso de participación activa en la toma de decisiones colectivas, realizado en un marco de solidaridad y equidad.

El empleo del concepto de *público* como lo político, proviene de la antigüedad clásica, desde la República Romana y el Imperio Romano. El concepto que origina lo público parte de la República Romana y se relaciona con los conceptos de

República (*res publica*, o "cosa pública") o la polis de auto gobierno, de la cual se deriva lo político como *ciudadanía*, un proceso continuo donde los individuos, en su papel como ciudadanos participan en un proceso colectivo de toma de decisiones.

Posteriormente el término de lo público fue retomado por el Imperio Romano relacionándolo con el concepto de *soberanía*, en la que un aparato gubernamental, que fundamenta sus acciones en la promulgación y aplicación de un conjunto de leyes, gobierna de manera centralizada un grupo de individuos pasivos que tiene determinados derechos garantizados por el soberano. Ambos términos de lo público fueron traídos a occidente mediante el derecho Romano y ambos parten de ideologías muy diferentes.

El concepto de lo público como ciudadanía pertenece a la segunda distinción de lo público y privado, mientras el concepto de soberanía asociado a lo público se relaciona con la primera distinción de lo público-privado como la administración estatal y el mercado.

### **1.2.3. Rompiendo la unidad público-privada: estado, mercado y comunidades políticas. El modelo tricotómico alternativo.**

Después de presentar las dos primeras distinciones de lo público y privado, es necesario mencionar que la distinción dominante, es la del modelo económico liberal por ser la forma de gobierno y el modelo económico actual. En esta distinción se define lo público como la administración estatal y lo privado como el mercado y la sociedad civil.

Sin embargo, al comparar la primera y segunda distinción de lo público y privado, se observa que ambas asocian el concepto de lo público con lo político ejercido por diferentes agentes, el estado en la primera distinción y la ciudadanía en la segunda. Lo político define el carácter público y a su vez delimita lo privado. En este sentido es evidente que la distinción Estado/Mercado-sociedad civil está limitada conceptualmente (Habermas, 1989:26, citado en Weintraub, 1997:15), pues lo público -y por ende lo político- se reduce a la administración estatal sin considerar el papel de las comunidades políticas o la ciudadanía aportado desde la segunda distinción público-privado.

Aparentemente se podría considerar que las comunidades políticas están comprendidas en el concepto de sociedad civil, pero desde el punto de vista del investigador se considera que no se pueden reducir las comunidades políticas en el concepto de sociedad civil, pues esta responde a una serie de intereses



particulares de un grupo pero no los de la colectividad; se refiere a la competencia, la impersonalidad y las relaciones contractuales centradas en el mercado; concretando, se ha empleado este concepto para reducir las comunidades políticas en el concepto de mercado. (Weintraub, 1997:13).

En esta investigación lo público, se asocia no solo con el Estado sino también implica la participación de las comunidades políticas y lo privado se maneja como el mercado y la sociedad civil en tanto representa intereses particulares. Ante las limitaciones conceptuales de la distinción público-privada definida por la dicotomía Estado/Mercado-sociedad civil, se retoma un modelo constituido por tres elementos: Estado, sociedad civil-mercado y las comunidades políticas, definido por Tocqueville (citado en Weintraub, 1997:15).

Julio de Zan (2006:11) también propone un modelo tricotómico integrado por el mercado, el sistema político-jurídico (en el cual hace referencia a las funciones de la administración gubernamental) y sociedad civil (en este caso, de manera contraria a lo aquí establecido, asocia la sociedad civil con lo político. Pero de cualquier manera se coincide en que se otorga el espacio y capacidad de ejercer política a un tercer actor que no se rige por la lógica del poder y el dinero). La aportación de establecer un modelo tricotómico alternativo a la distinción público-privada definida por el modelo económico liberal, es que se incluye a las comunidades políticas como practicantes de lo político, acción que repercute en la descentralización del poder concentrado en la administración estatal.

#### **1.2.4. Las múltiples representaciones de lo público y privado; y la hibridación público-privado.**

En torno a la idea sobre las limitaciones conceptuales de la distinción público-privada del modelo económico liberal, se determina que en la práctica esta distinción esta rebasada porque se observan dos aspectos que contradicen los siguientes supuestos: lo público corresponde exclusivamente a la administración estatal y lo privado se asocia con el mercado y la sociedad civil; lo público y privado no pueden ser a la vez lo contrario. Estos dos aspectos que contradicen los supuestos mencionados son: primero, existen *múltiples representaciones de lo público y privado*; segundo, existen *instituciones y actores que son híbridos*, es decir son públicos y privados al mismo tiempo (Sikor, Barlösius y Scheumann, 2008: 1-17).

A partir de estas dos contradicciones se observa como la distinción público-privado no es inflexible, se aprecia que hay instituciones que pasan entre uno y otro sector en la práctica. Por otro lado se aprecia como las numerosas

distinciones de lo público y privado ofrecen múltiples representaciones de lo público y privado. En específico sobre el sector público, en las dos primeras distinciones se asocia a lo político y cada distinción determina quién ejerce la política: en la distinción del modelo económico liberal es el Estado, mientras que en el modelo de la esfera pública son las comunidades políticas.

Como se mencionó en la propuesta del modelo tricotómico alternativo de Tocqueville (citado en Weintraub, 1997:15) y Julio de Zan (De Zan, 2006:11), considerar solo al Estado como representante de lo público desde el enfoque del modelo económico liberal, decanta en una limitante conceptual que excluye la participación en la toma de decisiones jurídicas y políticas a las comunidades políticas, cuando en la política contemporánea se abandona la idea de lo público como un *macrosujeto unitario de lo político* asociado al Estado, recurriendo a un pluralismo en el que se permitan múltiples formas de participación como las comunidades políticas. (De Zan, 2006:1-3)

Por lo que para fines de esta investigación se considera tanto la administración estatal como las comunidades políticas como representantes de lo público, aun cuando sus funciones y naturaleza sean distintas, se considera que ambas se relacionan con el aspecto político.

Desde la distinción del modelo económico liberal, se define la pertenencia al sector público o privado de una institución según la naturaleza de los actores que la representan, es decir si forman parte de la administración estatal se les define como públicos y por el contrario si son ajenos se definen como privados. Sin embargo hay otros aspectos que también definen la pertenencia al sector público o privado durante el proceso de actuación de las instituciones y sus actores representantes: son las prácticas, fines e intereses.

Frecuentemente se observa que determinadas instituciones y actores aun cuando son de naturaleza pública o privada, actúan como si pertenecieran al sector contrario. A estos se les define como *actores híbridos público-privados*, de manera simultánea son públicos y privados pero a la vez no son ni públicos ni privados, porque su naturaleza y sus prácticas o fines son contrarios. (Sikor, Barlösius y Scheumann, 2008:1). Se hace mención a las instituciones híbridas público-privadas, porque en el desarrollo de la investigación se observa su participación: instituciones del sector privado que retoman funciones del sector público y por el contrario instituciones públicas que en la definición de sus prácticas e intereses actúan como el sector privado.

Vale la pena recordar que el desarrollo de esta investigación gira en torno al análisis de la capacidad institucional y la participación del sector privado y público en la gestión de políticas urbano- turísticas bajo esquemas de equidad espacial. En los dos primeros apartados del marco teórico se abordaron los conceptos de capacidad institucional y de lo público y privado, en adelante se trabajará con el concepto de Equidad espacial. Se plantearán el contexto bajo el cual se retoma en la actualidad, las distintas acepciones que tiene y la complejidad implícita en este concepto.

### **1.3. Equidad espacial**

#### **1.3.1. Demanda de la Equidad espacial en el contexto actual.**

A manera de breve reseña histórica, se aprecia que la justicia social como ideal o concepto se hace presente a partir los trabajos de Ética para Nicómaco de Aristóteles, de la derivación del contrato social inicialmente establecido por Hume y Rousseau, en el utilitarismo formulado por Bentham y Mill. En el siglo XX, los trabajos de Rawls en 1969 y 1971 desde un enfoque liberal, así como los trabajos de Rescher y Runciman en 1966. (Harvey, 2007:99).

En cuanto a la expresión de la justicia social en el espacio, uno de los trabajos que ha servido de base para estudios posteriores es el de "Urbanismo y desigualdad social" de David Harvey de 1971, en el cual se asocia la justicia espacial con la redistribución del ingreso a través del acceso y oportunidades que se tengan para el control de los recursos de la ciudad. (Harvey, 2007).

Menciona Alain Musset (2011) que en la actualidad la búsqueda de la equidad espacial se hace presente en forma de demanda de justicia en las políticas públicas y surge bajo un contexto de crisis económica a nivel mundial que se refleja en las inequidades de oportunidades en las ciudades principalmente. Estas demandas vigentes surgen de organizaciones, instituciones no gubernamentales, asociaciones de profesionistas y movimientos urbanos; que se manifiestan en dos documentos principalmente: la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad (2004) y la Declaración de Buenos Aires por una Ciudad Justa del CLACSO (2008). Las coincidencias de ambos documentos son:

- Se determina como importante la participación del Estado y de las comunidades políticas en la intervención y orientación del desarrollo a

través de las políticas públicas, las cuales deben ser consensadas colectivamente.<sup>11</sup>

- Se concibe el desarrollo urbano como un desarrollo social, legítimo, incluyente, participativo y concertado. Tal que su materialidad permita una integración social positiva en el espacio urbano, caracterizado por el freno a la especulación, la asignación social del suelo y una distribución colectiva de plusvalías urbanas resultantes de las inversiones públicas y privadas en el territorio.<sup>12</sup>
- Se considera que el derecho a la ciudad es colectivo y que la ciudad tiene una función social y no de intercambio basada en lo económico, esto implica el usufructo equitativo de las ciudades para con sus habitantes así como se debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva.<sup>13</sup>

### 1.1.2. Componentes del concepto equidad espacial.

Se considera que la Equidad espacial es un término *complejo* debido a múltiples razones; primero, de manera frecuente es empleado de la misma manera que igualdad y justicia espacial. Esta condición demuestra que en la teoría como en la operacionalización de los conceptos, las fronteras de estos tres términos no son claras (Smith, 1994 en Moreno, 2006-2007:136) y tienden a asociarse unos con otros, como si todos los términos fueran lo mismo o persiguieran el mismo objetivo. En este sentido, tanto Harvey (2007:99) como Amartya Sen (2009:15) coinciden en que no existe un acuerdo sobre todas las teorías de justicia social aceptadas por todos.

Segundo, es un término normativo que define lo que "debería ser", es utópico, no es una realidad. La equidad espacial o territorial se refiere a la dimensión espacial de la justicia social, la cual es un ideal a alcanzar, una utopía más que una realidad, y la *equidad territorial es un concepto y un principio de desarrollo*, que nos permiten entender situaciones reales de injusticia territorial (Bret, 2008:2) pero no necesariamente es una realidad.

Tercero, la equidad espacial conlleva juicios éticos y políticos (Harvey, 2007:99) relacionados con la postura moral de quien las define (Bret: 2008:2). En cierta

---

<sup>11</sup> Declaración de Buenos Aires por una ciudad Justa, 2008:1-2.

<sup>12</sup> Declaración de de Buenos Aires por una ciudad Justa, 2008:1-2.

<sup>13</sup> Artículo I y II de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

forma las distintas definiciones de equidad espacial son relativas al investigador que las retoma (Moreno, 2006-2007:7) en función del contexto, la ideología y los valores personales. Partiendo de exponer las complejidades del concepto de equidad espacial, se abordará la justicia social y su expresión en el espacio urbano.

### **1.3.3. La espacialidad de la justicia social: equidad espacial.**

Al hablar de equidad espacial o territorial<sup>14</sup> se hace referencia a la dimensión espacial de la justicia social. La equidad territorial es una configuración geográfica que asegura el acceso equitativo a los servicios públicos, empleo y las distintas ventajas de la vida en sociedad. La equidad espacial lleva implícita dos principios fundamentales: primero, que en la organización del espacio urbano o del territorio se plasma la realidad social; y segundo que la configuración del espacio urbano o territorio tienen efectos que pueden aumentar, disminuir o consolidar las injusticias sociales. (Bret, 2008:2).

En relación al segundo principio, Harvey (2007:46-96) aporta importantes elementos para fundamentar que las formas de la ciudad y los procesos sociales que ocurren en ella, son factores fundamentales que inciden en el ingreso de una familia de manera positiva o negativa. Harvey asocia el ingreso de una familia con el acceso y oportunidades para alcanzar los recursos<sup>15</sup> de una ciudad y con el valor de su propiedad ya sea terreno o construcción.

Harvey (Harvey, 2007:66-67) establece a la ciudad como un gran sistema de recursos, localizados territorialmente, esto implica que los recursos no se encuentran en todas partes, se localizan en puntos específicos, por lo que el alcance de tales recursos depende de la accesibilidad y proximidad<sup>16</sup> del emplazamiento donde reside un habitante. En este sentido la localización de los recursos afecta el acceso que una familia pueda tener a un bien público y por tanto repercute en la disminución o aumento de su ingreso.

---

<sup>14</sup> Para los fines de esta investigación se menciona espacio y territorio de manera indistinta. No se refiere al territorio como elemento privado y al espacio como lo público.

<sup>15</sup> Harvey no define que es un recurso en términos urbanos, pero establece que emplear recurso como mercancía que forma parte de la producción ya no es adecuado, sino que lo alude a cosas como espacios abiertos, distracciones, servicios públicos, entre otros.

<sup>16</sup> Accesibilidad tiene un costo medido en tiempo, distancia a salvar y el recurso económico para llegar a este. Proximidad son los efectos de estar junto a algo aunque la gente no use directamente.

De manera que, las estructuras urbanas existentes funcionan como medios de distribución del ingreso. Mientras que los cambios en la estructura urbana, en cuanto a la localización de los recursos, funcionan como mecanismos de redistribución del ingreso, que pueden generar patrones de equidad o inequidad espacial para sus habitantes, en función de la accesibilidad y proximidad que se tengan a los recursos de la ciudad, así como del equilibrio de efectos positivos y negativos exteriores<sup>17</sup> a los que se expongan las propiedades de los habitantes.

En relación al hecho de que la organización de las estructuras urbanas afectan o generan condiciones de desigualdad. Kaztman (1999:263) realiza un estudio sobre cómo la *estructura social del vecindario* impacta en comportamientos de riesgo<sup>18</sup> en niños y jóvenes, relacionados con la reproducción de desigualdades, pobreza y exclusión.

En este estudio se observa que la estructura socio espacial de los barrios de Montevideo, tienen un efecto en la generación de estructuras de oportunidades<sup>19</sup> - entendidas como las oportunidades de acceso a bienes y servicios o al desempeño de ciertas actividades-, en el entorno social inmediato de los hogares que residen en tales barrios y que determinan la posibilidad de que los jóvenes e infantes acumulen activos, o recursos cuyo uso permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades<sup>20</sup>. El riesgo se relaciona con las dificultades para acumular tales activos. Los resultados del estudio, que duró 9 años, arrojaron que el confinamiento espacial de sectores socioeconómicos bajos repercute en la pérdida de capital social y en una creciente segregación espacial. (Kaztman, 1999:266)

Esta información hace reflexionar sobre el diseño de la ciudad y las políticas públicas implementadas que privilegian los criterios económicos o financieros al

---

<sup>17</sup> Los efectos exteriores son considerados como subproductos que resultan de las acciones de terceras personas, los costos de éstos no están determinados y de manera indirecta o directa afectan el bienestar de los individuos.

<sup>18</sup> Deserción escolar, dificultades para acceder a un trabajo bien remunerado, embarazos en adolescentes, etc.

<sup>19</sup> Kaztman (1999, 31-32) menciona que estas oportunidades inciden en el bienestar de los hogares ya que permiten a los miembros del hogar hacer uso de sus propios recursos. El Estado, el Mercado y la Sociedad civil son los generadores de las estructuras de oportunidades.

<sup>20</sup> Los recursos son definidos por Kaztman (1999, 31-32) como todos los bienes que controla un hogar, tangibles o intangibles, y los *activos o capital* se refiere al sub conjunto de los recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades, ya sea para elevar el bienestar o para mantenerlo en situaciones que lo amenazan. Algunos activos son el capital financiero, humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición, atributos de familia, capital social, participación en redes y capital físico.

crear estructuras urbanas diferenciadas para cada sector económico en las cuales se tiende a la homogeneización de la población según sus recursos económicos, sin considerar los altos costos sociales. Al homogeneizar partes de la ciudad, básicamente lo que está en juego es la pérdida del capital social<sup>21</sup> como un activo y con ello la posibilidad de que los jóvenes e infantes accedan a otras estructuras de oportunidades.

La diferenciación espacial en las ciudades, que lleva implícita la pérdida de capital social, trae consigo un impacto en los más pobres, que es la disminución de oportunidades para que personas de distintas condiciones socio-económicas convivan en el mismo lugar y esto a su vez afecta en la pérdida de conocidos con mayores recursos o activos que les permita tener acceso a oportunidades de trabajo, así como se pierden ejemplos de éxito, personas que han logrado superarse de manera lícita, que podrían convertirse en sus modelos a seguir para los jóvenes.

El aislamiento producido por la estratificación de las áreas residenciales, se refuerza con la estratificación de los servicios, es decir en función del ingreso económico se define la calidad y provisión del servicio. La consecuencia en los hogares con menos recursos es que se establece un *círculo perverso de segregación progresiva*. (Kaztman, 1999:264)

De manera que las decisiones que se toman sobre la distribución de los bienes y servicios urbanos afectan directamente a la población. De ahí que se aboga porque las decisiones de localización y distribución de recursos de la ciudad sean llevadas a cabo por el Estado (Musset, 2011) y consensadas con las comunidades políticas<sup>22</sup> con el objetivo de velar por el interés público. En este sentido se convierte en un tema de interés público el análisis de la capacidad institucional como una herramienta para reconocer en qué condiciones se encuentran las instituciones públicas para gestionar políticas urbanas bajo esquemas de equidad espacial y determinar el papel del sector privado para crear las regulaciones necesarias que dirijan su actuación en respeto al interés público.

**Para concluir**, se hace énfasis en las teorías y conceptos que guían y fundamentan el desarrollo de la investigación. La capacidad institucional definida por Hilderbrand y Grindle (1997:34 citados en Alonso, 2007:3) como la habilidad de las instituciones públicas para desempeñar tareas de una manera efectiva,

---

<sup>21</sup> Es un activo que relaciona a los miembros en este caso de un vecindario y su movilización facilita el logro de metas individuales y colectivas.

<sup>22</sup> Declaración de de Buenos Aires por una ciudad Justa, 2008:1-2.

eficiente y sostenible, ha sido empleada como una herramienta para evaluar la eficiencia del sector público en el desempeño de sus funciones, como una forma de rendición de cuentas y con ello ha aportado una manera de legitimación del gobierno a través de la búsqueda de un buen desempeño de sus funciones (Ospina, 2002: 1).

La definición de la “construcción de la capacidad institucional” aporta una visión compleja que coloca a la capacidad institucional más allá del análisis de la organización interna, y ubica los problemas organizacionales en un entorno con distintos niveles, actores e influencias y con importantes interdependencias entre estos (UN, 1999 y UNICEF, 1999 citados en Ospina, 2002:3).

Esta contribución permite por una parte, estudiar otras dimensiones de la capacidad institucional, en esta investigación, como ya se mencionó, se analiza el contexto institucional del sector público y la dimensión de las relaciones inter institucionales; y por otro lado permite considerar la presencia del sector privado en el desempeño de la capacidad institucional, así como la formación de redes organizacionales con actores del sector privado y público; las reglas del juego implícitas, formales e informales; así como las prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas (Rosas, 2007: 124).

El reconocimiento de la influencia del sector privado así como de sus prácticas en el desempeño de la capacidad institucional es importante porque permite analizar su participación en el diseño e implementación de la política urbano-turística de Cuitzeo, la influencia de sus prácticas en la generación de esquemas de inequidad espacial y el estado de las reglas del juego en relación a la definición de límites sobre su actuación. El análisis de las relaciones entre el sector público y privado permite crear e implementar políticas y reglas del juego que por un lado regulen la participación del sector privado en la gestión de políticas urbano-turísticas y por otro lado generen mecanismos que establezcan como prioridad la equidad espacial.

En este sentido se comienza con una reflexión acerca de las definiciones y distinciones del sector público y privado. Esta condición es importante porque el interés público está en juego al atribuir a determinado sector tareas de interés público, sin considerar la definición que tiene este sector, pública o privada, no solo por los integrantes que lo representan sino por sus prácticas e intereses que suelen ser ocultas socialmente y que solo se captan al observar su actuación.



De manera que se parte del análisis de varias distinciones de lo público y privado desde diversos marcos teóricos, que nos llevan a determinar que la perspectiva imperante del modelo económico liberal sobre la relación público/privada tienen limitantes conceptuales, al asumir que lo público se asocia al Estado y lo privado al Mercado, se excluye la participación de las comunidades políticas. (Weintraub, 1997:15).

A partir de esta condición surgen tres importantes cuestiones: primero, lo público y privado tienen múltiples representaciones (Sikor, Barlösius y Scheumann, 2008: 1-17), lo público no solo se asocia al Estado sino que incluye a las comunidades políticas y lo privado se relaciona con el mercado y la sociedad civil. Segundo, a partir de esta condición, se propone un modelo tricotómico alternativo que da cuenta de la presencia del Estado, sociedad civil-mercado y comunidades políticas (Weintraub, 1997:15; De Zan, 2006:11). Tercero, en la práctica se registra que hay instituciones públicas y privadas que se traslapan, es decir son híbridas, por su representación se definen dentro de un sector pero por sus prácticas e intereses actúan como el sector contrario (Sikor, Barlösius y Scheumann, 2008: 1).

Finalmente la equidad espacial, es el concepto central del análisis de la capacidad institucional y de la participación del sector público y privado para alcanzar este ideal. Al hablar de equidad espacial se hace referencia a la dimensión espacial de la justicia social. La equidad espacial es un concepto vigente que surge de demandas actuales y a la vez complejo, primero porque no es un hecho real sino un ideal, una utopía (Bret, 2008:2); segundo múltiples conceptos como equidad, igualdad y justicia espacial son considerados como iguales (Smith, 1994 en Moreno, 2006-2007:136) y esta cuestión se relaciona con la ausencia de consenso sobre la justicia social (Sen, 2009:15); tercero la equidad espacial conlleva juicios éticos y políticos (Harvey, 2007:99) que son subjetivos a la persona que emplee el concepto de equidad espacial.

Sin embargo, pese a su complejidad conceptual se asocia la equidad espacial con la visión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), en la que se establece el derecho al ciudad como un derecho colectivo, en el que todos tienen derecho al usufructo equitativo de la ciudad, lo que implica una distribución equitativa tanto de los beneficios como de las cargas generados a partir del desarrollo urbano. En este sentido, se aboga por el ejercicio de la función social de la ciudad, en la cual se asuma la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva. Dado que la equidad espacial es un asunto de interés público se

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

considera como determinante una función correspondiente al Estado y la actuación del sector privado debe ser regulada para procurar la equidad espacial.

## **Capítulo 2. Marco metodológico.**

### **2.1 Marco epistemológico.**

La corriente de pensamiento retomada en esta tesis es *constructivista*, dado que se busca resolver la pregunta de investigación partir de la *experiencia* de un estudio de caso sobre el proceso de gestión del programa Pueblos Mágicos en la localidad de Cuitzeo, a través de este hecho, se analiza la actuación de las diversas instituciones gubernamentales y privadas, así como las relaciones entre ellas, ante la gestión de equidad espacial a través de políticas de inversión urbano turísticas.

Se trata de reconstruir la realidad a través de la *interpretación* de los hechos, (Berger y Luckman, 1968) recolectados en *datos cualitativos* mediante entrevistas, noticias de periódicos y los documentos oficiales como son leyes, programas y políticas, en las que se indagan los *valores, pensamientos y opiniones* implícitos de las instituciones y los agentes que las representan, y que determinan su actuación ante la gestión de políticas de inversión urbana-turística y su relación con la equidad espacial.

La participación del investigador en este proceso de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo es activa y cercana, dado que trata de interaccionar con los agentes participantes en la gestión del programa Pueblos Mágicos, de manera directa mediante la realización de entrevistas y la búsqueda y análisis de documentos oficiales.

### **2.2. Escala y niveles de estudio.**

El análisis del proceso de actuación institucional en relación a la gestión de equidad espacial a través de políticas de inversión urbana- turística en la localidad de Cuitzeo<sup>23</sup>, está compuesto de dos grandes apartados. Por un lado se estudia el proceso de gestión del Programa Pueblos Mágicos como un ejemplo de la aplicación de políticas de inversión urbano turística generadoras de patrones de inequidad espacial y por otro lado se analizan las reglas del juego que permiten las prácticas políticas del sector privado en la generación de inequidad espacial.

Ante la dimensión del proceso estudiado se analiza desde una escala local, a partir del centro de población de Cuitzeo, Michoacán. Donde los efectos de la

---

<sup>23</sup> Pertenece al municipio de Cuitzeo, en el estado de Michoacán.



### 2.3. Referencia temporal.

Los hechos estudiados en esta investigación comprenden del 2004 al 2011. Ya que, a partir del 2004 se inició la aplicación de recursos económicos para el rescate del ex convento de Santa María Magdalena, que sería el elemento inicial de las inversiones realizadas en adelante, en el centro de Cuitzeo. Durante la administración del gobierno municipal de Cuitzeo 2005-2007, se inició con mayor intensidad la gestión del Programa Pueblos Mágicos. De hecho, en el 2006, Cuitzeo recibe la denominación de Pueblo Mágico. En el periodo de la administración municipal de Cuitzeo correspondiente al 2008-2011<sup>24</sup> se continúa con la realización de obras urbanas y turísticas para mantener la denominación pueblo mágico.

Del 2004 al 2011, a nivel municipal pasaron tres administraciones gubernamentales, cada una de distinta afiliación partidista, en los siguientes periodos: 2001-2004<sup>25</sup>, 2005-2007<sup>26</sup> y 2008-2011<sup>27</sup>. A nivel estatal pasaron dos administraciones gubernamentales, del 2002-2008 y del 2009- 2012<sup>28</sup>, ambos de la misma afiliación partidista<sup>29</sup>. A nivel federal también han pasado dos gobiernos de la misma afiliación partidista<sup>30</sup>, del 2000-2006 y del 2007-2012.

Se mencionan los periodos de las administraciones gubernamentales -en específico a nivel estatal y federal- dado que las prioridades en la planeación de estos gobiernos han sido determinantes en el contenido y la aplicación de políticas de inversión urbana turística.

### 2.4 Diseño de investigación.

El *diseño* empleado es *cualitativo, de tipo representativo* (Seawright and Gerring, 2008:297), porque la experiencia de este caso de estudio muestra cómo la gestión del programa Pueblos Mágicos ha sido la alternativa -que se repite en diversas localidades<sup>31</sup>- para incorporar localidades rurales urbanas<sup>32</sup> en los

---

<sup>24</sup> El periodo inusual de tiempo en los gobiernos municipales de Michoacán, duró cuatro años, dado que se pretendía realizar en la misma fecha las elecciones del gobierno estatal y municipal.

<sup>25</sup> Partido Acción Nacional.

<sup>26</sup> Partido de la Revolución Democrática.

<sup>27</sup> De afiliación al Partido Revolucionario Institucional.

<sup>28</sup> Periodo menor al sexenio que corresponde a las administraciones gubernamentales. Ya que se pretendía celebrar las elecciones estatales y municipales en la misma fecha.

<sup>29</sup> Perteneían al Partido de la Revolución Democrática.

<sup>30</sup> Perteneían al Partido Acción Nacional.

<sup>31</sup> De acuerdo a la página electrónica de la Secretaría de Turismo hay 50 pueblos mágicos en México. La última fecha de actualización de la lista de pueblos mágicos fue en febrero 2012. Página electrónica:

canales del turismo que anteriormente eran visitadas o atractivas para el turismo, pero no eran consideradas como un producto turístico legitimado por las instituciones gubernamentales, y consolidado con las inversiones de agentes privados. Así como los efectos de desigualdad espacial y la comercialización del patrimonio han sido una constante en las localidades que incursionan en el programa pueblos Mágicos.

*La obtención de la información fue una determinante en la selección del caso.* Durante el diseño de investigación, una limitante y a la vez guía rectora fue el acceso y posibilidad de obtener la información requerida para resolver la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos planteados. Fue entonces que se evaluó un estudio de la capacidad institucional ante la gestión de políticas de inversión urbano-turística y su papel con la equidad espacial como una opción viable, ya que se plantea el empleo del método cualitativo, de esta manera la información es obtenida a través de entrevistas y documentos oficiales, tal que su obtención era posible de acuerdo a los recursos de tiempo y económicos, la principal labor para obtener la información depende de la gestión de la investigadora ante las diversas instituciones y agentes participantes.

---

[http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/4986/1/images/ListadoPM\\_17022012.pdf](http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/4986/1/images/ListadoPM_17022012.pdf).

Acceso el 22 de Marzo 2012.

<sup>32</sup> Se menciona que son localidades *rurales urbanas* porque se parte desde la visión de la *nueva ruralidad*, distante de la idea de concebir lo rural o urbano en función del "territorio" definido por el total de población, la densidad o la producción agrícola. Se considera lo *rural urbano* como un "proceso" caracterizado por el surgimiento de nuevos actores sociales con nuevas demandas (derechos territoriales, etnicidad, demandas de los jóvenes neo rurales), donde se hace presente la pluriactividad distinta de la economía agraria (por ejemplo la proporción de servicios ambientales, turismo, entre otras actividades). (Ramírez, 2002).

Las características de las poblaciones que ingresan al Programa Pueblos Mágicos comparten características tanto rurales como urbanas: *pluriactividad* definida por la misma actividad turística, generación de artesanías la obtención de recursos a través de remesas, cuidado y promoción de espacios ambientales (turismo ecológico, senderismo), (otras actividades económicas además de la agricultura), las costumbres y tradiciones que conforma ese aspecto "mágico" y que se conservan principalmente en comunidades más pequeñas.

Para la obtención de información a través de las entrevistas, se planteó una *muestra estratificada (Flyvberg, 2004: 45)*. De manera que se seleccionaron a nivel institucional los agentes que por sus facultades y funciones representaban a las instituciones analizadas tanto públicas como privadas. Otro elemento auxiliar en la estratificación de la muestra fue el nivel espacial de actuación, es decir hay instituciones que actúan a nivel municipal, estatal y federal. Más adelante se profundiza en los criterios de selección de los agentes entrevistados y en el contenido de las entrevistas.

Dado que el *diseño de investigación* es de tipo *concurrente* en relación al empleo simultáneo de técnicas durante los procesos de obtención y análisis de la información, se permite que el orden en el proceso de obtención de información y en el análisis sea indistinto, dado que lo importante es la interpretación del conjunto de datos, que nos llevaría al mismo resultado independientemente del orden empleado en la búsqueda de datos o del orden en que se analicen los datos.

## **2.5 Criterios empleados en la realización de entrevistas y selección de documentos oficiales.**

### **2.5.1. Agentes entrevistados.**

Como se menciona anteriormente, la información para comprobar la hipótesis y alcanzar los objetivos planteados, fue recabada a través de entrevistas y documentos oficiales sobre la relación de las instituciones públicas y el sector privado con la desigualdad espacial en Cuitzeo. La construcción de las entrevistas se determinó por los agentes a quienes se dirigían y por el contenido de las mismas. Es importante mencionar, que se llegó a un acuerdo de confidencialidad para poder entrevistar a los agentes, de ahí que no se hagan referencias directas a determinada información que dirija a la identidad de los actores entrevistados.

La determinación de los agentes se realizó de acuerdo al subnivel institucional al que pertenecen o son representados, público ó privado. Sin embargo hay instituciones que son representadas por el sector público y privado, como el caso del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo.

La mayoría de los **agentes representantes de instituciones públicas**<sup>33</sup> se determinaron a través de la legislación, donde se establecen las instituciones a

---

<sup>33</sup> Salvo el agente representante del INAH, no fue determinado con base a la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; sino en la investigación de campo.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

nivel municipal, estatal y federal involucradas, los agentes que representan tales instituciones y las atribuciones que la ley les asigna. Los principales bancos de leyes a nivel estatal fue el CELEM, Catalogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán<sup>34</sup> y la página del Periódico Oficial del Estado de Michoacán<sup>35</sup>, a nivel federal la página electrónica de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión<sup>36</sup> y de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional<sup>37</sup>.

Para obtener información que contextualizara el proceso de gestión de la denominación de Pueblo Mágico, se entrevistó otro agente público, quién fue presidente municipal de Cuitzeo en el 2002-2004, periodo anterior a la gestión del Programa Pueblos Mágicos. En la tabla 2, se mencionan los actores entrevistados del sector público. Así como la institución que representan, el nivel espacial en el que actúan y la legislación o fuente, que fundamenta el motivo por el cual fue seleccionado determinado actor.

De los **agentes representantes del sector privado** entrevistados fueron el Consejo Regional Cuitzeo de la “Asociación”<sup>38</sup>; los comerciantes de la localidad de Cuitzeo, clasificados como reubicados, establecidos y aquellos que durante la gestión de Cuitzeo como Pueblo Mágico han quebrado; y una familia que muestra un indicio de segregación espacial a raíz del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico.

La “Asociación” es una sociedad civil, a la cual le han sido relegadas por el gobierno estatal<sup>39</sup>, actividades de interés público como la gestión, administración de los recursos económicos y ejecución de la restauración inicial del acervo bibliográfico del s. XVI-XVIII del Convento Agustino de Cuitzeo, posteriormente la remodelación del mismo convento, de la plaza cívica y otros inmuebles históricos.

---

Durante el desarrollo de la investigación en campo se percibió la relevancia de la participación del INAH en el proceso de gestión del programa Pueblos Mágicos.

<sup>34</sup> Página en internet del CELEM: [http://celem.michoacan.gob.mx/main.jsp?p\\_height=900](http://celem.michoacan.gob.mx/main.jsp?p_height=900); acceso en: Agosto 2011.

<sup>35</sup> Página en internet: [http://www.congresomich.gob.mx/web/demo/index.php?option=com\\_docman&task=search\\_result&Itemid=1](http://www.congresomich.gob.mx/web/demo/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=1); acceso en: Enero 2012.

<sup>36</sup> Página en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>; acceso en: Agosto 2011.

<sup>37</sup> Dirección electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>; acceso en: Agosto 2011.

<sup>38</sup> La “Asociación” es un seudónimo empleado, para seguir el acuerdo de confidencialidad entre el actor entrevistado y la investigadora.

<sup>39</sup> En específico por el secretario de Turismo del Estado de Michoacán.



Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Los principales representantes del Consejo Regional Cuitzeo de la “Asociación”, el presidente y el vicepresidente, son empresarios hoteleros de la ciudad de Morelia. El vicepresidente de dicha asociación civil, en el periodo en que se gestionó la incursión de Cuitzeo como Pueblo Mágico<sup>40</sup>, también era presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo. A su vez, el presidente del Consejo Regional de Cuitzeo de la “Asociación”, fungía también como vicepresidente del Comité Pro Pueblo Mágico<sup>41</sup>, es decir como representante de la sociedad civil, y a su vez es dueño de un hotel en la ciudad de Morelia. Y quien actualmente es jefe del Presidente del Comité Pro Pueblo Mágico Cuitzeo.

Se seleccionaron los comerciantes porque son posibles indicadores de los beneficios o no, que se han tenido a partir de la incursión de Cuitzeo como Pueblo Mágico. Para determinar el grupo de comerciantes primero se intentó rastrearlos a través de las cámaras de comercios<sup>42</sup>, restauranteros<sup>43</sup>, hoteleros<sup>44</sup> del estado de Michoacán, sin embargo al establecer comunicación no tenían registros de miembros de Cuitzeo, así que en la visita a campo se determinaron los actores comerciantes.

Durante el proceso de investigación de campo, se encontró un caso, en el que los propietarios de un inmueble histórico en Cuitzeo, que es su vivienda actualmente, han sido presionados para incursionar su patrimonio, en un plan de negocios turístico, inicialmente sin su consentimiento y con falta de información, en el que era evidente que al no poder pagarlo perderían la propiedad. En la tabla 3 se presentan los actores del sector privado entrevistados.

---

<sup>40</sup> Del 2005 al 13 de noviembre del 2006, cuando se obtuvo la declaratoria de pueblo mágico.

<sup>41</sup> De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Turismo del Estado de Michoacán, en marzo del 2011. Hay una discrepancia sobre el puesto de vicepresidente del Comité Pro Pueblo Mágico, ya que en el acta de integración del comité, del 7 de julio 2006, el vicepresidente fue otro ciudadano de Cuitzeo.

<sup>42</sup> CANACO SERYTUR Morelia. Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Morelia. Conformada también por Cuitzeo. <http://www.canacomorelia.com/1/QUIENES%20SOMOS.htm>; acceso en: Abril 2011.

<sup>43</sup> CANIRAC Cámara Nacional de Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados.

<sup>44</sup> AHMEMAC Asociación de Hoteles y Moteles del Estado de Michoacán A.C.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

<b>Tabla 2. Actores entrevistados, representantes de instituciones públicas.</b>			
<b>Institución pública</b>	<b>Agentes representantes</b>	<b>Legislación</b>	<b>Nivel espacial de actuación</b>
Ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007.	Presidente municipal Síndico Regidor de Urbanismo y Obras Públicas Regidor de Ecología y Turismo	La Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán de Ocampo. Reforma del 2009.  Artículos: 14, 35, 37, 49.  Sobre las atribuciones del presidente municipal, síndico y regidores. La conformación de comisiones entre regidores para tratar temas de turismo y desarrollo urbano y el vínculo entre ayuntamiento, gobierno estatal y federal.	Municipal
Ayuntamiento de Cuitzeo 2008-2011.	Presidente municipal Síndico Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas		Municipal
<b>Secretarías, instituto y funcionarios a nivel estatal<sup>45</sup>.</b>		Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Las reformas del 2007 y del 2008.	Estatad
Coordinación para la Planeación y Desarrollo. CPLADE.	Encargado de la Delegación Región III Cuitzeo Encargado de la Residencia Región III Cuitzeo	Art. 11 sobre la coordinación entre dependencias estatales. Art. 12, sobre la coordinación con los ayuntamientos y gobierno federal.	
Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. SUMA.	Director de Desarrollo Urbano de SUMA. <sup>47</sup> Del 2005 al 2008.	Art. 22. Sobre las dependencias integrantes de la administración pública estatal.	
Secretaría de Turismo de Michoacán. SECTUR-MICH.	Encargado del Depto. de atención a Pueblos mágicos. Encargado del Depto. De Vinculación Institucional. Subsecretario de Desarrollo Turístico Secretario de Turismo	Art. 27 y 30, sobre las atribuciones de la Secretaría de Turismo y Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, respectivamente. Art. 40 y 41. Sobre la Coordinación de Planeación para el Desarrollo (CPLADE) y sus atribuciones.  Organigramas, atribuciones	

<sup>45</sup> Se analiza la participación de las mismas dependencias en las dos administraciones estatales, dado que se mantuvieron estables en ambos periodos, ya que fue el mismo partido político en ambas administraciones.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Instituto Nacional de Antropología e Historia. Centro INAH Michoacán.	Perito de la sección de Monumentos del Centro INAH Michoacán 2010 (En 2008 Director de Monumentos Históricos)	y directorios publicados en la página gobierno del Estado de Michoacán, en: <a href="http://www.michoacan.gob.mx/Dependencias_y_Entidades">http://www.michoacan.gob.mx/Dependencias_y_Entidades</a> <sup>46</sup>	
Secretarías a nivel federal:  Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL.  Secretaría de Turismo. SECTUR.	No se seleccionaron agentes a nivel federal, debido a que se aborda la investigación desde una escala local.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reforma del 2009.  Art. 26 sobre el establecimiento de la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Desarrollo Social como dependencias de la administración pública federal.  Art 32 y 42 sobre las atribuciones de la SEDESOL Y SECTUR.	Federal
<b>Antecedentes de la participación del municipio en la gestión de Cuitzeo como Pueblo Mágico.</b>			
Ayuntamiento de Cuitzeo  2002-2004	Presidente municipal	Trabajo de campo	Localidad de Cuitzeo

**Tabla 3. Actores entrevistados, representantes del sector privado.**

<b>Integrantes de la sociedad civil.</b>			
<b>Sector privado</b>	<b>Agentes representantes</b>	<b>Fuente<sup>48</sup></b>	<b>Nivel espacial de actuación</b>
Consejo Nacional de la “Asociación”	Presidente	Noticias publicadas en el periódico.	Región Cuitzeo
Consejo región Morelia, Cuitzeo de la “Asociación”	Vice presidente	Página en internet de la Asociación.	

<sup>47</sup> El Director actual de Desarrollo Urbano de SUMA es otro agente. Inicialmente no se sabía que el director actual no había participado en la elaboración, sobre la investigación de campo se encontró el dato.

<sup>46</sup> Se debe considerar que a partir del 1 de enero del 2012 se cambia de administración pública estatal y de partido político, por lo que es posible que desaparezca tal página o sea modificada parcial o totalmente.

<sup>48</sup> La fuente en las tablas de actores entrevistados, se refiere al medio que se empleó para identificar a los actores y rastrear su participación, y a partir de ello, entrevistarlos. Todos los actores mencionados en las tablas fueron entrevistados, sólo el Titular de la Secretaría de Turismo de Michoacán no accedió y el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo no otorgó una entrevista, pero accedió a una breve charla.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

<b>Continuidad de la tabla 3. Comerciantes de la localidad, en diversas situaciones<sup>49</sup>.</b>			
<b>Sector privado</b>	<b>Agentes representantes</b>	<b>Fuente</b>	<b>Nivel espacial de actuación</b>
Comerciantes establecidos	Comerciante A. (Propietario del local) Comerciante B. (Propietario del local) Comerciante C. (Renta establecimiento) Comerciante D. (Antes renta, ahora toma prestado comercio)	Trabajo de campo	Localidad de Cuitzeo.
Comerciantes en quiebra	Comerciante E. (Rentaba)		
Comerciantes reubicados, antes ambulante.	Comerciante F. (antes ambulante en la plaza y ahora tiene dos locales uno de ellos en el centro gastronómico)		
Comerciantes ambulantes	Comerciante G. Líder de los ambulantes y también renta varios locales)		
<b>Indicio de segregación espacial a raíz del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico.</b>			
<b>Sector privado</b>	<b>Agentes representantes</b>	<b>Fuente</b>	<b>Nivel espacial de actuación</b>
Socios de un plan de negocios para la adaptación de una vivienda a hotel, catalogada como inmueble histórico.	Propietarios de la vivienda	Trabajo de campo	Localidad de Cuitzeo

Dentro de los agentes entrevistados existe un grupo compuesto tanto por integrantes del sector público como del privado, es el caso del **Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo**. La participación del Comité consistió en la gestión del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, actividad que se considera de interés público porque con ello se generarían una serie de políticas públicas que

<sup>49</sup> De acuerdo a información del ayuntamiento de Cuitzeo, existe un representante de una cámara de restauranteros, sin embargo no accedió a ser entrevistado. Y posteriormente en las entrevistas realizadas a propietarios de establecimientos de comida, no le reconocen como líder.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

impactan en la determinación de la infraestructura y equipamiento turístico en la localidad de Cuitzeo<sup>50</sup>.

En el caso del comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo, la mayoría de los integrantes<sup>51</sup> e incluso el presidente, pertenecían a la sociedad civil de Morelia y no a la de Cuitzeo, contrario a las reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos, que busca la participación comunitaria así como su inclusión y permanencia<sup>52</sup>.

Tanto los agentes representantes del sector privado y los integrantes del Comité Pro Pueblo Mágico<sup>53</sup>, fueron rastreados a través de las noticias de periódicos publicados en internet y en las páginas oficiales en internet de las instituciones estudiadas. De esta manera se identificaron los agentes participantes, las instituciones u organizaciones que representan, su participación y parte de sus intereses o motivos visibles socialmente.

En la tabla 4, se hace referencia al Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo, integrado por representantes del sector público como del privado; se mencionan el nivel espacial en que actúan y la fuente que permitió determinar y encontrar a los agentes entrevistados.

<b>Tabla 4. Identificación de actores híbridos. Entre el sector privado y el sector público.</b>			
<b>Institución</b>	<b>Agentes representantes</b>	<b>Fuente</b>	<b>Nivel espacial de actuación</b>
Comité Cuitzeo Pro Pueblo Mágico	Presidente	Reglas de operación Programa Pueblos Mágicos Noticias publicadas en el periódico Acta de integración del Comité Pro Pueblos Mágicos de Cuitzeo, Mich.	Localidad de Cuitzeo.

<sup>50</sup> Se hace mención de la naturaleza de representación de los agentes que componen el Comité Pro Pueblo Mágico así como de las actividades que realizaron a través de la figura de Comité porque a partir de la representación y sus prácticas se definen como híbridos publico-privados. Para mayor detalle ver en el apartado 1.2.4. *Las múltiples representaciones de lo público y privado; y la hibridación público-privado.*

<sup>51</sup> Acta de integración del Comité Pro Pueblos Mágicos de Cuitzeo del Porvenir. Del 7 de Julio de 2006. Expediente Técnico de Cuitzeo para nombramiento de pueblo mágico.

<sup>52</sup> Reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos, pág. 3.

<sup>53</sup> En específico para identificar los integrantes del Comité Pro Pueblo Mágico primero se rastrearon en las reglas de operación del programa, las figuras que componen el comité y posteriormente se emplearon las otras fuentes mencionadas para identificar los actores.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Otro grupo de agentes seleccionados, fueron los representantes de organizaciones vecinales para la obtención de suelo urbano. El criterio para seleccionarlos fue que pertenecieran a las colonias periféricas de la localidad de Cuitzeo, ubicadas al nororiente y poniente, que en cuestión de equidad espacial han sido las menos favorecidas con las inversiones turísticas.

Algunos de éstos agentes se rastrearon a través de noticias en periódicos, durante la investigación de campo y mediante la técnica “bola de nieve”<sup>54</sup> se fueron definiendo quienes eran los líderes o presidentes de las mesas directivas de colonos. Cabe mencionar que son organizaciones que actualmente no están activas, la mayoría de estos líderes pertenecen a colonias informales, ya tienen incluso hasta 15 años de antigüedad, paulatinamente han conseguido servicios urbanos por su propia cuenta. En la tabla 5, se enlistan los actores entrevistados, que habitan nor oriente, poniente y orillas de la localidad de Cuitzeo.

<b>Tabla 5. Actores de la localidad entrevistados. Habitantes del nororiente, poniente y orillas de Cuitzeo:</b>			
<b>Organización local</b>	<b>Agente representante</b>	<b>Fuente</b>	<b>Nivel espacial de actuación</b>
Colonia Ausencio Chávez.	Líder Vecino	Noticias en periódico cambio de Michoacán. Fecha de publicación: 3 de agosto 2010. <a href="http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=130762">http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=130762</a>	Localidad de Cuitzeo
Colonia Genovevo Figueroa 5a. etapa	Presidente de la mesa directiva	Trabajo de campo	
Colonia Genovevo Figueroa 1a. etapa	Líder		
Colonia Morelos	Presidente de la asociación Unión de colonos José Ma. Morelos y Pavón. Vecino		
Asociación civil “Paraíso Cuitzeo”. Fraccionamiento irregular.	Presidente de la mesa directiva		

<sup>54</sup> Conseguir la información a través de un actor, que nos orienta hacia otro (s) actor(es) clave para entender la problemática.

## 2.5.2. Contenido de las entrevistas.

Tomando como guía la pregunta de investigación, se determinó la información a requerir de los agentes entrevistados. A grandes rasgos la información a obtener gira en torno a los siguientes temas:

- La participación y poder de decisión del ayuntamiento en la planeación de infraestructura turística y su distribución espacial.
- El papel de las instituciones gubernamentales a nivel estatal y federal en la planeación del desarrollo turístico ante la inequidad espacial.
- Ausencia de mecanismos que permitan una distribución espacial equitativa de la inversión urbano- turística que beneficie la mayoría de los habitantes de Cuitzeo.
- La participación del sector privado en la implementación de políticas de inversión urbano-turística generadoras de exclusión espacial en Cuitzeo.
- Discrecionalidad en la relación entre el sector privado y las instituciones gubernamentales a nivel municipal y estatal en el proceso de gestión del programa Pueblos Mágicos para Cuitzeo.

En la tabla 6, se organiza la información obtenida mediante las entrevistas dependiendo del actor y la institución que representa.

<b>Tabla 6. Información obtenida por entrevista.</b>		
<b>Actores y sus cargos correspondientes.</b>	<b>Institución</b>	<b>Información a obtener</b>
Presidente Municipal, síndico, Regidor de Obras Públicas y Regidor de Turismo.  Encargado de la Delegación Región III Cuitzeo  Encargado de la Residencia Región III Cuitzeo  Director de Desarrollo Urbano de SUMA.	Ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007.    CPLADE	Proceso y orden de la gestión del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de población de Cuitzeo, (PDUC) y del Programa estratégico de desarrollo turístico de Cuitzeo, (PEDT):  1. Se pretende saber si la planeación turística a través del PEDTC se antepuso en tiempo y estrategias a los instrumentos de planeación urbana (PDU).  2. En qué nivel institucional y espacial de actuación se gestionaron los diferentes programas.  3. Quiénes participaron en la aprobación de los programas.  4. Consulta / participación ciudadana sobre el PDU y PEDT.  5. Quiénes y de qué manera capacitaron al cabildo para la aprobación de los programas.  6. Estrategias empleadas para asegurar la ejecución del PDU

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

<p>2005 al 2008.</p> <p>Subsecretario de desarrollo turístico.</p>	<p>SUMA</p> <p>SECRETUR-MICH. Secretaría de Turismo de Michoacán.</p>	<p>y PEDT.</p> <p>7. Opinión respecto a las estrategias de inversión urbana turística generadoras de desigualdad espacial, planteadas en el PEDT.</p> <p>8. Coordinación entre el PDU y PEDT, así como entre las instituciones gestoras de cada programa.</p> <p>9. Participación de la CPLADE como institución coordinadora de la planeación urbano turística, entre SUMA y SECRETUR Mich.</p> <p>10. Intervención de SUMA en la creación del PEDT, dado que conlleva zonificación, ubicación de equipamiento e infraestructura urbana.</p> <p>11. Participación de la SECRETUR Federal en la creación del PEDT y del PDU.</p> <p>La ubicación de la inversión urbano turística:</p> <p>1. Los motivos que orientaron la inversión urbano turística al centro, y sur oriente de la localidad.</p> <p>2. Intereses económicos en la determinación las áreas de desarrollo turístico.</p> <p>3. Participación de inversionistas.</p> <p>4. Procesos de especulación de la tierra.</p>
<p>Presidente Municipal, síndico, Regidor de Obras Públicas.</p>	<p>Ayuntamiento de Cuitzeo 2008-2011.</p>	<p>Comprobar la aplicación del PDU y PEDT.</p> <p>Comprobar la continuación de las políticas de desarrollo urbano turísticos.</p> <p>Aprobación o no del PDU y PEDT.</p> <p>Problemas derivados de la aplicación de los mismos.</p>
<p>Presidente Municipal, síndico, Regidor de Obras Públicas y Regidor de Turismo.</p> <p>Presidente Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo.</p> <p>Encargado del</p>	<p>Ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007.</p> <p>Público-privado (organización civil y sector público)</p> <p>Secretaría de Turismo de Michoacán.</p>	<p>El proceso de gestión del nombramiento de Pueblo Mágico:</p> <p>1. En qué nivel espacial de actuación se gestionó el nombramiento.</p> <p>2. Quiénes participaron y de qué manera.</p> <p>3. Coordinación entre instituciones.</p> <p>4. Actuación de CPLADE como institución coordinadora.</p> <p>La opinión sobre las áreas de Cuitzeo donde se hace la inversión urbana turística.</p>



Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

<p>Departamento de atención a Pueblos mágicos.</p> <p>Encargado del Depto. De Vinculación Institucional.</p> <p>Encargado de la Delegación Región III Cuitzeo</p> <p>Encargado de la Residencia Región III Cuitzeo</p> <p>Perito de la sección de Monumentos del Centro INAH Michoacán 2010</p> <p>(En 2008 Director de Monumentos Históricos)</p>	<p>SECTUR-MICH.</p> <p>CPLADE</p> <p>Instituto Nacional de Antropología e Historia. Centro INAH Michoacán.</p>	
<p>Subsecretario de desarrollo turístico.</p> <p>Director de Desarrollo Urbano de SUMA. 2005 al 2008.</p> <p>Encargado de la Delegación Región III Cuitzeo</p> <p>Encargado de la Residencia Región III Cuitzeo</p>	<p>Secretaría de Turismo de Michoacán. SECTUR-MICH.</p> <p>SUMA</p> <p>CPLADE</p>	<p>Inequidad espacial:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Postura institucional ante la desigualdad espacial causada por el tipo y localización de las inversiones urbano-turísticas.</li> <li>2. Medidas institucionales para hacer frente a la inequidad espacial.</li> <li>3. Mecanismos que garanticen la inversión urbana turística bajo esquemas de equidad espacial.</li> </ol> <p>Inversiones urbano turísticas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beneficios para la población</li> <li>2. Objetivos y principios institucionales de la inversión en el desarrollo turístico.</li> <li>3. Bajo qué criterios se determina el tipo de inversión y su localización.</li> <li>4. Impacto en la localidad, efectos positivos y negativos.</li> <li>5. Políticas creadas para que la población tenga acceso en condiciones igualitarias hacia los bienes públicos generados a causa de la inversión urbana turística.</li> <li>6. Coordinación inter institucional en la inversión de</li> </ol>

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

		infraestructura turística y social básica.
Comerciantes de la localidad de Cuitzeo.	Sector privado.	<p>Localización de las inversiones urbano- turísticas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impactos positivos y negativos en sus negocios.</li> <li>2. Impacto en el aumento de rentas.</li> <li>3. Generación de desigualdad espacial por la concentración espacial. aumento del valor de la tierra en las zonas próximas al desarrollo turístico.</li> <li>4. Limitaciones para conseguir un local en la zona turística.</li> <li>5. Interés en que se invierta equitativamente en la localidad.</li> <li>6. Conocimiento de los comerciantes hacia las acciones realizadas por las instituciones para enfrentar la desigualdad espacial.</li> </ol>
Habitantes del nor oriente, poniente y orillas de Cuitzeo.		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impactos positivos y negativos de la inversión turística.</li> <li>2. Acceso al disfrute de infraestructura, servicios y equipamiento generado a raíz de las inversiones turísticas.</li> <li>3. Percepción de los habitantes de la localidad sobre la desigualdad espacial.</li> <li>4. Preferencia sobre la inversión social o turística.</li> <li>5. Conocimiento sobre acciones de las instituciones para que las inversiones en servicios y obras turísticas se ubiquen de manera que beneficien a la mayoría de la población.</li> </ol>
Habitantes de Cuitzeo que conformaron un plan de negocios para la adaptación de una vivienda, catalogada como inmueble histórico, en un hotel.		<p>Mecanismos de segregación espacial:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caso de segregación espacial.</li> <li>2. Falta de información y transparencia.</li> <li>3. Desigualdad de participación y de toma de decisiones.</li> <li>4. Presión por la venta de su inmueble.</li> </ol> <p>Patrimonio urbano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uso y acceso desigual.</li> <li>2. Elitización del patrimonio.</li> </ol>
Presidente Consejo Nacional de la “Asociación”:	Sector Privado	<p>Gestión del Programa Pueblo Mágico:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proceso de gestión.</li> <li>2. Participación institucional y del sector privado.</li> <li>3. Proceso de toma de decisiones sobre la intervención.</li> <li>4. Papel del sector privado (Consejo Nacional de la</li> </ol>

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

		<p>“Asociación”) como gestor y representante de la sociedad civil.</p> <p>Ideología, valores del actor:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfoque sobre los usos sociales y fin del patrimonio.</li> <li>2. Beneficios a la población.</li> </ol>
<p>Perito de la sección de Monumentos del Centro INAH Michoacán 2010</p> <p>(En 2008 Director de Monumentos Históricos)</p>	<p>Instituto Nacional de Antropología e Historia. Centro INAH Michoacán.</p>	<p>Patrimonio urbano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación del INAH en la remodelación.</li> <li>2. Principios de la remodelación.</li> <li>3. Usos actuales del patrimonio remodelado.</li> <li>4. Quién determina el uso actual del patrimonio.</li> <li>5. Bajo que normatividad o criterios se determina el uso actual del patrimonio.</li> <li>6. Participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la restauración del patrimonio urbano.</li> </ol> <p>Gestión de la declaratoria de monumentos de Cuitzeo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado y avance.</li> <li>2. Proceso de gestión.</li> </ol>

### 2.5.3. Documentos empleados.

Los documentos empleados en el análisis de la capacidad institucional, principalmente fueron leyes, planes, programas, acuerdos, convenios, reseñas históricas, documentos de los “procesos de visualización” de las instituciones como son misión, visión y valores. Los documentos arrojan información tanto del sector privado como del público, y aplican en distintos subniveles espaciales, municipales, estatales y regionales.

De los programas y planes retomados, se analiza la existencia de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial, las oportunidades y limitaciones existentes para su gestión y la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional que promuevan tales políticas. De ahí que las leyes seleccionadas giran en torno a los siguientes temas: la constitución política, la planeación general, el desarrollo urbano, la administración pública, el turismo y la relación público-privada.

En cuanto a la **legislación** se retomó la *Constitución Política* a nivel federal y estatal porque además de ser el marco rector de la política, legislación y gobierno,

en ella se sientan las bases para la planeación democrática<sup>55</sup>; el tema de la *planeación* se consideró porque establece los ejes rectores de la misma a nivel general, con base a la Constitución Política y hace mención de la coordinación en los tres niveles de gobierno para la ejecución de la misma; el *desarrollo urbano* dado que establece la planeación urbana y del ordenamiento territorial, así como la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la inversión público-privada con la planeación del desarrollo regional urbano.

La *administración pública*, debido a que establece las atribuciones y obligaciones de las dependencias públicas y las relaciones interinstitucionales; de manera específica, la administración pública encaminada al *turismo* establece la planeación, programación y coordinación en materia turística, a través de su contenido se analiza si existen mecanismos de coordinación para la planeación urbano turística y su posición frente a la inequidad espacial; finalmente la *relación público-privada*, se retoma para contextualizar la actual relación del sector privado con el público, es importante mencionar que la Ley de Asociación Público Privada<sup>56</sup> aun no estaba aprobada en la referencia temporal establecida en la presente investigación. En la tabla 7, se muestran las leyes analizadas, así como su nivel espacial de actuación y el área temática a la que corresponden.

Sobre los **planes y programas**, se analizaron aquellos vigentes al proceso de gestión de Cuitzeo como Pueblo Mágico, así como las políticas que de ellos emanan. Los temas principales son la planeación en general, el turismo y el desarrollo urbano. En la tabla 8, se muestran los planes y programas analizados por temas y nivel espacial de actuación.

---

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 25.

<sup>56</sup> Se publicó por decreto el 14/12/2011.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

<b>Tabla 7. Leyes analizadas, divididas en 5 áreas temáticas. Clasificadas según el subnivel espacial de actuación al que pertenecen.</b>					
<b>Nivel espacial</b>	<b>Constitución Política</b>	<b>Planeación</b>	<b>Desarrollo Urbano</b>	<b>Administración Pública</b>	<b>Turismo</b>
<b>Federal.</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  Publicación del 05/02/1917  De la reforma del 14/09/2006 a la del 17/08/2011.	Ley de Planeación Democrática.  Publicación del 05/01/1983  De la reforma del 13/05/2003 a la del 20/06/2011.	Ley General de Asentamiento Humanos.  Publicación del 21/07/1993  De la reforma del 30/11/1994 a la del 30/11/2010	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  Publicación del 29/12/1976.  De la reforma del 24/04/2006 a la del 17/06/2009	Ley Federal de Turismo <sup>57</sup> .  Publicación del 02/05/1992  Reforma del 09/11/1999
<b>Estatad.</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.  Publicación de 1918  De la reforma del 23/05/2006 a la del 01/03/2011.	Ley de Planeación Estatal  Publicación del 17/04/1989  De la reforma del 28/02/2008	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán. <sup>58</sup>  Publicación del 15/06/1995  De la reforma del 23/08/2007	Ley Orgánica de la Administración Pública de Michoacán de Ocampo.  Publicación del 12/04/2002  De la reforma del 21/11/2007	N/E <sup>59</sup>
<b>Municipal.</b>	N/E <sup>60</sup>	N/E	N/E	Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán de Ocampo.  Publicación del 31/12/2001A la reforma del 21/05/2009	N/E

<sup>57</sup> La Ley General de Turismo, fue publicada el 17/06/2009, por lo que no fue retomada en el proceso de gestión del Cuitzeo Pueblo Mágico, pero se retoma como un elemento comparativo con la Ley Federal de Turismo sobre la existencia de mecanismos de coordinación sobre los temas de planeación territorial y turismo.

<sup>58</sup> En el 2007, se publicó el Código de Desarrollo Urbano de Michoacán, sin embargo no sirvió de marco legal para la realización del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo ni para el Programa Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo. Ambos documentos realizados para la gestión del Programas Pueblos Mágicos.

<sup>59</sup> La Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo publicada el 03/05/ 2011, no fue retomada durante la gestión del Programa Pueblos mágicos, sin embargo como es derivada de la Ley General de Turismo del 2009, muestra mecanismos de coordinación interinstitucionales en temas de planeación territorial y turismo, que son analizados.

<sup>60</sup> N/E. significa que no existe tal ley.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Tabla 8. Planes y programas por nivel espacial de actuación y por temas.			
Nivel espacial	Planeación	Desarrollo Urbano.	Turismo
Federal.	Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006.	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial. 2001-2006 <sup>61</sup>	Programa Nacional de Turismo. 2001-2006. Programa Pueblos mágicos. Reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos.
Estatal.	Plan Estatal de Desarrollo Michoacán. 2003-2008.	Plan Estatal de desarrollo Urbano 2008-2025.	Programa Estatal de Turismo 2002-2008.
Municipal.	Programa de Desarrollo Municipal de Cuitzeo. 2005-2007.	Programa de Desarrollo Urbano para el centro de población de Cuitzeo, Michoacán. 2008.	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo, Mich. 2006.
NOTA: Estos son los planes y programas vigentes durante el proceso de gestión de Cuitzeo como Pueblo Mágico.			

Sobre los **convenios** se analizaron principalmente porque permite conocer las relaciones inter institucionales, tanto del sector público como del privado. A lo largo de la investigación se hará mención de las noticias empleadas como fuente de información. Básicamente provienen de noticias de periódicos en línea<sup>62</sup>. En la tabla 9, se enlistan los acuerdos y convenios empleados, las instituciones que los celebran y el nivel espacial de actuación.

Convenios
Convenio de concertación de acciones y aportación de recursos, en el marco del convenio de coordinación y reasignación de recursos 2004. (En materia de promoción y desarrollo turístico). <b>Instituciones:</b> el gobierno del estado a través de la Secretaria de Turismo y la Secretaria de Planeación y Desarrollo Estatal. <b>Nivel Espacial:</b> estatal y regional.
Convenio de concertación de acciones y aportación de recursos, en el marco del convenio de coordinación y reasignación de recursos 2005. (En materia de promoción y desarrollo turístico). <b>Instituciones:</b> el gobierno del estado a través de la Secretaria de Turismo y la Secretaria de Planeación y Desarrollo Estatal, Ayuntamiento Municipal de Cuitzeo. <b>Nivel Espacial:</b> municipal, estatal y regional.

<sup>61</sup> No fue creado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de presente sexenio, 2006-2012.

<sup>62</sup> Indudablemente reserva en la consideración de estas fuentes.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

<p>Convenio de concertación de acciones y aportación de recursos, en el marco del convenio de coordinación y reasignación de recursos 2006. (En materia de promoción y desarrollo turístico).</p> <p><b>Instituciones:</b> el gobierno del estado a través de la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, Ayuntamiento Municipal de Cuitzeo. <b>Nivel Espacial:</b> municipal, estatal y regional.</p>
<p>Convenio modificatorio al Convenio de Reasignación de recursos 2007, que celebra secretaria de Turismo, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de Morelia, Cuitzeo, Pátzcuaro, Salvador Escalante y Tlalpujahua, Mich. 8 de octubre del 2007.</p> <p><b>Instituciones:</b> SECTUR Mich, SECTUR, SEPLADE (ahora CPLADE). <b>Nivel Espacial:</b> Estatal y Federal.</p>
<p>Convenio de Coordinación para ejecución del Proyecto Cuitzeo Pueblo Mágico: Mejoramiento de imagen urbana del Centro histórico y construcción de Sanitarios. 24 de julio 2009.</p> <p><b>Instituciones:</b> Ayuntamiento, SECTUR Mich., CPLADE. <b>Nivel Espacial:</b> Municipal y estatal.</p>
<p>Convenio modificatorio al Convenio de coordinación SECTUR----7SDT/001/2009, suscrito en el Poder Ejecutivo del estado por conducto de la Secretaría de Turismo y el H. Ayuntamiento de Cuitzeo, para la ejecución del Proyecto Cuitzeo Pueblo Mágico. 18 de Febrero 2010.</p> <p><b>Instituciones:</b> Ayuntamiento, SECTUR Mich. y CPLADE. <b>Nivel Espacial:</b> Municipal y estatal.</p>

## 2.6. Obtención de la información e investigación de campo

### 2.6.1. Investigación de campo. Realización de las entrevistas.

Seleccionados los actores y definido el contenido de las entrevistas, estas se probaron para evaluar que las preguntas fueran claras para los agentes entrevistados. Mediante cartas de presentación dirigidas a los actores, se entregaron en las instituciones correspondientes o de manera personal según fuera requerido por los mismos agentes.

La mayoría de los agentes accedieron a ser entrevistados, salvo dos personas: el titular de la Secretaría de Turismo Estatal y el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico. El Secretario, solicitó las preguntas por anticipado y nunca otorgó una cita para la realización de la entrevista, pese a las constantes peticiones que se le hicieron. En el segundo caso, fue muy complicado el acercamiento para hacer posible la entrevista, arguyendo su poca disponibilidad de tiempo. Fue a través de otro contacto que accedió, sin embargo al entrevistarle se negó de nuevo y solamente accedió a una breve charla.

Bajo consentimiento de los agentes seleccionados, la mayoría de las entrevistas fueron grabadas. Usualmente al termino de la entrevista y cuando cesaba la grabación, los agentes tendían a ampliar su opinión, en ocasiones trataban temas más "sensibles o controversiales" y hacían un intento de exponer la problemática a la que se enfrentaban y los motivos por los que las cosas no salían como las

planeaban. Estos comentarios también fueron registrados en notas y agregados a las entrevistas.

### **2.6.2. Obtención de documentos.**

La mayor parte de los documentos fueron descargados de internet, de páginas electrónicas como el Catalogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Orden Jurídico Nacional, Cámara de Diputados, de las instituciones y periódicos. Otro medio fue a través documentos dirigidos a las dependencias gubernamentales involucradas en el proceso.

Las principales dificultades para conseguir información se dieron en SUMA. En específico para obtener el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Cuenca del lago de Cuitzeo 2006. La actuación de esta secretaría ha sido muy controversial en el manejo y acceso a la información. Al grado tal, de que el gobernador del estado firmó un decreto<sup>63</sup> que restringe el acceso a la información en materia de urbanismo y ordenamiento territorial.

Algunos documentos solicitados en SUMA, fueron facilitados de manera informal por el mismo personal de la dependencia. Solo a través de la ventanilla de oficialía de partes, mediante un escrito dirigido al titular de la dependencia se pudo conseguir las actualizaciones del programa mencionado, pero con un costo por cada página del documento. Condición que en ninguna otra dependencia fue impuesta.

### **2.7. Procesamiento de información.**

Esta etapa consistió en la transcripción de las entrevistas y en la selección de las partes de los documentos a emplear. La transcripción se realizó mediante el programa Dragon naturally speaking. Este programa reconoce la voz y digitaliza lo que se le dicte. Si bien es una herramienta que agiliza el proceso, requiere de entrenamiento sobre el reconocimiento de voz a la computadora y es necesario continuamente estar verificando que la transcripción sea correcta. La transcripción de entrevistas es muy útil en tanto que permite que el investigador recuerde toda la información, enlazando ideas y se genera un respaldo de la información transcrita.

---

<sup>63</sup> Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CXLVIII. No. 24. Con fecha del viernes 15 de Enero 2010. Morelia, Michoacán.



El proceso de transcripción no es mecánico, puesto que implica interpretar la información tanto verbal como la no verbal. La calidad de la transcripción influye en la calidad del análisis cualitativo, de ahí que es una tarea que requiere especial cuidado durante las grabaciones para que los datos sean muy claros y en el proceso de digitalización de la voz se debe cuidar que cada palabra sea correcta. (Bonilla y Rodríguez, 1997: 245-249).

En cuanto a la selección previa de las partes de los documentos a emplear se realiza para delimitar la información relevante para resolver la pregunta de investigación, facilitando de esta manera el proceso de análisis.

### **2.8. Análisis de contenido.**

Las entrevistas transcritas y los documentos, ambos en formatos digitales se guardan como archivos de formato simple para manejarlos mediante el programa Weft – QDA. El Weft-QDA es un programa que sirve para el análisis de textos, es de dominio público. La ventaja de emplear este programa, es que permite organizar la información por categorías analíticas, que el investigador crea, ayuda a buscar y clasificar la información según la categoría que se solicite, se pueden establecer relaciones entre distintas categorías y permite visualizar toda la información que comprende una categoría solicitada de manera que no se omita ningún elemento de la información. (Martínez, n.d.)

Para el análisis de la información a través del Weft-QDA, se necesita crear una serie de categorías y códigos. Las categorías ayudan a separar la información en subgrupos de datos relacionados con un concepto que ayuda a explicar o a interpretar la realidad de acuerdo a la perspectiva del investigador y tiene una estrecha relación con la pregunta de investigación. Los códigos simplemente son asignaciones para las categorías que ayudan a facilitar el manejo de la información en el programa Weft-QDA.

De manera que de toda la información recabada se van asignado categorías relacionadas con el concepto que nos ayuda a explicar el problema de investigación y el código es una manera abreviada de registrar tal grupo de datos. De esta forma cuando se solicita un código para que el programa muestre toda la información relacionada con éste, el Weft-QDA ayuda a que el investigador no omita nada de la información relacionada, además de que ofrece la ventaja de que aparece toda la información en un párrafo que permite apreciar todo el contenido para tener una idea más completa del concepto analizado. (Bonilla y Rodríguez, 1997: 251-253). En el anexo se muestra en la tabla 14, las categorías y sub categorías utilizadas en la codificación. En la tabla 11, se puede apreciar el uso

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

de las herramientas de investigación empleadas en los distintos capítulos de la tesis.

<b>Tabla 11. Herramientas de investigación empleadas en la investigación, por capítulo.</b>				
<b>Capítulo</b>	<b>Entrevista</b>	<b>Observación en campo</b>	<b>Información documental</b>	
			<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>
<b>1</b>			Bibliografía diversos autores.	
<b>2</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	Bibliografía diversos autores.	
<b>3</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	Leyes, Programas y planes, Políticas, Documentos de inversión ejercida. Documentos de cada institución: páginas de internet de las instituciones, convenios, acuerdos institucionales, misión, visión, objetivos, valores, manual de organización, reglamento interior, informe anual de actividades y reseñas históricas.	Noticias de periódicos.
<b>4</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	Leyes, Programas y planes, Políticas. Páginas de internet de las instituciones. Convenios y acuerdos institucionales.	Noticias de periódicos.
<b>5</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	Programas, planes y políticas.	Noticias de periódicos. Entrevistas hechas por periódicos.

### **Capítulo 3. Análisis de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo. Una aproximación a las relaciones interinstitucionales gubernamentales y del sector privado en la gestión de políticas urbano-turísticas.**

#### **3.1. Introducción.**

En el capítulo tercero, se analiza la capacidad institucional del gobierno y del sector privado, sobre la dimensión de las relaciones entre las instituciones participantes en la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, con la finalidad de determinar los déficits relacionados con la generación de esquemas de inequidad espacial generados en la aplicación de políticas urbano-turística desprendidas del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo.

Primero se aborda el contexto general de las instituciones participantes del gobierno en sus tres niveles, así como las instituciones privadas. Se explica la relación de las dependencias de la administración pública en la generación de políticas urbano-turísticas, donde se observa una centralización de la política urbano-turística en el gobierno federal, sin existir mecanismos de participación que permitan al gobierno local incidir en la gestión de la política urbano-turística a nivel nacional.

En cuanto a las instituciones privadas, se deja por sentado sus antecedentes al presentar su origen e historia, ideología, trayectoria profesional tanto en el sector público como privado que nos permitirán entender los mecanismos de coordinación empleados en este proceso de gestión, así como las prácticas relacionadas con el desempeño de funciones correspondientes al sector público y que le dieron un carácter híbrido público-privado.

A través del análisis de entrevistas, noticias y documentos oficiales se hace una descripción de la participación y las relaciones entre las instituciones gubernamentales y privadas durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos. Esta aproximación se divide en tres etapas: la primera corresponde al proceso informal de la gestión del Programa Pueblos Mágicos, la segunda se relaciona con la formalización del Programa Pueblo Mágicos y la tercera es el periodo posterior al nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico.

Esta aproximación permite analizar las relaciones interinstitucionales y esquematizar este proceso, sintetizando la participación de las instituciones involucradas, la formalidad o informalidad de sus relaciones y el tipo de relaciones

que guardaban entre ellas. Adelantando, a grandes rasgos se observa centralización en la toma de decisiones y acciones por parte de la SECTUR estatal y el sector privado, que decantó en la exclusión de la participación del ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007, la eliminación de mecanismos de participación social, la desvinculación con la institución encargada de la planeación urbana a nivel estatal; todo esto aunado a la presencia de vacíos legales, se generaron condiciones propicias para una actuación discrecional por parte de la SECTUR estatal y del sector privado en la gestión del Programa Pueblos Mágicos.

Finalmente se plantean los mecanismos de coordinación empleados por las instituciones gubernamentales y privadas que facilitaron la gestión del Programa Pueblo Mágicos, así como su condición de formalidad o informalidad.

### **3.2 Instituciones públicas participantes y su relación en la generación de políticas urbano-turísticas.**

Las instituciones públicas participantes en materia de turismo y desarrollo urbano, corresponden a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En el capítulo dos se mencionan en el cuadro 1, las instituciones públicas, los actores que las representan y el motivo por el cual fueron seleccionadas.

En este apartado se analiza la relación que guardan tales instituciones gubernamentales, en la generación de políticas urbano-turísticas en sus distintos niveles de actuación. Se puede apreciar tres roles diferentes que asumen las instituciones como: centralizadoras de la política, instituciones que acatan la política y coordinadoras de las instituciones.

Se puede apreciar una estructura centralizada, que parte del nivel federal, en donde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), le corresponde la realización del Plan Nacional de Desarrollo<sup>64</sup>, en el cual se establece la política general de desarrollo integral y sustentable, que determina los lineamientos de la política en todos los aspectos, incluyendo el sector turismo y de desarrollo urbano. Otra de las funciones de la SHCP es la de coordinar a las demás dependencias públicas federales en relación a las actividades de planeación nacional del desarrollo.

El sector turístico a nivel nacional, es cubierto por la Secretaría de Turismo (SECTUR) y su vez la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se encarga de

---

<sup>64</sup> Ley de Planeación, Art. 14.

la política de desarrollo social, en la cual se inserta la política de desarrollo urbano. Estas dos secretarías federales deben participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en su materia<sup>65</sup>. Es importante mencionar que todas las secretarías y los departamentos administrativos de acuerdo a la ley tienen igual rango y entre ellos no hay preeminencia alguna<sup>66</sup>. Sin embargo las atribuciones de la SHCP son mayores, pues es la institución pública de la cual parte la política de desarrollo general y la que coordina a las demás dependencias públicas, aunado a estos aspectos, esta Secretaría es la encargada de distribuir los recursos financieros necesarios para la actuación de las demás dependencias.

A su vez la SECTUR y la SEDESOL, deben crear sus respectivos programas sectoriales en materia de turismo y desarrollo social respectivamente, que tienen incidencia a nivel nacional<sup>67</sup> y que son determinantes en la gestión de política urbana y turística en las secretarías de gobierno a nivel estatal. De acuerdo a la Ley de Planeación deben procurar congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas estatales<sup>68</sup>.

Sin embargo, tal congruencia es difícil de lograr, debido a que en cada administración pública entrante, ya sea estatal o federal, se cambian los instrumentos directivos de la política pública. Aunado a esto, en el caso de Michoacán, el periodo de tiempo que inicia la administración pública estatal no coincide con el periodo de la administración pública federal, de manera que la creación de la política pública nacional es coordinada con la política pública de la administración estatal saliente<sup>69</sup>.

Esta falta de concordancia a nivel estatal y federal, así como los continuos cambios de los instrumentos de planeación urbana imposibilitan que las políticas vigentes a nivel estatal sean retomadas por el gobierno federal. En cuanto al desarrollo urbano, la SEDESOL realizó en el 2001, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 mientras que el programa correspondiente al 2007-2012 no se realizó. Esta situación imposibilita la participación de la administración pública de Michoacán del 2008-2012 en la generación de política urbana nacional.

---

<sup>65</sup> Ley de Planeación, Artículo 16.

<sup>66</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 10.

<sup>67</sup> Ley de Planeación, Artículo 16, fracción VI.

<sup>68</sup> Ley de Planeación, Artículo 16, Fracción VI.

<sup>69</sup> Si se considera el periodo de este caso de estudio, 2004 al 2011, las administraciones del gobierno federal van del 2000-2006 y del 2007-2012. Para las administraciones del gobierno de Michoacán van del 2002-2008 y del 2009-2012. Hay dos años de desfase entre la administración federal y la estatal.

Por otro lado FONATUR o Fondo Nacional de Fomento al Turismo es una entidad paraestatal del sector público que se coordina con la SECTUR, que se guía por el Plan Nacional de Turismo y el Programa Sectorial de Turismo. FONATUR brinda el servicio de asesoría técnica a municipios y estados en la realización de programas y proyectos turísticos. En el caso del municipio de Cuitzeo, a través de la Secretaría de Turismo de Michoacán se solicitó a FONATUR la realización del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo, en el que están plasmadas las políticas urbano-turísticas vigentes en la localidad mencionada.

A nivel estatal, la Coordinación para la Planeación y Desarrollo (CPLADE) es la institución coordinadora de la planeación de desarrollo, que incide en todas las dependencias públicas a nivel estatal. Además de manera muy similar a la SHCP en el nivel federal, centraliza la política general de desarrollo, a través del Plan Estatal de Desarrollo<sup>70</sup>.

Continuando con el nivel estatal, la Secretaría de Turismo de Michoacán (SECTUR Mich.) y la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) son las encargadas de la generación de la política en materia turística y de desarrollo urbano respectivamente<sup>71</sup>. Tienen la atribución de realizar sus respectivos programas de turismo y desarrollo urbano, basándose en el Plan Estatal de Desarrollo y en los Programa Sectorial de Turismo y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, estos dos últimos del nivel federal. En el Programa Estatal de Turismo y en el de Desarrollo Urbano Estatal están contenidas las políticas rectoras para los municipios.

A nivel municipal, el ayuntamiento a través de la Dirección de Ecología y Turismo (Dir. E. y T.) y la Dirección de Urbanismo y Obras Públicas (Dir. U. y O.P.) se retoman las políticas a nivel estatal para la realización de los Programas de Desarrollo Urbano y el Plan Estratégico del Desarrollo Turístico, que contienen las políticas en materia de desarrollo urbano y turismo que inciden en el municipio. El presidente municipal actúa como el agente coordinador de las direcciones del gobierno municipal<sup>72</sup>.

Como se puede apreciar, la aplicación de la política urbano-turística, es centralizada, surge de un Plan Nacional de Desarrollo y a partir del nivel Federal incide hasta el nivel municipal. No existen mecanismos para que la política de manera contraria, surja del nivel municipal o estatal e incida en el nivel federal.

---

<sup>70</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, Artículo 41, fracción I y VIII.

<sup>71</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, Artículo 27 y 30.

<sup>72</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, Artículo 49.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

En cada nivel municipal, estatal y federal existe una institución o agente coordinador que organiza a todas las dependencias. A nivel federal la SHCP, a nivel estatal la CPLADE y a nivel municipal el presidente municipal. En el caso de la CPLADE, reproduce en el nivel estatal, el patrón del nivel federal, reforzando la centralidad federal en el nivel municipal.<sup>73</sup>.

La posibilidad de que el municipio participe en la planeación nacional del desarrollo es a través de la CPLADE como una institución coordinadora entre el municipio y federación *El municipio no tiene autonomía en la generación de políticas urbano-turísticas a nivel nacional, estatal, ni en su propio territorio porque reproducen los lineamientos generales establecidos a nivel nacional.* De acuerdo a lo ya expuesto en este apartado, en el esquema 2, se muestran las relaciones entre instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y su relación en la gestión de políticas urbano-turísticas.

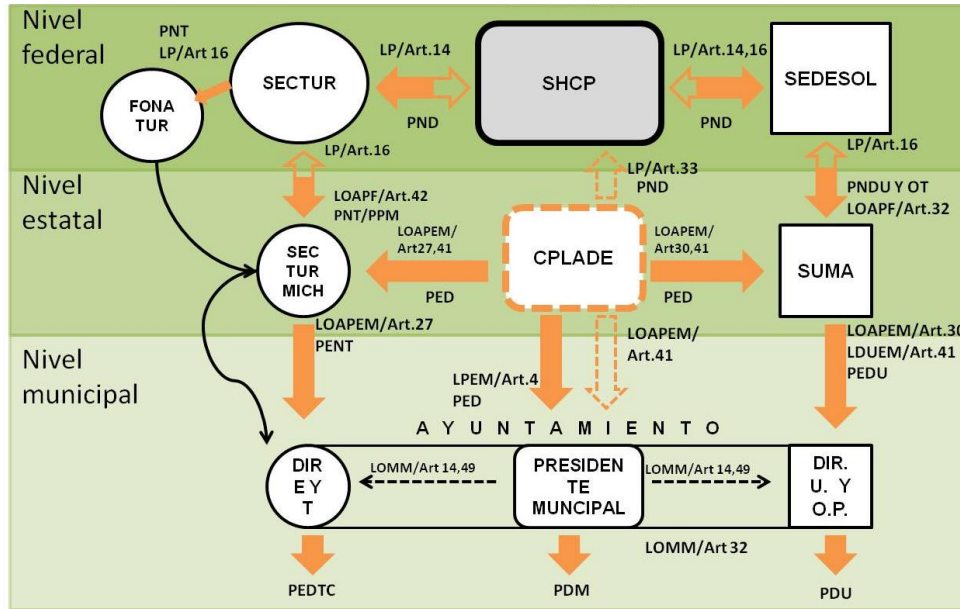
---

<sup>73</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, Artículo 41.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

**Cuadro 8. Instituciones públicas y su relación en la generación de políticas urbano- turísticas.**



**TABLA DE SIMBOLOGÍA**

- Instituciones o agentes coordinadores Principales generadores de política
- Dependencias públicas en materia de turismo
- Dependencias públicas en materia de urbanismo
- Institución no considerada en análisis, empleada como referencia.
- Dirección de la aplicación de políticas públicas
- Indica la dirección de participación, con menor peso.
- Posible convenio de participación en la planeación Nacional del desarrollo (Sin mecanismos de coordinación)
- Colaboración en la planeación urbano-turística a nivel estatal y municipal
- Dependencias pública coordinadora entre gobierno federal, y Municipal.
- Indica dirección de la supervisión de la programación.
- Art.** Artículo de una ley.

**SIGNIFICADO DE LAS ABBREVIACIONES EMPLEADAS**

**DEPENDENCIAS Y DIRECCIONES**

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SECTUR MICHOACÁN	Secretaría de Turismo de Michoacán.
CPLADE	Coordinación para la Planeación y Desarrollo.
SUMA	Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.
DIR T Y E	Dirección de Turismo y Ecología Municipal.
DIR. O.P. Y U	Dirección de obras públicas y urbanismo Municipal

**PLANES**

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PED	Plan Estatal de Desarrollo Michoacán
PDM	Programa de Desarrollo Municipal de Cuitzeo
PNT	Programa Nacional de Turismo/ Programa Sectorial de Turismo
PET	Programa Estatal de Turismo 2002
PEDTC	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo, Mich
PNDU Y OT	Programa Nacional de Nacional de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial.
PEDU	Plan Estatal de desarrollo Urbano
PDU	Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo

**LEYES**

LP	Ley de Planeación
LPEM	Ley de Planeación del Estado de Michoacán
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOAPEM	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Mich.
LOMM	Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán
LDUEM	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán



### **3.3. Antecedentes de la participación del sector privado.**

El análisis de la gestión del programa pueblos mágicos en Cuitzeo dirige la mirada hacia dos instituciones: Consejo Regional Morelia de la "Asociación" y el Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo.

La "Asociación", es una gran estructura que surge de un Consejo Nacional de esta misma Asociación, el cual se compone por consejos a nivel estatal, en 1998 se constituyó en Michoacán. En este Consejo estatal, se inserta el Consejo Regional Morelia, el cual fue fundado en 1999.

La Asociación, se constituyó sin fines de lucro, sus fundadores según lo establece el mismo consejo son personas de prestigio moral, profesional y humano. Sus comités están integrados por voluntarios, que pueden ser personas físicas o morales, quienes evalúan la restauración de las obras en la región que les corresponde y determinan las obras a restaurar en una decisión colegiada con el Consejo Nacional, que está ligado a CONACULTA. Los consejos regionales buscan fondos para llevar a cabo las restauraciones. Al llevar a cabo estas acciones se consideran como "padres adoptivos" de las obras seleccionadas.

La manera en que recaudan fondos es a través de eventos sociales como torneos de golf, cenas de gala con embajadores, noche de zarzuela. Estos eventos no están abiertos al público en general; son dirigidos a empresarios, políticos, ministros, embajadores, es decir personas de alto ingreso que puedan aportar recursos económicos. La manera de retribuirles a los donantes es a través de hacer pública su participación, en cierta forma es un reconocimiento social donde va implícito el ganar estatus social. Esto se realiza a través del manejo de la prensa, de la colocación de placas con sus nombres en los proyectos restaurados; asimismo también ofrecen recibos de donativos para los donantes que tengan Registro Federal de Causantes. *La "Asociación" también realiza convenios con fundaciones nacionales e internacionales, gobierno federal y gobiernos estatales, cabe resaltar que del gobierno federal, estatal y municipal es de quien reciben mayor parte de los recursos.*

Parte de su ideología y valores presentes consisten en asociar la restauración del patrimonio con el turismo, pues consideran la restauración del patrimonio como la generación de una oferta diversa de atractivos para el turismo<sup>74</sup>, que a su vez

---

<sup>74</sup> Opinión del presidente del consejo regional Morelia de la Asociación. En entrevista con el periódico del estado de Michoacán. 21 de diciembre 2007.

detona la economía turística y cultural<sup>75</sup>. Bajo esta ideología asocian la restauración del patrimonio, con el beneficio a las comunidades a través de la creación de empleos resultantes del turismo que acude a visitar tales obras<sup>76</sup>.

Otro punto importante que los define como sociedad civil, es que asumen la conservación del patrimonio artístico y cultural como responsabilidad de todos los mexicanos. Sin embargo no dejan de lado, el papel de las secretarías encargadas de la cultura y del turismo en la difusión de las obras restauradas, pues la falta de promoción -considera el presidente del consejo Morelia<sup>77</sup>- obstruye la labor de la "Asociación". *De esta manera se cierra el círculo de restauración-promoción-turismo.*

Una vez planteado el origen, historia e ideología de la "Asociación" a nivel general. En adelante se enfocará la atención sobre dos de los integrantes principales del Consejo Regional Morelia de la "Asociación", el presidente y vicepresidente, debido a la relevancia de su participación en las obras de restauración del ex convento de Cuitzeo y en la gestión del Programa Pueblos Mágicos.

El presidente del Consejo Región Morelia, es de origen europeo con título nobiliario, lleva más de 30 años viviendo en la ciudad de Morelia, en donde es empresario hotelero. Desde 1999, año de la conformación del Consejo Región Morelia de la "Asociación", ocupa el cargo de presidente. Por su parte el vicepresidente de la "Asociación" Morelia, tiene una trayectoria dinámica, en la que ha combinado su carrera en el sector privado como en el público.

Este último, durante un periodo muy corto en el año 2000 aparece como presidente de una cámara de comercio estatal<sup>78</sup>. Posteriormente, del 2000-2002, fue funcionario de la Secretaría de Turismo a nivel estatal, periodo en que el PRI ganó las elecciones para gobernar Michoacán de 1996-2002, se considera que el vicepresidente de la "Asociación" al entrar como funcionario de esta administración gubernamental pertenece al mismo partido político. Con el cambio de administración del gobierno estatal entra el PRD a gobernar, durante dos

---

<sup>75</sup> Retoma los principios de la carta de Quito 1977, UNESCO. Sobre la política de conservación integral de los centros históricos en la que se promueve la creación de proyectos turísticos a partir de la rehabilitación del centro histórico.

<sup>76</sup> Se muestra en el apartado de misión, en su página electrónica.

<sup>77</sup> Opinión del presidente del consejo regional Morelia de la "Asociación", en entrevista con periódico del estado de Michoacán. 21 de diciembre 2007.

<sup>78</sup> Dato obtenido en el Primer Congreso de Turismo en Michoacán 2012, del 31 de agosto al 1 de septiembre 2012.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

periodos, 2002-2008 y 2009-2012. Del año 2002 al 2003, el vicepresidente es funcionario de la Secretaría de Turismo Federal.

En el 2004, el Secretario de Turismo de Michoacán<sup>79</sup>, le solicita al vicepresidente de la “Asociación” que sea Presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo<sup>80</sup>. Cabe mencionar que la administración del gobierno estatal electo (2002-2008) estaba afiliada al PRD y que el Secretario de Turismo estatal anteriormente pertenecía al PRI, pero una vez que asumió su puesto de titular de la Secretaría de Turismo Estatal cambió al PRD<sup>81</sup>.

No se tiene un registro preciso de la antigüedad que tiene el vicepresidente como miembro de la “Asociación” Morelia, pero si se sabe por las publicaciones de su página oficial, que mientras se realizaba la restauración del ex convento de Santa Ma. Magdalena de Cuitzeo, fungía como Vicepresidente de la “Asociación” Morelia y como presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo.

Del 2004 al 2006 fungió como presidente del Comité Pro Pueblo Mágico, después de obtener Cuitzeo el nombramiento de pueblo mágico<sup>82</sup>, del 2007 al 2009, trabajó en la Secretaría de Turismo Estatal, hasta que hizo pública su renuncia. Durante el 2011 que se realizó el trabajo de campo presente, laboraba en un hotel como administrador, que pertenece al Presidente de la “Asociación” Morelia, así como también trabajaba en CONACULTA. De manera sintetizada, se pueden apreciar estos saltos del sector público al privado por parte de este actor en la tabla 12, así como los espacios de hibridación, en los que se traslapan funciones tanto en el sector privado y como el sector público.

La facilidad con que el vicepresidente de la “Asociación”, entra tanto en el sector público como en el privado, se debe a los nexos que guarda con el titular de la SECTUR Mich., con quien llegó a compartir la misma afiliación partidista, y con el presidente de la “Asociación”, con quien comparte ideales al pertenecer a la misma asociación civil. De esta manera apreciamos de una manera evidente un *sistema personalista*<sup>83</sup>, en el compromiso asumido por el vicepresidente de la

---

<sup>79</sup> Conservó su puesto como titular de la secretaria de turismo durante dos administraciones del gobierno estatal, del 2002-2008 y del 2009-2012.

<sup>80</sup> Dato recuperado de la entrevista que ofreció el Presidente del comité pro pueblo mágico. 20 de mayo 2011.

<sup>81</sup> Fue gobernador interino por el PRI de 1988 a 1994. En el 2002 cambia al PRD e incluso se lanzó como candidato a la presidencia municipal de Morelia por el PT y PRD en el 2011.

<sup>82</sup> 13 de noviembre 2006.

<sup>83</sup> El concepto de Personalismo, es considerado en la teoría de la Cultura Política, como un sistema base del modelo político social piramidal en México, que consiste en la solicitud y prestación de un favor de interés

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

“Asociación”, al realizar la gestión del nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico, encargo del titular de la SECTUR Michoacán. Una vez que el vicepresidente de la “Asociación” logró el nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico, se compensó con su ingreso en la SECTUR Mich.

Tabla 12. Participación del presidente del comité pro pueblo mágico de Cuitzeo en el sector privado y público, con referencias temporales.											
Referencia temporal		1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Sector privado	Empresario		Presidente Cámara de Comercio								Administrador Hotel
	Integrante “Asociación”										
Sector público	Presidente del Comité pro pueblo mágico										
	Funcionario público		Secretaría de Turismo Estatal 2000-02	Secretaría de Turismo Federal					Secretaría de Turismo Estatal		CONACULTA
Cambio de partido político en el gobierno estatal		1992-2001 PRI		2002-2008 PRD				2009-2012 PRD			
<b>SIMBOLOGÍA</b>											
	Cargos desempeñados en el sector privado		Traslape de funciones como Presidente del Comité Pro pueblo mágico y vicepresidente de la “Asociación región Morelia.				Cargos desempeñados en el sector público				
	No son fechas precisas.		Periodos de gobierno estatal Priista.				Periodos de gobierno estatal Perredista.				
El cuadro esquematiza la participación del presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo en el sector público y privado, datos mencionado y citado en párrafos anteriores. Fuente: Elaboración propia.											
Fuente: elaboración propia, con base en noticias de periódicos, página electrónica de la “Asociación”, entrevista con el actor del 20 de mayo 2011.											

personal e informal entre actores políticos, que será devuelto en un futuro. Es una *condición de carácter informal* y ha sido considerado como importante en la “fluidez y adaptabilidad de la política mexicana”. Esta situación generalmente se da bajo condiciones inestables y que implican riesgo para quienes se comprometen y se realiza de manera privada. El personalismo implica concentrar y delegar en un actor una tarea informal porque no se confía en una institución pública para que la realice. (Dealy citado en Pansters, 1997: 13-15). En cierta forma el personalismo, es una manera de mantener el cuerpo político en la pirámide política, es decir a través de favores entre políticos, se mantienen los mismos actores políticos en cargos públicos diversos pero siempre están en el sector público.

Con la gestión para que Cuitzeo fuera nominado Pueblo Mágico, el vicepresidente, obtiene los recursos públicos necesarios para que la "Asociación", los aplique en la restauración del ex convento de Santa María Magdalena<sup>84</sup> y en el espacio público del centro de Cuitzeo. Una cantidad substancial de recursos públicos, sin precedente a nivel nacional –con base a la página oficial del Consejo Nacional de la "Asociación"<sup>85</sup>– pues es la intervención en la que más recursos ha manejado el Consejo Nacional de la "Asociación", situación que le retribuye en estatus y reconocimiento social a la "Asociación" Morelia. Como se aprecia, el sistema personalista no solo aparece en el sector público, sino que en este caso, se reproduce en el sector privado. Pues el vicepresidente con la gestión de recursos económicos administrados por la "Asociación", asegura su situación laboral en el sector privado, pues al terminar su labor en la gestión del programa pueblos mágicos y en la SECTUR estatal, ingresa a trabajar en el sector privado, bajo una relación cliente-patronal, en donde el presidente de la "Asociación" es su jefe.

Aun bajo el carácter informal que representa la mediación personalista, solicitada por el titular de la SECTUR Michoacán al vicepresidente de la "Asociación", permitió la concreción y agilización del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y por tanto al acceso de recursos económicos para la restauración del patrimonio, inversión en el espacio público e infraestructura turística. *Esta agilización se debe a la experiencia del agente gestor en el sector público, así como al conocimiento de los procedimientos burocráticos y las conexiones sociales con las que cuenta. Proceso que difícilmente se habría conseguido en corto tiempo sin una mediación personalista en el sistema político mexicano, en que el aparato legal e institucional goza de poca credibilidad y confianza en su desempeño técnico y eficacia.*

Una vez abordada la "Asociación", se tratará el Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo. Su conformación es un requisito considerado en las Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos, dicho Comité funciona como representante de la comunidad ante las autoridades e instancias gubernamentales. Se debe elegir por votación de los miembros del comité un presidente que es el representante, gestor-enlace entre la comunidad y las autoridades, pues transmite las ideas y opiniones entre la comunidad y las autoridades<sup>86</sup>. Los integrantes del comité pertenecen tanto al sector público, como

---

<sup>84</sup> La restauración comenzó en el 2004.

<sup>85</sup> Es la mayor inversión hasta mayo 2012.

<sup>86</sup> Reglas de operación del programa pueblos mágicos, pág. 4.

funcionarios a nivel municipal, estatal y federal. Y también está conformado por integrantes del sector privado.

Uno de los papeles fundamentales del comité es que puede participar en la consulta y análisis de los proyectos turísticos a llevarse a cabo. Una de sus limitaciones es que no puede hacer uso de los recursos que otorga la Secretaría de Turismo a nivel Federal a través de la Secretaría de turismo a nivel estatal, ya que los recursos financieros se dirigen exclusivamente a la obra.

### **3.4. Aproximación a las relaciones inter institucionales del gobierno y del sector privado en la gestión del programa Pueblos Mágicos para la localidad de Cuitzeo.**

Se considera el proceso de gestión del programa pueblos mágicos en tres etapas. La primera de ellas abarca el proceso informal de la gestión del programa, la segunda se relaciona con la formalización de la gestión del programa y culmina con la obtención del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y la tercera abarca el periodo posterior al nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico.

#### **3.4.1. Primera etapa, gestión informal del programa Pueblos Mágicos:**

De acuerdo a la entrevista con el presidente de la "Asociación", la acción detonante de la gestión del Programa Pueblos Mágicos inició en el 2004 con la restauración de un acervo bibliográfico de 1080 libros, del siglo XVI-XVIII, que se encontraba en el ex convento de Cuitzeo. Dado que el espacio donde se albergaban tenía problemas de humedad, estando presente el Secretario de Turismo Federal y el Secretario de Turismo Estatal, se decidió que se necesitaba restaurar el ex convento por completo. De esta manera se consideró la gestión del Programa Pueblos Mágicos como una alternativa para obtener los recursos económicos necesarios que permitieran llevar a cabo tal restauración.

En el 2004 se celebró un convenio de concertación de acciones y aportación de recursos cuyo objeto principal era la otorgación de \$3, 000,000.00 MN que solicitaba la "Asociación", para el rescate del ex convento de Sta. Ma. Magdalena, y que serían otorgados por la SECTUR Federal \$1, 000,000.00 MN, la SECTUR Estatal aportaría \$1, 000,000.00 MN y la "Asociación" \$1, 000,000.00 MN. El convenio fue celebrado por la SECTUR Estatal representada por el secretario de turismo, el gobierno del estado a través de la participación del titular de la CPLADE<sup>87</sup> y "Asociación", representado por el presidente y su tesorero.

---

<sup>87</sup> En ese momento denominado SEPLADE.

En el convenio se especifica que la “Asociación” será la administradora y ejecutora de tales recursos, al contratar el personal requerido para llevar a cabo la restauración, administrar la obra y tramitar las licencias y permisos requeridos ante las autoridades correspondientes. En el convenio quedó estipulado que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo realizaría la vigilancia, inspección, control y evaluación sobre las acciones, servicios y obras públicas ejecutadas, así como a nivel estatal se asignaría una dependencia, no definida en el convenio, para que realizara control, vigilancia y evaluación de los trabajos realizados. En el convenio no se especifica que intervenciones se le realizarán al ex convento, tampoco se presenta un presupuesto o catalogo de conceptos de obra que permitan conocer al detalle que acciones se harán y que costos tendrán.

No existe información pública sobre cómo se determinó la participación de la “Asociación”, y la manera en que se determinaron las atribuciones con las que colaboró en la intervención del ex convento de Santa María Magdalena.

Es importante mencionar que en la celebración de este convenio no hay participación por parte del ayuntamiento municipal de Cuitzeo. Para ese tiempo el presidente municipal de Cuitzeo del 2002-2004, era afiliado del Partido Acción Nacional y era su último año de gobierno. Por su parte el Gobierno estatal del 2002-2006, junto con sus dependencias, pertenecía al Partido Revolucionario Democrático. En la entrevista con el Presidente municipal de Cuitzeo del 2005 al 2007<sup>88</sup>, menciona que el presidente anterior no llevaba muy buena relación con la SECTUR estatal.

Para poder gestionar la incursión de Cuitzeo como pueblo mágico, uno de los principales requisitos es el establecimiento de un Comité Pro Pueblo Mágico y de su presidente, quien como ya se mencionaba es el enlace-gestor entre la comunidad y las autoridades e instancias públicas. El papel del presidente es determinante en la consecución de los requisitos solicitados por la SECTUR federal para obtener el nombramiento de pueblo mágico, dependiendo de la agilidad y experiencia del gestor está de por medio el lapso de tiempo en que Cuitzeo sería pueblo mágico y los recursos económicos que recibiría.

Dada la experiencia y trayectoria profesional en el sector turístico del vicepresidente de la “Asociación”, quien se encontraba trabajado en la SECTUR Federal en la generación de productos turísticos, el Secretario de la SECTUR

---

<sup>88</sup> 9 de mayo 2011.

Michoacán<sup>89</sup> le solicitó que organizara el Comité Pro Pueblo Mágico y conformara el expediente que contenía los requisitos del programa pueblos mágicos.

El vicepresidente no menciona la fecha precisa en que fue requerido por el Secretario de Turismo Estatal, pero de acuerdo a la entrevista realizada al presidente municipal de Cuitzeo del 2002-2004, durante su administración, la SECTUR Michoacán les invitó a participar en la gestión del Programa Pueblos Mágicos y menciona que la conformación del comité y del presidente ya estaba hecha. También comentó durante su entrevista el presidente municipal de Cuitzeo del 2005-2007, que el Comité Pro Pueblo Mágico y el presidente ya estaba determinado antes de que él asumiera su cargo como presidente municipal, sin embargo a petición del Secretario de la SECTUR estatal se institucionalizó el comité.

Se deduce que la conformación del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo se realizó antes del 2004 de manera informal y oficialmente aparece un acta de constitución del Comité Pro Pueblo Mágico en el 2006 en donde se menciona que por votación directa fue elegido el vicepresidente de la "Asociación" como Presidente del Comité, acta que fue enviada como parte de los requisitos que conformaban el expediente del Pueblo Mágico a la SECTUR Federal.

Desde el 2004, que se tiene información sobre la determinación del Vicepresidente de la "Asociación", como Presidente del Comité Pro Pueblo Mágico hasta el 2007; después de que Cuitzeo fuera nombrado Pueblo Mágico y que iniciara su puesto como funcionario de la SECTUR estatal, mantuvo ambos cargos. De manera que al presidente del Comité Pro Pueblo Mágico se le asocia directamente con el presidente de la "Asociación". Menciona el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007<sup>90</sup>:

*"No. la "Asociación" también, también nos ayudó mucho a través del presidente de la "Asociación", del presidente de la "Asociación", Pero casi el presidente de la "Asociación", y el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico, casi eran era lo mismo o son lo mismo."*

No se tiene información pública en la que se establezcan las razones por las que Cuitzeo fue considerado por la SECTUR Michoacán como candidato prioritario a obtener el nombramiento de Pueblo Mágico. Sin embargo la activa intervención

---

<sup>89</sup> Con base a la entrevista realizada al presidente del comité pro pueblo mágico, menciona que fue llamado por el secretario de turismo estatal. 20 de mayo 2011.

<sup>90</sup> En entrevista del 9 de mayo 2011.



del titular de la SECTUR estatal, mostrada a través de la solicitud del vicepresidente de la “Asociación”, para que asumiera el cargo de presidente del Comité Pro Pueblo Mágico<sup>91</sup>, así como la solicitud que hizo al presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007 para que se institucionalizara el comité Pro Pueblo Mágico y su representante<sup>92</sup>, la agilización de la incorporación de Cuitzeo como candidato al programa pueblo mágico, cuando a consideración del presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, la localidad de Santa Clara del Cobre estaba más desarrollada turísticamente que Cuitzeo, ha sido relacionada con el hecho de que el titular de la SECTUR estatal es oriundo de Cuitzeo<sup>93</sup>.

### **3.4.2. Segunda etapa, formalización de la gestión del programa Pueblos Mágicos.**

En el 2005, se realizó el segundo convenio de coordinación de acciones y aportación de \$3, 000,000.00 MN para la segunda etapa de restauración del ex convento de Santa María Magdalena de Cuitzeo, solicitada por la “Asociación” al gobierno estatal y federal. El gobierno del estado aporta \$1, 000,000.00 MN de recursos estatales y \$1, 000,000.00 MN de recursos federales, el ayuntamiento de Cuitzeo \$600,000.00 MN y CONACULTA aporta a través del Consejo Región Morelia de la “Asociación” \$400,000.00 MN. El convenio fue celebrado por la SECTUR estatal a través de su secretario y subsecretario, la CPLADE<sup>94</sup> representada por su titular, la “Asociación” representada por el presidente y tesorero y en este segundo convenio, a diferencia del primer convenio, participa el ayuntamiento de Cuitzeo representado por el presidente, síndico y secretario municipal.

En este convenio continúa la “Asociación” como la administradora y ejecutora de los recursos, ya que se compromete a contratar mano de obra y servicios requeridos, realizar los trámites de licencias y permisos ante las autoridades correspondientes. Se establece a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la vigilancia, evaluación y el control sobre la obra pública, al igual que en el contrato anterior, no se designa la secretaria del gobierno estatal encargada de la supervisión técnica correspondiente. En este segundo convenio tampoco se presenta un anexo en el que se especifiquen las obras a realizar en el

---

<sup>91</sup> Información mencionada en entrevista con el Presidente de Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo. 20 de mayo 2011.

<sup>92</sup> Dato mencionado en entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007. 9 de mayo 2011.

<sup>93</sup> Relación continuamente mencionada en entrevistas con diversos funcionarios de la CPLADE del 5 de mayo 2011, SECTUR estatal del 6 de mayo 2011, del Ayuntamiento municipal de Cuitzeo 2005-2007 el 9 de mayo 2011.

<sup>94</sup> Antes SEPLADE.

ex convento, así como un catálogo de conceptos y un presupuesto que arrojen información sobre las acciones a realizar, los costos y la calidad de las mismas.

Al inicio del 2005 cambia la administración municipal, en la cual el presidente es afiliado al PRD; de esta manera coincidía la afiliación partidista del gobierno estatal con el gobierno municipal en el periodo del 2005 al 2007. Durante esta administración municipal se gestionó de manera oficial la incursión de Cuitzeo al Programa Pueblos Mágicos y se obtuvo el nombramiento de Pueblo Mágico en el 2006. La participación del ayuntamiento de Cuitzeo 2005- 2007 en la gestión del programa pueblos mágicos fue activa, puesto que colabora en la realización de los trámites requeridos para ingresar al Programa Pueblos Mágicos ante las autoridades correspondientes. Asimismo guarda comunicación directa con la SECTUR estatal, a través del titular de la dependencia<sup>95</sup>.

El 1 de marzo del 2006, de acuerdo a un documento oficial del ayuntamiento de Cuitzeo, el presidente municipal solicita al secretario de la SECTUR Federal la declaración de Cuitzeo como pueblo mágico. El documento también fue entregado con copia al gobernador del estado y al secretario de la SECTUR Michoacán<sup>96</sup>. El 17 de mayo del 2006 en respuesta a éste oficio, el titular de la Coordinación del Programa Ciudades Coloniales de la SECTUR Federal, en representación del titular de la SECTUR Federal, le informa al presidente municipal que el ingreso al Programa pueblos Mágicos está condicionado al cumplimiento de varias etapas y requisitos expuestos en la página electrónica de la SECTUR Federal, también le menciona que la solicitud del presidente municipal fue enviada al Titular de la SECTUR Michoacán, puesto que ésta dependencia sería intermediaria entre el ayuntamiento municipal y la SECTUR Federal. Agrega que los recursos transferidos a los estados, se rigen a través de los criterios de operación del convenio de coordinación y reasignación de recursos<sup>97</sup>.

Como parte de los requisitos para el ingreso al Programa Pueblos Mágicos se debe tener un instrumento rector que considere el desarrollo local como una actividad prioritaria para el desarrollo integral del municipio. *Obligatoriamente debe tener un plan de desarrollo urbano turístico*<sup>98</sup>, así como tener vigentes los planes de desarrollo municipal y estatal, un plan maestro de desarrollo urbano, un reglamento de imagen urbana y un plan de manejo del programa pueblos

---

<sup>95</sup> Menciona en su entrevista el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, del 9 de mayo 2011, que el titular de la SECTUR le solicitó que realizara oficialmente la conformación del Comité Pro Pueblo Mágico.

<sup>96</sup> Oficio no. 644 de la presidencia municipal. Ramo 03/2006. Del 1 de marzo 2006.

<sup>97</sup> Oficio SOT/DGPR/PCC/301/2006. Fecha 17 de mayo 2006.

<sup>98</sup> Reglas de operación del programa pueblos mágicos, sin fecha, pág. 4.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

mágicos, así como un programa de ordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante.

De esta manera se gestiona el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo (en adelante PEDTC). El 3 de mayo del 2006, FONATUR envía un documento oficial<sup>99</sup>, en respuesta a la solicitud del titular de la SECTUR Michoacán sobre la elaboración de un estudio que defina estrategias y acciones para impulsar la actividad turística en el poblado, laguna y atractivos del municipio de Cuitzeo. En el documento FONATUR envió los términos de referencia para el “Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo, Michoacán” que en caso de ser aprobados por el titular de la SECTUR Michoacán, se integraría la versión final de dicho documento. Así como se mencionaba que el Programa de Asistencia Técnica de FONATUR, considera que los gobiernos de los estados y municipios tienen la obligación de proporcionar la cartografía, información estadística necesaria, la organización de talleres de planeación y el *compromiso de que una vez concluido el PEDTC sea aprobado y oficializado para que sea publicado en el periódico oficial del Estado y tenga validez jurídica*.

Es importante mencionar que no se encontró información pública, que aclare las condiciones del compromiso adquirido por el municipio y la SECTUR Michoacán con la FONATUR, para la aprobación del PEDTC, sobre las posibles modificaciones que sean consideradas por el municipio, ni la realización de consulta pública para su aprobación.

El 31 de mayo del 2006, el Presidente Municipal en respuesta al oficio mencionado en el párrafo anterior, aprueba la licitación que enviaba la FONATUR como parte de los términos de referencia para el PEDTC, y de esta manera se integrara la versión final del plan turístico.<sup>100</sup>

De acuerdo a la información vertida de las entrevistas sobre la realización del PEDTC, para su elaboración no existió coordinación con la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (en adelante SUMA). SUMA solo participó proporcionando información a la SECTUR estatal para que FONATUR realizara el proyecto<sup>101</sup>. Aun cuando el PEDT incidía en la planeación urbana del municipio, al plantear la localización y tipo de inversiones en infraestructura turística que

---

<sup>99</sup> No. oficio: DAPAT/ FVA1175-A /2006. Con fecha del 3 de mayo 2006.

<sup>100</sup> Oficio 691. Presidencia Municipal de Cuitzeo. Ramo 05/2006. 31 de mayo 2006.

<sup>101</sup> De acuerdo a las entrevistas realizadas al Sub secretario de SECTUR estatal (12 de mayo 2011) y al Director de Desarrollo Urbano de SUMA en el 2008 (12 de mayo 2011).

generan zonas de concentración de la inversión y otras se marginan. El municipio de Cuitzeo aun no contaba con Programa de Desarrollo Urbano.

Por su parte el INAH -según comenta el Sub secretario de la SECTUR Michoacán- participó otorgando autorizaciones y se mantuvo en contacto directo durante la intervención que realizó la “Asociación”. Sin embargo hay evidencias de que la colaboración del INAH no fue tan permisiva, pues en entrevista con el Perito de Monumentos de centro INAH Michoacán, menciona que él negó la autorización del proyecto propuesto por la “Asociación”, para la intervención del ex convento de Santa María Magdalena, porque más que un beneficio para el edificio le *causaría una lesión*. Finalmente la autorización fue otorgada por otro funcionario del INAH, designado por el Director del Centro INAH Michoacán 2002-2004.

La participación de CPLADE se hizo presente en los convenios de coordinación de acciones y aportación de recursos del 2004 al 2006, aprobando las acciones y los recursos económicos a invertir. Sin embargo no existe información en las entrevistas y documentos oficiales que hagan alusión a la participación de la CPLADE como institución coordinadora<sup>102</sup> entre SUMA, SECTUR Mich<sup>103</sup> y FONATUR, para la elaboración del PEDTC así como tampoco para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cuitzeo (en adelante PDU).

En el 2006 se realiza el tercer convenio de coordinación de acciones y aportación de recursos<sup>104</sup>, a solicitud de la “Asociación” para llevar a cabo el rescate del ex convento de Santa María Magdalena de Cuitzeo. El gobierno de estado aporta \$813,000.00 MN de recursos federales y \$1, 413,000.00 MN de recursos estatales, el ayuntamiento de Cuitzeo aporta \$1, 000,000.00 MN. El convenio lo celebran la SECTUR Mich en representación de su titular, la CPLADE<sup>105</sup> representada por su titular, el ayuntamiento de Cuitzeo representado por el presidente, síndico y secretario municipales, la “Asociación” representada por el presidente y tesorero.

---

<sup>102</sup> De acuerdo al Artículo 40, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán (12 de abril 2007), la CPLADE es la institución encargada de la coordinación entre las dependencias de la administración pública estatal en función del seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo.

<sup>103</sup> En la entrevista dirigida al Director de Desarrollo Urbano de SUMA del 2008 (12 de mayo 2011) y Sub secretario de SECTUR estatal (12 de mayo 2011).

<sup>104</sup> Convenio N: SECTUR/DES/005/2006

<sup>105</sup> En ese tiempo SEPLADE.

Al igual que en los convenios pasados, continua la "Asociación" como administradora y ejecutora de los recursos. Entre las funciones adquiridas, está la de contratar bienes, servicios y mano de obra requeridos para la obra, tramitar permisos y licencias requeridas ante las autoridades correspondientes. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se establece como la encargada de llevar a cabo la vigilancia, control y evaluación de la obra pública, al igual que en los convenios anteriores no se define la secretaría estatal encargada de la supervisión técnica correspondiente. No se especifican las obras a realizar en el ex convento así como tampoco se muestra un catalogo de conceptos ni presupuesto de obra que especifiquen las actividades a realizar, el costo y calidad de las mismas.

El 7 de julio del 2006 se institucionaliza el Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo<sup>106</sup>, de acuerdo a la información mostrada en la acta de integración del Comité Pro Pueblo Mágico, los participantes propusieron al vicepresidente de la "Asociación" como el presidente del comité Pro Pueblo Mágico<sup>107</sup>. La mitad de los integrantes del comité son representantes de sociedades civiles e instituciones públicas de la ciudad de Morelia. La otra mitad son representantes de sociedades civiles y del ayuntamiento de Cuitzeo.

Situación contradictoria a las reglas de operación del programa pueblos mágicos, ya que establece la conformación del comité como un medio para darle voz a la comunidad, considerando que la intervención se realiza en Cuitzeo, la mayoría de sus integrantes se supone deberían pertenecer a la comunidad. Se menciona en el acta que el objetivo de los integrantes del comité es formalizar y dar seguimiento a la integración final del expediente que permita la incorporación de Cuitzeo al programa pueblos mágicos.

El 27 de julio del 2006 el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo solicita al Subsecretario de la SECTUR federal que Cuitzeo sea presentado como aspirante para obtener la nominación de Pueblo Mágico ante el comité inter institucional del programa pueblos mágicos, desarrollado y coordinado por la SECTUR federal, toda vez que se han cumplido con los requisitos establecidos del

---

<sup>106</sup> En referencia a la entrevista del 9 de mayo 2011, realizada al presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, menciona que el Comité Pro Pueblo Mágico ya estaba formado cuando el inició su administración y el secretario de la SECTUR le llamó para que se oficializara el comité.

<sup>107</sup> En la entrevista con los presidentes municipales de Cuitzeo del 2002-2004 (entrevistado el 19 de mayo 2011) y 2005-2007 mencionan que el presidente del Comité Pro Pueblos Mágicos ostentaba el cargo antes de que se institucionalizara la integración Del Comité Pro Pueblos Mágicos.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Programa Pueblos Mágicos<sup>108</sup>, que serán presentados ante dicho comité a través de un expediente técnico.

El 11 de agosto del 2006, el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico envía al Subsecretario de Operación Turística de la SECTUR federal el expediente técnico digital para completar los requisitos, con el objetivo de presentar a Cuitzeo como aspirante al nombramiento de Pueblo Mágico.

En noviembre 2006 queda concluido el PEDTC por parte de la FONATUR<sup>109</sup>. El PEDTC fue aprobado<sup>110</sup> por el Gobierno del Estado, SECTUR federal y Ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007,<sup>111</sup> el 13 de noviembre del 2006 durante la celebración del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, en un acto público. En entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, menciona que no recuerda que se haya hecho la consulta pública del PEDT así como tampoco hay documentos oficiales que lo demuestren.

El 13 de noviembre 2006 se hace oficial el ingreso de Cuitzeo al programa pueblos mágicos<sup>112</sup>, en un acto público en la plaza del centro de Cuitzeo, estando presentes el gobernador del estado, el secretario de turismo federal, el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007. El 2007, siendo el último año de la administración municipal de Cuitzeo 2005-2007 así como del gobierno estatal 2002-2008, una vez alcanzado el nombramiento de pueblo mágico es notorio la disminución en el ritmo de las gestiones en materia turística<sup>113</sup> en Cuitzeo. En este año se realiza la gestión del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cuitzeo (PDU), no existen documentos ni información de las entrevistas que indique la institución que solicitó la realización del PDU.

Sin embargo menciona el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, que la Secretaría de Turismo estatal y la SECTUR federal motivaron al ayuntamiento

---

<sup>108</sup> No todos los requisitos estaban cubiertos, pues aún no estaba terminado el PEDTC y el PDU aun no se había iniciado.

<sup>109</sup> Fecha señalada en el mismo PEDTC.

<sup>110</sup> La aprobación del PEDTC por las autoridades estatales o municipales era un compromiso obligado para brindarles la asesoría técnica en la realización del PEDTC. No. oficio: DAPAT/ FVA1175-A /2006. Con fecha del 3 de mayo 2006. Compromiso que asumió el Presidente municipal 2005-2007 al aceptar los términos de referencia señalados por FONATUR. Oficio 691. Presidencia Municipal de Cuitzeo. Ramo 05/2006. 31 de mayo 2006.

<sup>111</sup> Periódico la Jornada Michoacán. 14 de noviembre 2006.

<sup>112</sup> Noticia publicada en un boletín de SECTUR federal. fuente: [http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect\\_Boletin\\_113\\_Oficializan\\_ingreso\\_de\\_CuitzeoMic](http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Boletin_113_Oficializan_ingreso_de_CuitzeoMic)

<sup>113</sup> Se confirma en entrevista el 9 de mayo 2011 con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, y lo atribuye al desgaste o la falta de atención de la SECTUR Michoacán hacia otros proyectos.

para la realización del PEDTC. El Director de Desarrollo de Urbano de SUMA, hace mención que el PDU fue realizado porque era parte de los requisitos de la incursión al programa pueblos mágicos y había premura en su elaboración.

Comenta el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, que el PDU lo elaboró SUMA, que se coordinó con el Ayuntamiento en la elaboración del programa, a través de la oficina de la dirección de urbanismo y obras públicas municipal, que estaba a cargo de dos arquitectas que le orientaban y daban la confianza al presidente municipal de que todo marchaba bien y él la externaba a sus compañeros del ayuntamiento.

La aprobación del PDU la realizó el cabildo; menciona el presidente municipal de Cuitzeo que durante la probación no hubo problemas para ponerse de acuerdo, debido a que el ayuntamiento no estaba capacitado en cuestiones de planeación urbana, sus decisiones eran basadas en la confianza de los actores que les hacían las propuestas, como el presidente del Comité Pro Pueblos Mágicos y la SECTUR Michoacán:

*E: bueno, (9) durante la elaboración del programa de desarrollo Urbano y del plan estratégico para el desarrollo turístico de Cuitzeo, ¿llegó a pasar que los encargados de la aprobación de los programas, estuvieron de acuerdo en su mayoría o por el contrario que no lograron ponerse de acuerdo?*

*PM: ... no, casi hubo regularidad en cuanto a los acuerdos que se tomaron, casi no hubo mucho problema para tomar los acuerdos. Como casi son cuestiones muchas veces técnicas, este y aquí pues... no estamos tan diestros en las cuestiones técnicas, entonces, casi nos íbamos y pues no había mucho problema dentro del Comité de pro nombramiento, pues no, no había mucho problema, confiamos tanto en la Secretaría de turismo, como el presidente del comité pro pueblo mágico de Cuitzeo en lo que nos presentaban.*

Menciona el director de desarrollo urbano de SUMA, que dado que el PEDTC ya estaba culminado, gran parte de las propuestas se retomaron y otras no, porque no consideraban que fueran propuestas realistas, ya que implicaban expropiaciones de negocios ya establecidos y de viviendas al borde del lago, en el sur de Cuitzeo. El PDU es terminado en noviembre del 2007<sup>114</sup>, según el funcionario de SUMA se realizó la consulta pública del PDU y entró en vigencia hasta el 2008. Dado que el término del PDU coincidió con el final de la administración municipal 2005-2007, se corría el riesgo de que la administración

---

<sup>114</sup> Es la fecha que muestra la cartografía del PDU.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

entrante fuera la encargada de la aprobación del PDU. Para evitar problemas y dado que había premura en la realización del PDU, el director de desarrollo urbano comenta que realizó una reunión con los candidatos a presidentes municipales<sup>115</sup> en la que les expuso las ventajas del PDU y convenció de firmar un acuerdo en que el que se comprometían a darle continuidad al PDU si quedaban como presidentes. Sin embargo el cabildo municipal del 2005-2007 fue quien aprobó el PDU.

### **3.4.3. Tercera etapa, posterior al nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico.**

Posterior a la obtención del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo ingresa a la SECTUR Michoacán desempeñando el cargo de Subsecretario de Operación Turística. La participación de este actor, según comenta el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, fue muy importante en el proceso de gestión del programa pueblos mágicos pues *fungió como el enlace entre el municipio y el titular de la SECTUR estatal y entre el Comité Pro Pueblo Mágico y la SECTUR estatal*. Realizó muchos trámites durante el proceso de gestión del programa Pueblos Mágicos y el ayuntamiento solo los firmaba, asimismo, se encargaba de coordinar y dar propuestas al ayuntamiento.

En 2007, se celebra el Convenio Modificadorio del Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos, por medio del cual se asignan recursos federales a la entidad para la realización de proyectos de desarrollo turístico y la construcción de infraestructura en el estado de Michoacán. En total se destinarían \$48, 108,126.00 MN, de los cuales aportaría el gobierno federal, estatal y gobiernos municipales. De la cantidad total se destinó el 28%, equivalente a \$13, 500,000.00 MN a Cuitzeo. El convenio fue celebrado por la SECTUR federal representada por su titular; el Gobierno del Estado de Michoacán representado por el gobernador, el titular de CPLADE<sup>116</sup>, el titular de la SECTUR estatal y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Se presenta un anexo en el que a Cuitzeo se le designan \$9, 000,000.00 MN para la cuarta etapa de rescate del ex convento de Santa María Magdalena, \$1, 500,000.00 MN para la segunda etapa de imagen urbana en Cuitzeo y \$3, 000,000.00 MN para el empedrado de 2 calles y sus banquetas. En este

---

<sup>115</sup> El director de desarrollo urbano menciona que el presidente municipal 2005-2007, no estaba muy seguro de realizar tal acción, porque no quería que los candidatos lo tomaran como una imposición.

<sup>116</sup> En ese tiempo era SEPLADE.



Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

convenio no se hace mención específica de las acciones a realizar, no se presentan catálogos ni presupuestos de la obra.

En el 2008 hay un cambio de administración pública estatal; continuó el PRD del periodo 2008-2012, mientras que en la SECTUR Michoacán continúa el titular en su cargo. De igual manera, en el 2008 se cambia el ayuntamiento de Cuitzeo, ahora pertenece al PRI.

No se tiene información pública sobre un convenio de coordinación en materia de asignación de recursos del 2008, en el que se especifique los recursos destinados para la construcción de infraestructura turística de Cuitzeo así como los agentes encargados de ejecutar tales obras. Sin embargo la SECTUR Michoacán en un inventario de obras convenidas con la SECTUR federal, hace público que se aplicaron \$14, 397,596.00 MN en total para la tercera etapa de mejoramiento de imagen urbana de dos calles del centro histórico, así como para las restauraciones de edificios históricos en el centro, del ex convento de Santa María Magdalena y para la iluminación de las fachadas del templo y ex convento, así como la capilla de indios.

En el 2008 aparece como noticia internacional, la visita de los príncipes de Asturias en Cuitzeo, donde fueron recibidos por el presidente de la república, el gobernador del estado y el presidente municipal, en el Ex convento de Santa María Magdalena. El príncipe de Asturias expresa la intención de trabajar conjuntamente Michoacán y España en dos puntos claves: *"la restauración del patrimonio histórico artístico y el apoyo a los sectores con menos recursos"*.<sup>117</sup>

Para crear una atmósfera de seguridad en este encuentro político, se cerró el centro de Cuitzeo y se emplearon elementos de seguridad federal que imposibilitaron el libre tránsito de los habitantes de Cuitzeo<sup>118</sup>. Con este evento diplomático Cuitzeo fue proyectado internacionalmente, pareciera que esta proyección no solo sirvió como promocional turístico, sino que legitimó las intervenciones en el patrimonio y espacio público realizadas por la "Asociación",

---

<sup>117</sup> Página electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=39018>. Acceso en noviembre 2011.

<sup>118</sup> Información recabada a través de la técnica bola de nieve, se entrevistó un actor que participó en el proceso de gestión del Programa Pueblos Mágicos como integrante del Comité Pro Pueblos Mágicos de Cuitzeo (19 de mayo 2011), es residente del centro de la localidad además de que cuenta con un amplio material fotográfico de la historia de Cuitzeo, incluyendo las modificaciones urbanas que ha tenido a raíz del nombramiento de pueblo mágico.

pues en el discurso político<sup>119</sup> Cuitzeo adquirió mayor valor una vez que se conoce en el extranjero y es visitado por personalidades de talla internacional.

Las inversiones realizadas en Cuitzeo aumentaron considerablemente a partir de la nominación de pueblo mágico, en el 2009 se invirtieron \$16, 822,045.61 MN y en el 2010, \$14, 100,000.00 MN. Desde el 2004 al 2010 se han invertido \$ 71, 045,641.61<sup>120</sup> MN. Durante el 2009 y el 2010 se continuó con la celebración de convenios para dirigir recursos económicos hacia el mejoramiento de imagen urbana, restauraciones en el ex convento y del espacio público, todos estos elementos ubicados en el centro de Cuitzeo. La "Asociación" continuó como ejecutor y administrador de las obras que implicaban las restauraciones de edificios históricos así como de la plaza central de Cuitzeo<sup>121</sup>.

Aun cuando las inversiones económicas han aumentado sustancialmente, de acuerdo a las entrevistas realizadas, es evidente el descontento que ha generado en la población, el hecho de que el ex convento de Santa María Magdalena, ha sido empleado para la realización de fiestas privadas de políticos y sus parientes, mientras que para la localidad no está permitido<sup>122</sup>. Incluso la fiesta del pueblo, del señor de la inspiración de Capacho, se prohibió la celebración en la explanada principal, fue cambiada al estadio, en las orillas del pueblo. Situación que ha provocado el descontento de la población porque consideran que les quitan sus tradiciones<sup>123</sup>.

Otra situación que ha causado malestar en un sector de la población de Cuitzeo, es la reubicación del comercio ambulante en la plaza principal de Cuitzeo en el 2011, como parte de las reglas de operación del programa Pueblos Mágicos, los comerciantes fueron reubicados a dos mercados establecidos. La reubicación causó inconformidad en los comerciantes porque sus ventas han disminuido

---

<sup>119</sup> En entrevista menciona el presidente municipal 2008-2011, que ahora Cuitzeo vale más debido a las visitas y eventos de talla internacional. Entrevista del 16 de mayo 2011.

<sup>120</sup> De acuerdo a la Relación de obras convenidas con la SECTUR Federal y la SECTUR Michoacán en Cuitzeo. Documento proporcionado por la SECTUR Michoacán en mayo 2011.

<sup>121</sup> Convenio Modificadorio al Convenio de Coordinación SECTUR/SDT/001/2009, periódico oficial tomo CXLVIII, no. 48. Del 18 de febrero 2010; Periódico oficial del estado de Michoacán, tomo CXLVI, no. 99 del 24 de julio 2009.

<sup>122</sup> Perito de la sección de monumentos del Centro INAH Michoacán, entrevista del 30 de mayo 2011;

Regidor de Ecología y Turismo del ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007, en entrevista del 16 de mayo 2011.

<sup>123</sup> Regidor de Ecología y Turismo, ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007, entrevista del 16 de mayo 2011.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

considerablemente<sup>124</sup>. Menciona un funcionario de la CPLADE<sup>125</sup>, que la gente se siente “castigada.”

Aun con las inversiones económicas del 2003 al 2011, en rehabilitación del patrimonio, mejoramiento del espacio público y de la imagen urbana de Cuitzeo, los resultados en afluencia turística no han alcanzado los niveles estimados en el PEDT. En el 2010 se alcanzó el máximo de afluencia turística con 17,035 turistas, cuando se calculaba un total de 23,300. Falta un 26.88% para alcanzar la meta estimada. Sin embargo en el 2011, cayó la afluencia turística a 12,939 visitantes<sup>126</sup>. En la siguiente gráfica se muestra el bajo crecimiento de la afluencia turística en Cuitzeo.



**Gráfica 1.** Afluencia turística en Cuitzeo, del 2003-2011. Elaboración propia. Fuente: INAH y SECTUR Michoacán.

Del 2008 al 2011, con base a la observación en el trabajo de campo, se documentó que de las políticas urbano-turísticas planteadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico, solo se han continuado aquellas relacionadas con la inversión en la restauración del ex convento, espacio público y mejoramiento de imagen urbana en el centro de Cuitzeo. En el sur oriente no se han construido aun los proyectos planteados. Las periferias de la localidad de Cuitzeo no han sido

<sup>124</sup>En entrevista con el Comerciante F, del 16 de mayo 2011. Para mayor información ver la tabla 3, del capítulo 2, los actores de Cuitzeo entrevistados representantes del sector privado, comerciantes de la localidad.

<sup>125</sup> Entrevista del 5 de mayo 2011, con el residente de la región III Cuitzeo, de la CPLADE.

<sup>126</sup> Fuente: SECTUR Michoacán. Información recabada por el INAH, a través del registro de visitantes al ex convento de Cuitzeo.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

beneficiadas con la construcción de infraestructura turística, mejoramiento de imagen urbana o creación de empleos.

Como efecto negativo secundario los habitantes perciben que los terrenos, rentas y servicios urbanos en Cuitzeo han aumentado considerablemente en los últimos años a consecuencia de la especulación inmobiliaria causada por la inversión en infraestructura turística y el mejoramiento de imagen urbana<sup>127</sup>.

El ayuntamiento de Cuitzeo 2008-2011, en el 2010 dirigió, su atención hacia el desarrollo de un proyecto regional, titulado "Modelo de desarrollo turístico sustentable para la integración de la región de Cuitzeo, Michoacán", que involucra la participación de los municipios de Cuitzeo, Santa Ana Maya y Huandacareo.

Ahora las estrategias se plantean de manera regional y no solo basadas en la focalización de la infraestructura turística en el centro de Cuitzeo. Sin embargo la participación de la población continua siendo marginada, pues este proyecto fue realizado entre la Facultad de Economía de la Universidad Michoacán, los ayuntamientos de Cuitzeo, Santa Ana Maya y Huandacareo, CPLADE y la SECTUR Mich<sup>128</sup>.

### **3.5 Análisis de las relaciones interinstitucionales del gobierno y sector privado en la gestión del programa pueblos mágicos para la localidad de Cuitzeo.**

Posterior a la relatoría del proceso de gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, se realizara un análisis de las relaciones entre instituciones públicas y privadas:

La alineación partidista entre el Ayuntamiento de Cuitzeo y la SECTUR Michoacán es determinante, en la agilización o retraso de la gestión del programa pueblos mágicos, así como también es reflejo del tipo de relación de ambos niveles de gobierno. Esta situación se percibe en los periodos temporales de las tres administraciones públicas municipales, que participaron de diversas maneras,

---

<sup>127</sup> Información recabada a través de la técnica bola de nieve. En entrevista con actores residentes de la localidad de Cuitzeo que participaron en el proceso de gestión del Programa Pueblos Mágicos como integrantes del Comité Pro Pueblos Mágicos de Cuitzeo, quienes ante su necesidad de suelo para vivienda han observado y experimentado el incremento de los costos de suelo, renta y servicios urbanos, a raíz de la inversión en infraestructura urbana. Fecha del 16 de mayo 2011.

<sup>128</sup> <http://www.mimorelia.com/noticias/57295> Clausura del diplomado internacional sobre "Turismo sustentable para el desarrollo", vecino de la Colonia Morelos de Cuitzeo. Acceso en junio 2011.

dependiendo del partido político al que pertenecen y la coincidencia con la afiliación partidista de la SECTUR Michoacán.

El gobierno estatal desde el 2002 al 2012 pertenecía al PRD y su estructura organizacional se mantuvo de la misma forma. Como antecedente, el titular de la SECTUR Michoacán, anteriormente fue afiliado al PRI. El ayuntamiento del 2002-2004 al pertenecer al PAN, no mantiene relación con la SECTUR Michoacán, pues no participa en el proceso de gestión; en cambio, en la administración del ayuntamiento del 2005-2007, afiliado al PRD, se muestra una relación más activa y participativa entre ayuntamiento y SECTUR Michoacán, al grado de que se alcanza el nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico. Finalmente el ayuntamiento del 2008-2011, al pertenecer al PRI, su participación es menor pero, no es excluido de la gestión de Programa Pueblos Mágicos. Se observa que la alineación partidista entre el gobierno estatal y municipal fue determinante en la coordinación y grado de participación, así como también se prestó a la existencia de relaciones discrecionales entre el presidente municipal del ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007 y la SECTUR Michoacán, puesto que pertenecían al mismo partido político.

Es evidente una serie de conflictos en las relaciones inter institucionales públicas. El primer conflicto se relaciona con el traslape de atribuciones en materia de planeación urbana por parte de instituciones encargadas de la planeación turística. Es decir, la SECTUR Michoacán, encargada de la política turística a nivel estatal, y que funge como coordinadora entre FONATUR y el Ayuntamiento de Cuitzeo, para la realización del PEDTC, que contiene una serie de políticas turísticas que inciden en el desarrollo urbano de Cuitzeo, aprobó el PEDTC sin guardar coordinación o consulta con SUMA, la dependencia estatal encargada de la política de desarrollo urbano, aun cuando Cuitzeo no contaba con ningún plan de desarrollo urbano.

Relacionado con este conflicto, se denota la ausencia de una figura coordinadora entre la SECTUR Michoacán y SUMA. La CPLADE, de acuerdo a la ley debería coordinar las instituciones públicas a nivel estatal<sup>129</sup>, sin embargo su participación como coordinadora es inexistente. Su función se remite a avalar los recursos públicos asignados por la SECTUR Michoacán a la "Asociación" en la intervención del patrimonio edificado<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Ley Orgánica de la administración pública del estado de Michoacán, Art. 41.

<sup>130</sup> Convenios de concertación de acciones y aportación de recursos del 2004-2010.

No existe una relación directa entre el ayuntamiento de Cuitzeo y las instituciones federales encargadas del turismo, como la SECTUR Federal y FONATUR. Esta situación se ejemplifica, con el hecho de que el municipio, para gestionar la incursión de Cuitzeo al programa Pueblos Mágicos con la SECTUR federal, debe ser a través de la SECTUR Michoacán. Esta situación le resta autonomía al ayuntamiento, pues la decisión de participación en la gestión del programa pueblos mágicos, depende de la institución pública intermediaria.

En cuanto a la relación público-privada, que mantiene la SECTUR estatal con la “Asociación” y el comité Pro Pueblo Mágico, se evidencia una serie de actuaciones discrecionales en el proceder de la SECTUR Michoacán: en la designación del vicepresidente de la “Asociación” como presidente del Comité Pro Pueblos Mágicos, cuando debe ser a través de un proceso de votación<sup>131</sup>; y la designación de la “Asociación”, como la administradora de recursos públicos para restaurar el patrimonio edificado de Cuitzeo, cuando es un bien público y no existe participación colegiada por instituciones encargadas del cuidado del patrimonio, por ejemplo INAH; así como tampoco se generaron los mecanismos de participación social en Cuitzeo que fundamenten las decisiones tomadas por la SECTUR Michoacán. Estas relaciones entre la SECTUR Michoacán y estas dos instituciones: “Asociación” y Comité Pro Pueblo Mágico, se consideran como informales.

Debido a la existencia de vacíos legales<sup>132</sup>, no existe un marco que regule la participación del sector privado en el manejo de bienes públicos, como el patrimonio y los recursos públicos, así como las reglas de su actuación y las instituciones encargadas de supervisar que no existan conflictos de interés en las relaciones del sector público y privado. Es notoria la falta de una institución autónoma del gobierno estatal y federal, que supervise la relación público-privada. En este caso, en cuanto a la atribución de funciones y recursos públicos que la SECTUR Michoacán delegó a la “Asociación”.

La segunda relación informal observada, entre el sector privado y sector público, surge cuando el vicepresidente de la “Asociación” asume el cargo de Presidente del Comité Pro Pueblo Mágico, impuesto por el titular de la SECTUR Michoacán. El presidente no generó algún mecanismo de participación social, en el cual los habitantes de Cuitzeo pudieran manifestar sus intereses respecto al uso de los

---

<sup>131</sup> Reglas de operación del programa Pueblos Mágicos, sin fecha, pág. 16-17.

<sup>132</sup> Durante el proceso de gestión del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, la Ley de Asociaciones Público Privadas aun no se había decretado, sino hasta el 14 de Diciembre 2011.

recursos públicos, la restauración y uso del patrimonio, así como las áreas en donde se generaría la inversión turística. La participación social en Cuitzeo, fue suplantada por la “Asociación” y por la SECTUR Mich.

Continuando con las relaciones informales detectadas en el caso de estudio, se encuentra que el comité Pro Pueblo Mágico realizó una serie de acciones, que complementaron las funciones públicas correspondientes del Ayuntamiento de Cuitzeo. Al realizar trámites, coordinar el mismo Ayuntamiento, al dar propuestas y terminar influyendo en la aprobación de la implementación de políticas urbano-turísticas, que son de interés público por los efectos que conllevan en la población.

Finalmente se percibe que las comunidades políticas de Cuitzeo son mantenidas al margen de la gestión del programa Pueblos Mágicos, puesto que el único mecanismo de participación formal, que establece el Programa Pueblos Mágicos, es la existencia de un comité que ha sido impuesto por el titular de la SECTUR Michoacán y por el sector privado, la “Asociación”.

Bajo esta condición, las comunidades de Cuitzeo no han participado en la implementación de políticas urbano-turísticas contenidas en el PEDTC, ni en la intervención y uso del patrimonio edificado y espacios públicos de Cuitzeo, así como en el manejo de recursos públicos. Una aproximación en la participación de las comunidades de Cuitzeo fue a través de la consulta pública del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo, sin embargo la planeación urbano-turística ya se había definido con la aprobación y puesta en marcha del PEDTC. En el esquema 3, se plasman las relaciones interinstitucionales de los sectores público y privado en la gestión del programa pueblos mágicos de Cuitzeo.

### **3.6 Mecanismos de coordinación entre instituciones gubernamentales y el sector privado que facilitaron la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo.**

Los principales mecanismos de coordinación que facilitaron la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, se relacionan con la centralización de la toma de decisiones y acciones, que ejercieron la “Asociación” y la SECTUR Michoacán. Tal condición disminuyó los desacuerdos y diferencias que podrían generarse a partir de la socialización de la toma de decisiones<sup>133</sup>, situación que posiblemente retardaría el nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico:

---

<sup>133</sup> Es importante mencionar que no se está emitiendo una opinión moral respecto a las acciones que emprendieron estos dos actores, la intención es mostrar la manera en que se coordinaron para alcanzar el nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Primero, la unión público-privada, entre la SECTUR Michoacán y la "Asociación", basada en una mediación personalista. El titular de la SECTUR Michoacán impuso al presidente del Comité Pro Pueblo Mágico, encargándole la gestión del Programa Pueblos Mágicos para Cuitzeo. Dada la experiencia laboral del agente gestor, ya que desempeñó cargos en la SECTUR estatal y federal, el conocimiento que adquirió sobre la conformación de productos turísticos y de los procesos burocráticos, así como los contactos en el sector público con los que cuenta, facilitaron y agilizaron la gestión del programa pueblos mágicos.

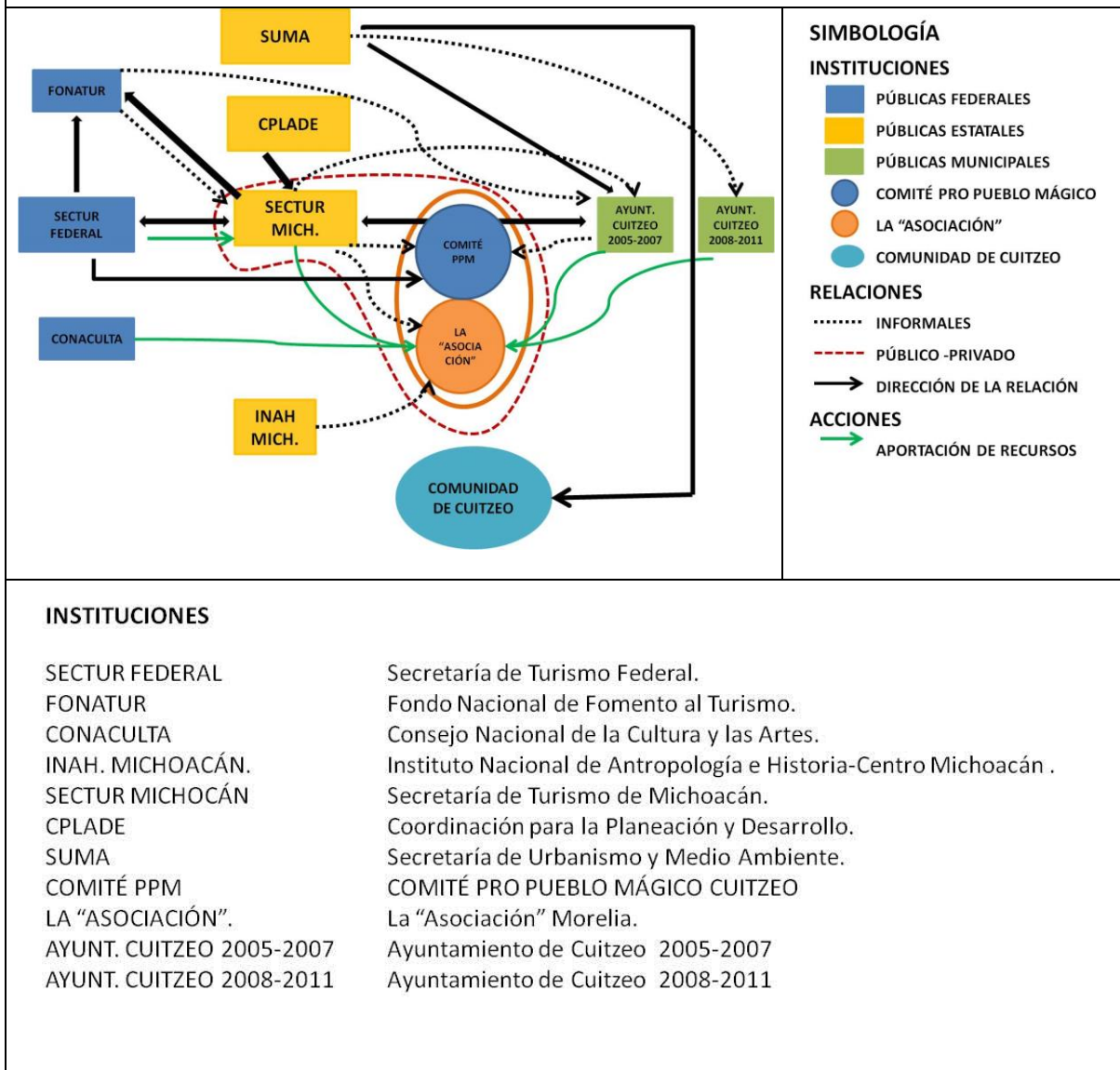
La estabilidad y duración de esta unión público-privada, del 2004 al 2012, se debió a que la administración pública estatal se mantuvo con la misma afiliación partidista por dos periodos, 2002-2012, permitiendo así la continuidad de las políticas urbano-turísticas y en la organización institucional en la SECTUR Michoacán.

Segundo, el sector privado retomó atribuciones correspondientes al gobierno local, afectando su autonomía. El sector privado, a través de la figura del presidente del comité Pro Pueblo Mágico, influyó en la aprobación de políticas urbano-turísticas, así como fungió de enlace entre el municipio y el titular de la SECTUR Michoacán.

Tercero, suplantación de las comunidades de Cuitzeo por el sector privado. El hecho de que el presidente del comité Pro Pueblo Mágico fue impuesto por el titular de la SECTUR Michoacán, sin que las comunidades de Cuitzeo lo eligieran de manera democrática, se relaciona con la falta de mecanismos de participación social dentro del Comité Pro Pueblo Mágico, para la toma de decisiones sobre bienes de interés público.



**Esquema 3. Mapa de relaciones interinstitucionales del gobierno y sector privado en la gestión del programa pueblos mágicos de Cuitzeo.**



Cuarto, en la concentración de la toma de decisiones en la gestión del programa pueblos mágicos, no solo se marginó la participación de las comunidades políticas de Cuitzeo, sino que a nivel institucional se reprodujo tal situación. SUMA, la dependencia a nivel estatal encargada de la planeación urbana y del ordenamiento territorial, no participó en la elaboración del Programa Estratégico de Desarrollo Turístico para Cuitzeo, siendo el documento rector de la política urbano turística, que tienen efectos en el cambio de uso de suelo, la especulación

inmobiliaria y la segregación socio espacial. Al concentrar la toma de decisiones entre la “Asociación” y el titular de la SECTUR Michoacán, se agilizó el proceso de gestión pues no se dio espacio a una contrarréplica que implicara demora de tiempo, en la gestión del programa pueblos mágicos.

### **3.7. Conclusiones capítulo tercero.**

La alianza público–privada, entre la SECTUR estatal y la “Asociación”, en la gestión del programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo, basada en una mediación personalista, permitió la agilización y concreción del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y con ello la obtención de sustanciales recursos públicos para la intervención del patrimonio edificado, del espacio público e inversión en infraestructura urbana en el centro de Cuitzeo. Sin embargo, esta gestión se dio en detrimento de la participación social y de la autonomía del gobierno municipal.

El comité pro pueblo mágico no generó los mecanismos de participación social, mediante los cuales se socializara la toma de decisiones respecto al manejo de bienes de interés público como: patrimonio y el espacio público, la localización de la inversión en infraestructura turística, el manejo y administración de los recursos públicos a los que se accedió mediante el programa pueblos mágicos.

En el caso del gobierno municipal su autonomía fue afectada. Debido a que el sector privado -la “Asociación” y el Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo- reemplazó atribuciones del ayuntamiento, al influir en la aprobación de la política urbano-turística, atribución que solo corresponde al ayuntamiento. Así como, el sector privado funcionó como enlace gestor entre la SECTUR estatal y el municipio durante la gestión del programa pueblos mágicos, cuando no deben existir instituciones intermedias entre el gobierno estatal y el municipal<sup>134</sup>.

La falta de autonomía del ayuntamiento, se reafirma con el hecho de que en el escenario legal e institucional nacional, no existen mecanismos de participación que permitan al municipio intervenir en la gestión de políticas urbano-turísticas a nivel nacional, estatal, ni en su propio territorio porque reproducen los lineamientos generales establecidos a nivel nacional, es decir, hay una centralización federal de la política urbano turística. En el caso del programa Pueblos Mágicos, se fortalece a la SECTUR estatal al determinarle como enlace entre el ayuntamiento y federación, así como la administradora de los recursos públicos derivados del programa Pueblos Mágicos. Por el contrario la participación del ayuntamiento en cuanto al manejo de recursos públicos, aplicados en las intervenciones del

---

<sup>134</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, Art.12.

patrimonio edificado, se limita a la aportación de más recursos públicos, sin tener atribuciones para la supervisión de los recursos públicos aplicados por el sector privado.

En el caso de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, es notoria la existencia de vacíos legales<sup>135</sup> que limitaron la regulación sobre la asociación público-privado y la participación del sector privado en la toma de decisiones y manejo de bienes de interés público. Se requieren regulaciones que garanticen que al intervenir el sector privado, el acceso y la toma de decisiones sobre los bienes públicos no sea restringido a determinados actores, como ocurrió con el patrimonio, el espacio público y la localización de la infraestructura turística de Cuitzeo. Por otro lado, es necesaria la presencia de instituciones autónomas que supervisen las asociaciones público-privadas para que no existan conflictos de interés, y que estas uniones público-privadas, no se vean reducidas a la participación del estado y el mercado, sino que la representación de lo público de cabida a la participación de las comunidades políticas a través de mecanismos formales.

En este sentido, se reflexiona en torno al concepto de lo público, no como un gran ente singular, sino conformado por distintas representaciones (Sikor et al, 2008: 14), que en el caso de la gestión del programa pueblos mágicos para Cuitzeo, las instituciones públicas más representativas: SECTUR Federal, SECTUR estatal y el ayuntamiento de Cuitzeo, se definieron como entidades completamente diferentes, con atribuciones que determinaron su grado de participación, aun cuando todas pertenecen al gobierno en distintos niveles. En la búsqueda de las múltiples representaciones de lo público, es notoria la ausencia de comunidades políticas de Cuitzeo, que participen mediante canales formales en la toma de decisiones sobre los bienes de interés público.

Se muestra como en la práctica se rompe con el paradigma del modelo económico neoliberal, en que lo privado no puede ser público y viceversa. Cuando en este caso de estudio, se presencian dos uniones híbridas público-privado. Por una parte la relación público-privada, entre la SECTUR Michoacán y la "Asociación", cuyo objetivo de su unión fue la obtención de recursos públicos para la restauración del ex convento de Cuitzeo, a través del nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico; y por otro lado, el caso del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo, situación en que el presidente de tal comité, juega un doble rol como

---

<sup>135</sup> Como se menciona anteriormente, la Ley de Asociaciones Público Privadas, se decreto posteriormente al nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico.

representante del sector privado y del sector público a la vez. Es decir, es vicepresidente de la “Asociación” y al mismo tiempo representa a las comunidades de Cuitzeo. Se consideran estas dos representaciones híbridas público-privado, no solo por el origen público o privado de sus integrantes, sino por sus prácticas y los intereses particulares que persiguen.

La SECTUR Michoacán al ser una institución gubernamental se considera como representante del sector público, sin embargo las prácticas discrecionales que llevó a cabo el titular de esta institución -como priorizar la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico sobre la localidad de Santa Clara del Cobre, cuando ya estaba mucho más desarrollada turísticamente<sup>136</sup>; al determinar que la “Asociación” ejerciera los recursos públicos en la restauración del patrimonio o al imponer el presidente del Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo, acciones en las que no hubo consenso social que las respaldaran- denotan un interés privado relacionado con el hecho de que el titular es oriundo de Cuitzeo y con ello se confiere un carácter híbrido a la SECTUR Michoacán.

Al pensar lo público y privado más allá de la dicotomía entre el estado y mercado, en que lo público no puede ser privado y viceversa (Sikor et al, 2008) por las funciones de interés público que desempeñó la “Asociación” - administró recursos públicos, tomó decisiones en relación a la restauración del patrimonio y espacio público, e influyó en la localización de la infraestructura turística, son tareas que corresponden al sector público y son aspectos que afectan el interés público, en la medida en que se restringe o condiciona el uso de los bienes colectivos- de ahí que se define como híbrido: privado por su representación e intereses y público por sus prácticas. Ya que las acciones de la “Asociación” son socialmente visibles y de interés público, en este sentido actúa como una representación de lo público y por tanto le es obligatorio rendición de cuentas y transparencia a sus actos.

---

<sup>136</sup> En entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, del 9 de mayo 2011.

## **Capítulo 4. Análisis de la capacidad de las instituciones gubernamentales y del sector privado en relación con la generación de políticas de inversión urbana-turística y su papel en promover esquemas de equidad espacial.**

### **4.1 Introducción al capítulo cuarto.**

En el capítulo cuarto se analiza la capacidad de las instituciones públicas y privadas -participantes en la gestión del programa pueblos mágicos de Cuitzeo- para gestionar políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial, en relación a las leyes y políticas<sup>137</sup>. Para ello, con base al análisis de la LGEEPA realizado por Antonio Azuela, se retoma la clasificación de las “piezas del derecho” (Atienza y Manero, 1996, en Azuela, 2006:159) para indagar la ausencia de reglas y procedimientos, contradicciones entre principios y reglas-procedimientos, así como la condición que guarda el concepto de “equidad espacial” en el marco legal mexicano, es decir si ha sido juridificado (Azuela, 2006: 96-106).

A través del desarrollo del capítulo 4, se pretende alcanzar el segundo y tercer objetivos particulares de la tesis. La finalidad de este análisis es detectar dentro del marco legal y las políticas, los elementos que permiten las prácticas de las instituciones que obstaculizan la gestión de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial y que son inherentes a los déficits institucionales detectados en el capítulo tercero. Se comenzará por definir los elementos que componen la tarea adecuada así como los déficits de la capacidad institucional detectados en el capítulo tercero y su relación con ésta.

### **4.2. Definición de la tarea adecuada: generación de políticas urbano-turística promotoras de equidad espacial.**

En términos de equidad espacial, el ingreso de una familia se relaciona con el acceso que puede tener a los bienes y servicios urbanos, y con el valor de su propiedad, ya sea terreno o construcción (Harvey, 2007:49). La forma de una ciudad, es decir, la manera en que los bienes y servicios de una ciudad se localizan afectan el ingreso de una familia.

La localización es importante en la distribución de los bienes públicos porque afecta directamente la accesibilidad hacia determinados bienes y servicios urbanos, además se generan efectos de proximidad que inciden en el aumento o

---

<sup>137</sup> El marco jurídico y los programas analizados se especifican en el marco metodológico.

disminución del valor de una propiedad. La localización implica que no todos se benefician de manera homogénea, en cantidad ni en calidad, aun cuando exista la producción suficiente del bien o servicios públicos. Por lo tanto, la localización de los bienes públicos urbanos afecta la accesibilidad que una familia pueda tener a un bien público y por tanto en la disminución o aumento de su ingreso.

Las modificaciones que pueda sufrir una ciudad en cuanto a la localización de sus recursos, funcionan como mecanismos de redistribución del ingreso, que pueden generar patrones de equidad o inequidad espacial para sus habitantes, en función de la accesibilidad y proximidad que se tengan a los recursos de la ciudad, así como del equilibrio de efectos positivos y negativos exteriores a los que se expongan las propiedades de los habitantes.

Los efectos exteriores son definidos como aquellos subproductos que resultan de las acciones de terceras personas, los costos de éstos no están determinados y de manera indirecta o directa afectan el bienestar de los individuos, por ejemplo el ruido provocado por un aeropuerto, los olores de un rastro, son elementos que pueden depreciar el valor de una propiedad por las molestias generadas a sus usuarios, por el contrario hay efectos exteriores positivos, como la proximidad a equipamientos, que ante la demanda de sus servicios aumentan los valores del suelo, sea para renta o compra (Mishan, 1969:164 citado en Harvey, 2007:54).

Con base en los argumentos anteriores, para esta investigación se retoman los siguientes elementos como los ideales a alcanzar a través de la gestión de políticas urbano-turísticas, bajo esquemas de equidad espacial:

1. *La distribución justa de los costos y beneficios de los efectos exteriores, generados en el proceso de urbanización, que afectan el ingreso de un individuo.* (Harvey, 2007) Lo que implica una distribución justa<sup>138</sup> de la inversión en infraestructura turística<sup>139</sup> y el mejoramiento de imagen urbana, que conlleva el suministro de infraestructura y servicios públicos<sup>140</sup>.
2. *La accesibilidad para todos los ciudadanos, en cuanto a distribución y costo, a los bienes y servicios públicos urbanos.*<sup>141</sup> En referencia a bienes y

---

<sup>138</sup> Tema relacionado con el desarrollo urbano equitativo y sustentable, artículo 5.

<sup>139</sup> Este criterio sobre la función social de la ciudad, artículo 2.

<sup>140</sup> Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004

<sup>141</sup> Artículo 12 sobre el derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos.

servicios como: luz, drenaje, agua potable, fuentes de comunicaciones, saneamiento y equipamientos<sup>142</sup>.

3. *Participación social como un elemento de control de los mecanismos que generan desigualdad espacial.* (Thompson, 1965 citado en Harvey, 2007:93) La participación en la negociación sobre la distribución de los recursos urbanos, bienes y servicios puede generar una distribución más equitativa, pues las comunidades políticas buscan el interés público. No se permite que un grupo social reducido tome las decisiones sobre la distribución de la estructura urbana, con los bienes y servicios contenidos en su interior.

En el caso de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, se analiza la participación social<sup>143</sup> en cuanto a la restauración del patrimonio, definición del uso del patrimonio y de las normas para su uso<sup>144</sup>; así como del manejo de recursos públicos y la definición de la localización de la infraestructura turística<sup>145</sup>.

4. En la formulación e implementación de políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de la propiedad y los intereses especulativos<sup>146</sup>. Se menciona en relación a la regulación que debe existir sobre la participación del sector privado en la gestión de política urbana. Si bien, éste enunciado no limita la participación del sector privado en la gestión de política urbana, si se establece la anteposición del interés público sobre del privado.

Establecidos los ideales que componen el concepto de equidad espacial para esta investigación, se procede a abordar los déficits encontrados en el capítulo tercero, sobre el análisis de las relaciones interinstitucionales. Como se

---

<sup>142</sup> Carta Mundial por el derecho a la ciudad, 2004:2.

<sup>143</sup> El derecho a la participación en la planeación y gestión urbana así como en la implementación de políticas públicas y el presupuesto, es retomado en los artículos 1, 2 y 3, de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005: 2- 4.

<sup>144</sup> La población debe participar de manera activa en la toma de decisiones sobre la conservación del patrimonio, establecido en la Carta de Ámsterdam, 1975. Las herramientas de participación ciudadana deben conferir capacidad de actuación para que los actores entre otras cosas, establezcan objetivos y acuerden medidas para salvaguardar su patrimonio. Recomendaciones sobre el paisaje urbano histórico, 2011:7.

<sup>145</sup> Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004 y Carta de Ámsterdam, 1975.

<sup>146</sup> Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Artículo 2, 2004:3.

mencionaba en el marco metodológico, se evaluaron los déficits, según la clasificación que establece Oszlak y Orellana (1991:7), primero en relación al marco jurídico y las políticas, segundo en correspondencia a las relaciones interinstitucionales.

Los déficits encontrados se vinculan a elementos definidos como “dimensiones o niveles de la capacidad institucional” (Grindle, 1997:483-485), estos elementos afectan la capacidad institucional para la realización de una tarea adecuada. En este caso de estudio, se determina que los déficits encontrados se vinculan a dos dimensiones de la capacidad institucional: el “contexto institucional del sector público”, porque en este nivel se gestionan los marcos legislativos y las políticas públicas; y el segundo tipo se relaciona con un componente referido a las “relaciones inter institucionales”<sup>147</sup>, que es un elemento que involucra la participación y coordinación de diferentes instituciones para la realización de la tarea adecuada.

En relación a la dimensión sobre las “relaciones inter institucionales”, encontramos el primer déficit, que es la *ausencia de coordinación entre instituciones públicas encargadas de la planeación urbana y la turística*. Situación relacionada con el hecho de que las atribuciones de las dependencias en materia de turismo inciden en la planeación urbana, sin existencia de mecanismos de coordinación entre ambos sectores. Sobre los elementos referidos al “contexto institucional del sector público”, se encuentran múltiples déficits como:

- *Ausencia de autonomía del ayuntamiento, caracterizada por la falta de capacitación del ayuntamiento en la gestión y toma de decisiones sobre la política urbano-turística y en la ausencia de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de política urbano turística.*
- *Centralización de la política urbano-turística a nivel estatal y federal.*
- *Ausencia de regulación en la participación del sector privado en la gestión de política urbano turística.*
- *Ausencia de mecanismos de participación social en la gestión de política urbano-turística*

---

<sup>147</sup> La autora, lo menciona como *task network*, sin embargo se interpreta como *relaciones interinstitucionales*, porque en el esquema se plantea la realización de una tarea por parte de una red trabajo que comprende la organización y participación de varias instituciones.



- *Discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de turismo y desarrollo urbano a nivel de gobierno estatal.*

En adelante, se procede al análisis de los marcos legales y programas en torno a la gestión de política urbano-turística. Se indaga en qué estado se encuentra la legislación, es decir si existen principios, reglas o procedimientos que permitan o no la consecución de la tarea adecuada, es decir, se investiga la existencia de elementos que colaboran en la formación de los déficits encontrados en la investigación de las relaciones interinstitucionales analizadas en el capítulo 3.

#### **4.3 Juridificación de la categoría “equidad espacial” en el marco legal analizado.**

En este apartado se pretende determinar si la categoría de “equidad espacial” se ha juridificado (Azuela, 2006: 96-106), es decir, si se ha incorporado en la legislación, a raíz de la demanda de actores que le consideren un problema que se debe resolver a través de los componentes del derecho: principios, reglas y procedimientos.

Durante la búsqueda del concepto de “equidad espacial” en la legislación mencionada en el capítulo del marco metodológico<sup>148</sup>, se encontraron diversos conceptos que remiten al de equidad espacial, como: *equidad, justa distribución, equidad social, desarrollo equilibrado, distribución equitativa*. Sin embargo, no se encontró tal cual el concepto de “*equidad espacial*”. Por lo que en el contexto mexicano, el concepto de “equidad espacial” no se ha transformado como una demanda que llegue al campo jurídico y se establezca como un problema a resolver. De manera que se analizaron las leyes que establecen como principios, esta serie de conceptos mencionados, que remiten a la distribución equitativa de los bienes y servicios públicos urbanos.

Brevemente se mencionan los resultados encontrados en este estudio. Tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley rectora a nivel nacional, como en la Constitución Política de Michoacán, que rige las leyes en el estado, se establecen principios sobre la procuración de la equidad. De manera opuesta en la ley sobre el turismo no se observa principio alguno que promueva la equidad.

---

<sup>148</sup> Ver en capítulo 2, la tabla 7, titulado: Leyes analizadas, divididas en cinco áreas temáticas. Clasificadas según el sub nivel espacial de actuación al que pertenecen.

A nivel nacional, solo la Ley General de Asentamientos Humanos remite a la equidad planteada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras que a nivel estatal, hay una mayor concordancia en la búsqueda de la equidad entre la Constitución estatal y las demás leyes temáticas, salvo en materia de turismo, pues no hay legislación a nivel estatal. A nivel municipal, es evidente la ausencia de leyes en la mayoría de los temas, salvo en el tema de la administración pública y en este nivel no se encontró el establecimiento de principios promotores de equidad.

Un aspecto importante a mencionar, relacionado con la ausencia de legislación a nivel municipal, es sobre las escalas de aplicación y de demanda de la ley, mientras los marcos jurídicos a nivel estatal y federal se promueven principios de equidad, a nivel municipal no hay leyes relacionadas. Paradójicamente es en la escala local donde se puede identificar si la población tiene o no acceso a los bienes y servicios públicos urbanos bajo principios de equidad y de donde podrían surgir las demandas, que dieran pie a un proceso de Juridificación del concepto de equidad espacial.

En el esquema 4, sobre el estado de las categorías relacionadas con la “equidad espacial” en la legislación, se muestra en que leyes se promueven los principios de equidad y si guardan relación en los distintos niveles, federal, estatal y municipal.

#### **4.4. Revisión de reglas y procedimientos en marcos jurídicos que contribuyen en la generación de los déficits encontrados en el análisis de las relaciones interinstitucionales y que obstruyen la consecución de la tarea adecuada.**

##### **4.4.1. Ausencia de coordinación entre instituciones públicas encargadas de la planeación urbana y la turística.**

Situación relacionada con el hecho de que las atribuciones de las dependencias en materia de turismo inciden en la planeación urbana, sin existencia de mecanismos de coordinación entre ambos sectores.

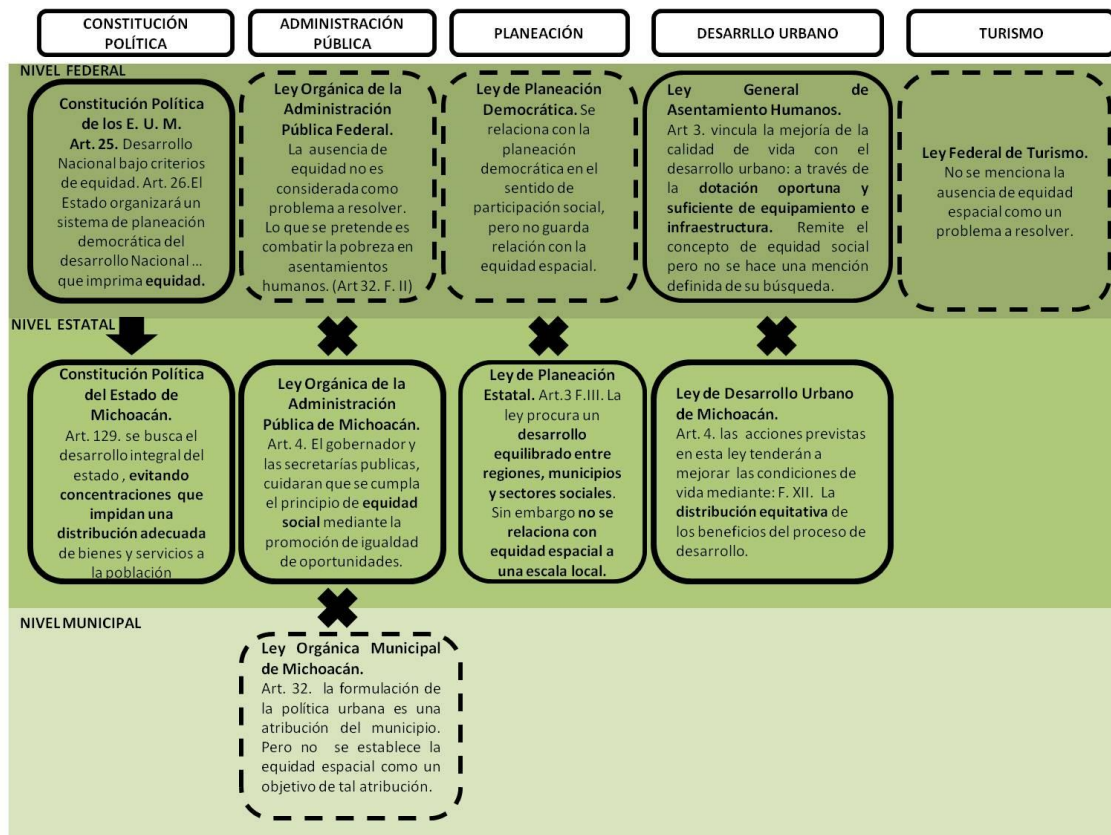
A nivel federal comenzaremos analizando la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley se encuentra desfasada porque no contempla la planeación urbano-turística en su contenido, por lo que no se considera el impacto de la planeación turística en los centros de población, así como el efecto que tiene en materia de determinación de usos de suelo urbano, equipamiento e infraestructura. Es decir, no hay regulación sobre la planeación urbano-turística.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

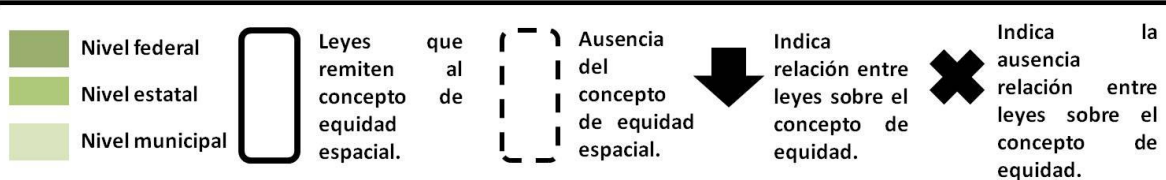
Arq. Esperanza Duarte Flores.

De manera que en esta ley, no se establece relación de coordinación entre SECTUR y SEDESOL en materia de planeación urbano- turística.

**Esquema 4. Estado de las categorías relacionadas con la “equidad espacial” en la legislación.**



**SIMBOLOGÍA**



Un principio que se puede emplear como herramienta para establecer la coordinación entre SECTUR y SEDESOL es la atribución que se le otorga a SEDESOL sobre la vigilancia de las obras y acciones en relación al desarrollo regional y urbano que realicen las dependencias de la administración pública federal (art. 7, F. XII) y para ello se apoya de la coordinación con la SHCP, juntas deben verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal se ajusten a la legislación, planes y programas en materia de desarrollo urbano (Art. 7, F. XI). La limitante de este principio es que no se encontraron reglas, ni procedimientos que hagan cumplir esta condición<sup>149</sup>.

De manera semejante a la ley General de Asentamientos Humanos, a nivel estatal la Ley de Desarrollo Urbano de Michoacán, tampoco contempla la planeación urbano turístico<sup>150</sup> ni la vinculación entre SECTUR estatal y SUMA para establecer la coordinación de la política urbano-turística. Ante la falta de regulación en la planeación urbano-turística, no se establece prioridad alguna entre qué dependencia pública, SECTUR estatal o SUMA, debe encabezar esta planeación turística, ni se establecen mecanismos de coordinación que aseguren una planeación integral y congruente<sup>151</sup>.

Dado que no existen leyes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano a nivel municipal, los municipios junto con el estado de Michoacán, se rigen por la Ley de Desarrollo Urbano de Michoacán. De esta forma, la ausencia de coordinación entre la planeación urbana y turística se reproduce a nivel municipal.

Por el contrario la Ley Federal de Turismo<sup>152</sup> si establece una relación de coordinación entre la SEDESOL y la SECTUR en específico para la declaración de zonas de desarrollo turístico prioritario<sup>153</sup>. La ambigüedad en relación a la

---

<sup>149</sup> No se encontraron reglamentos de las leyes analizadas salvo el reglamento de la ley Federal de Turismo, publicado en 1999.

<sup>150</sup> Ver artículo 5, de la Ley de Desarrollo Urbano de Michoacán. en los instrumentos de planeación en los que se establece la ordenación y regulación del territorio no se hace mención a los programas de desarrollo urbano turístico.

<sup>151</sup> El art. 13 de la Ley de Desarrollo Urbano, hacen mención a que SUMA debe coordinarse con las dependencias de la administración pública estatal para la realización del Programa de Desarrollo Urbano Estatal. De esta forma la planeación urbana debe ser coordinada con las demás dependencias pero no existe una relación recíproca en la que SUMA participe en la planeación urbano turística.

<sup>152</sup> Esta ley dejó de estar vigente el 17/06/2009. Sin embargo durante la gestión del programa pueblos mágicos en la localidad de Cuitzeo, era vigente.

<sup>153</sup> Ley Federal de Turismo, artículo 13.

determinación de la planeación urbano-turística, surge cuando en este mismo artículo se establece que las zonas de desarrollo turístico prioritario serán expedidas conforme a los planes locales de desarrollo urbano. Y de manera contradictoria en el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, se establece que una vez declaradas las zonas de desarrollo turístico prioritario, la SECTUR federal deberá promover ante las autoridades locales que la determinación de los usos de suelo y destinos de los planes o programas de desarrollo urbano locales sean congruentes con el turismo<sup>154</sup>. La confusión surge porque no se establece de manera clara que planeación es prioritaria, si la turística o la urbana.

En la Ley Federal de Turismo, la planeación turística se ajusta a la urbana, sin embargo en el reglamento de esta ley aparece de manera contraria. Y aun cuando se diera prioridad a lo establecido en la Ley Federal de Turismo, encontramos que en el caso de la Gestión del Programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo, la planeación turística<sup>155</sup> antecedió a la urbana, sin establecerse coordinación alguna entre instituciones encargadas del desarrollo urbano y el turismo. De manera que se establecieron los usos de suelo, destinos, infraestructura y equipamiento mediante un plan de desarrollo turístico sin existir aun, el Programa de Desarrollo Urbano local. De hecho la planeación urbana en Cuitzeo se llevo a cabo porque es parte de los requisitos establecidos para poder ingresar al programa pueblos mágicos<sup>156</sup>.

De manera que no se establecen procedimientos ni reglas para determinar que la política en materia de desarrollo urbano-turística debe ser coordinada y congruente, mediante la participación de las instituciones encargadas del turismo y urbanismo.

Finalmente tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>157</sup> y en la Estatal<sup>158</sup>, tampoco se establecen relaciones de coordinación entre las instituciones encargadas de turismo y de desarrollo urbano, para la planeación urbano-turística.

---

<sup>154</sup> Reglamento de la Ley Federal de Turismo, Art. 11.

<sup>155</sup> Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo, Michoacán; 2006.

<sup>156</sup> Reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos, sin fecha, p. 4.

<sup>157</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Arts. 32 y 42.

<sup>158</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, arts. 27 y 30.

#### **4.4.2. Ausencia de autonomía del ayuntamiento, caracterizada por la falta de capacitación del ayuntamiento en la gestión y toma de decisiones sobre la planeación urbano-turística y en la ausencia de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de política urbano turística.**

##### **4.4.2.1. Falta de capacitación al ayuntamiento en la gestión y toma de decisiones sobre la planeación urbano-turística.**

La capacitación técnica en materia de urbanismo hacia el personal integrante del municipio se presenta como principio en la legislación en materia de urbanismo, tanto a nivel federal y estatal. A nivel federal la SEDESOL tiene la atribución de dar asesoría para la elaboración de los programas de desarrollo urbano y capacitación técnica en materia de urbanismo al personal tanto del gobierno municipal como del estatal<sup>159</sup>, este principio se repite a nivel estatal con la ley estatal de desarrollo urbano, en la que se establece que a SUMA le corresponde proporcionar asesoría técnica que soliciten los municipios para la elaboración de programas de desarrollo urbano<sup>160</sup>.

Como un elemento de apoyo a la capacitación del personal del municipio se plantea que los ayuntamientos establecerán los mecanismos administrativos y financieros para la institucionalización del servicio civil de carrera que tendrá como propósito, entre otros, promover la capacitación permanente de su personal<sup>161</sup>.

Aun cuando se plantean importantes principios que establecen la capacitación del personal del municipio se encuentra que en la legislación no se plantean los procedimientos sobre la asesoría y capacitación técnica, ya que inicialmente la capacitación se establece como voluntaria, cuando debería ser obligada. Y la asesoría no solo debe ser para la formulación, ejecución y evaluación de los PDU, sino que también debería capacitarse previamente para la aprobación de los PDU, porque generalmente el municipio no realiza sus programas, pero si tiene la gran responsabilidad de aprobarlos y tener las bases suficientes para llevar a cabo tal labor.

En cuanto a la institucionalización del servicio civil de carrera por parte del ayuntamiento, tampoco se encontraron procedimientos que hagan posible esta condición. Aunado a esta limitante, el hecho de que cada cambio de

---

<sup>159</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 7, F. IX.

<sup>160</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 13, F. IV y Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, art. 30 F.XXIV.

<sup>161</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, art.103, F. II.

administración gubernamental, se renueve gran parte del personal no permite estabilidad necesaria para que el personal se profesionalice, así como el hecho de que el personal contratado carezca de perfiles profesionales de acuerdo a su trabajo a desempeñar.

En la legislación en materia de turismo a nivel federal y estatal no se encontraron principios ni reglas que permitieran al municipio recibir capacitación para el desarrollo de política turística, esta situación se relaciona con el hecho de que en la misma legislación se plantea una centralización de la política a nivel federal y estatal, en la que solo a través de convenios establecidos por la SECTUR federal interviene el municipio y no se determina de manera clara cuáles son sus atribuciones en la gestión de política turística.

#### **4.4.2.2. Ausencia de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de política urbano turística.**

La ausencia de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de la política urbano-turística, se relaciona con la falta de coordinación entre la gestión de política urbana y de la política turística. Debido a esta condición, se aborda la gestión de la política urbano-turística, de manera sectorizada.

Sobre la falta de mecanismos de participación del ayuntamiento en la gestión de política urbana, la legislación a nivel federal<sup>162</sup> y estatal<sup>163</sup> vigente al periodo en que se gestionó el programa pueblos mágicos de Cuitzeo, establece al ayuntamiento como el encargado de formular, aprobar y administrar los programas de desarrollo urbano. Sin embargo, este principio de autonomía municipal en la gestión de política urbana, se ve limitado por los artículos 15 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, al quedar establecido que la planeación urbana y local que corresponde al municipio, debe ajustarse a las disposiciones establecidas por la ley estatal en materia de urbanismo.

De tal forma que, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán se establece que debe existir coordinación entre los municipios y la dependencia estatal encargada del urbanismo, para la formulación, aprobación, administración y evaluación de los programas de desarrollo urbano<sup>164</sup>. Las atribuciones de SUMA son mayores que las del ayuntamiento, al determinar a SUMA, como la encargada de vigilar, supervisar y evaluar los programas de desarrollo urbano

---

<sup>162</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, F. II. Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 9.

<sup>163</sup> Constitución política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, artículo 123, fracción IV.

<sup>164</sup> Art. 13.

municipales<sup>165</sup>. Es decir, aun cuando los ayuntamientos hayan aprobado la política de desarrollo urbano en su municipio y localidades pertenecientes, tal aprobación está sujeta a la determinación de SUMA, quien tiene la facultad de tomar la última decisión sobre la aprobación o no de la política en materia de desarrollo urbano a nivel municipal.

De manera que la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, es una limitante para el municipio en la generación de mecanismos de participación en la gestión de política urbana en su propio territorio, al determinar que la aprobación de los municipios sobre la política urbana en su territorio, quede sujeta a la revisión del gobierno estatal a través de SUMA. Además de que se requiere que el municipio sea autónomo para la aprobación de la política urbana<sup>166</sup>, es evidente que también se necesitan recursos económicos y capacitación hacia el personal del ayuntamiento para la toma de decisiones en política urbana.

En cuanto a la ausencia de mecanismos de participación para el municipio en la gestión de política turística, se observa que en la Ley Federal de Turismo se muestran una serie de vacíos sobre la definición de los sujetos responsables de la formulación de declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, tampoco se establecen mecanismos de participación para los gobiernos municipales en el proceso de formulación de tales declaratorias<sup>167</sup>. Así como, es evidente la centralización de la política turística a nivel federal, ya que es SECTUR quien promueve los acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales para la elaboración de programas de desarrollo turístico local<sup>168</sup>. No existen principios ni procedimientos en la ley federal de turismo y su reglamento, que promuevan la autonomía del municipio en la gestión de política turística en su territorio.

#### **4.4.3. Centralización de la política urbano-turística a nivel estatal y federal.**

Como se mencionaba en el capítulo 3, en el apartado de instituciones públicas participantes y su relación en la generación de políticas urbano-turísticas, la planeación nacional del desarrollo integral parte de una estructura centralizada, en

---

<sup>165</sup> Art. 14.

<sup>166</sup> Actualmente en el estado de Michoacán, rige el Código de Desarrollo Urbano, en el cual se respeta la autonomía del municipio para la aprobación de la política urbana en su territorio, sin la intervención del gobierno estatal.

<sup>167</sup> Ley Federal de Turismo, art. 13.

<sup>168</sup> Ley Federal de Turismo, art. 17.



la que se determina la política de desarrollo nacional en el nivel federal y termina ejerciéndose en el nivel municipal.

De manera que a nivel federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de la creación del Plan Nacional de Desarrollo<sup>169</sup>, en el cual se establecen los lineamientos de la política integral que cubre todos los sectores, incluyendo el turístico y el de desarrollo urbano. En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, cada dependencia pública federal, incluyendo SECTUR y SEDESOL, las encargadas del sector turismo y de desarrollo urbano respectivamente<sup>170</sup>, deben elaborar sus planes sectoriales, que a su vez establecen la política a nivel federal en cuanto al sector en el que se desempeñan y determinan los lineamientos que debe seguir cada dependencia pública estatal de cada entidad federativa.

Esta centralización a nivel federal se reproduce a nivel estatal con los municipios, es decir, cada estado reproduce la centralización de la política al elaborar un programa estatal de desarrollo<sup>171</sup>, el cual debe ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, además cada dependencia de la entidad pública estatal debe crear sus planes sectoriales<sup>172</sup> basándose en el Plan Estatal de Desarrollo y en los planes sectoriales a nivel federal. De manera que los planes sectoriales estatales y su plan rector, el de desarrollo estatal rige la política a nivel municipal, sin que el municipio pueda participar en la gestión de la política urbano-turística, su actuación se limita a ejecutar las políticas generadas a nivel federal y estatal.

Profundizando en la gestión de la política de desarrollo urbano, encontramos en la legislación estatal que la aprobación de la política sobre desarrollo urbano a nivel municipal así como la creación de convenios entre la federación-estado-municipio, es centralizada por el gobierno estatal a través la figura del gobernador y de SUMA, la dependencia estatal encargada del desarrollo urbano<sup>173</sup>.

Es necesario mencionar que a nivel estatal para el periodo temporal de esta investigación, no existía legislación en materia de turismo y en la Ley Federal de Turismo, se encontró centralización federal de la planeación turística, ya que la SECTUR determina a través de convenios las atribuciones que corresponden al

---

<sup>169</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 14 de la Ley de Planeación, Art. 31, fracción I.

<sup>170</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 13 y la Ley Federal de Turismo, art. 8.

<sup>171</sup> Ley de Planeación del estado de Michoacán de Ocampo, artículo 4.

<sup>172</sup> SUMA debe elaborar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, y SECTUR Michoacán por su parte el Plan Estatal de Desarrollo Turístico.

<sup>173</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública de Michoacán, art. 8; Ley de Desarrollo Urbano de Michoacán artículos 13 y 12 Fracción I.

estado o municipio para la creación de programas de desarrollo turístico local<sup>174</sup>. De esta manera se demuestra que el municipio no cuenta con mecanismos en la legislación para participar en la gestión de la política urbano-turística, en ningún nivel espacial de actuación, y en su territorio reproduce la política establecida a nivel federal.

#### **4.4.4. Ausencia de regulación en la participación del sector privado en la gestión de política urbano-turística.**

Sobre el análisis de la legislación en materia de turismo y desarrollo urbano se encontró, la inexistencia de mecanismos de regulación de la participación del sector privado en la gestión de política urbano-turística. Desde el sector turístico, en la legislación a nivel federal<sup>175</sup>, se implantan principios que promueven la participación del sector privado en el desarrollo turístico<sup>176</sup> así como se plantea el establecimiento de mecanismos para que se dé tal participación<sup>177</sup>. Sin embargo no hay procedimientos que regulen la participación del sector privado. El único indicio sobre la regulación de la participación del sector privado, se plantea en las “declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario”, pues en ellas se deben establecer los mecanismos de concertación de los sectores privado y social participantes en la formulación de los programas de desarrollo turístico de la zona<sup>178</sup>.

Dada esta condición, la problemática que se percibe es que al no existir procedimientos previamente establecidos a la formulación de las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, se generan situaciones en las que se da pie a un alto margen de discrecionalidad sobre la regulación de la participación del sector privado. Aunado a esta situación, la relación de los mecanismos de concertación del sector privado se limita a la figura de la “declaratoria de zona de desarrollo turístico prioritario”, cuando existen otras figuras como en el caso de Cuitzeo, la declaratoria de Pueblo Mágico. Figuras que tampoco son asociadas al establecimiento de mecanismos de regulación del sector privado.

Sobre la legislación del desarrollo urbano a nivel federal, se reconoce a la inversión privada y pública en la planeación del desarrollo urbano como una

---

<sup>174</sup> Ley Federal de Turismo, art. 17.

<sup>175</sup> En el periodo de tiempo en que se aborda esta investigación, no existía legislación en materia de turismo a nivel estatal.

<sup>176</sup> Reglamento de la Ley Federal de Turismo, art. 12, Fracción I.

<sup>177</sup> Ley Federal de Turismo, art.2, Fracción VIII.

<sup>178</sup> Ley Federal de Turismo, art. 9.

herramienta para mejorar la calidad y nivel de vida<sup>179</sup>. Pero no se establecen procedimientos para la regulación de la participación del sector privado, ya que la Ley General de Asentamientos Humanos atribuye a la legislación de desarrollo urbano estatal el establecimiento de disposiciones para la celebración de acuerdos y convenios de coordinación entre las dependencias del sector público junto con los sectores privado y social<sup>180</sup>, así como el establecimiento de formas y procedimientos para que ambos sectores, privado y social, participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano<sup>181</sup>.

De manera que en la Ley de Desarrollo Urbano de Michoacán, se establece la figura de la “comisión municipal de desarrollo urbano”, como organismo auxiliar, en la cual pueden participar representantes del sector privado y social, que son aprobados por el cabildo<sup>182</sup>. El sector privado al formar parte de la comisión municipal de desarrollo urbano tiene atribuciones para: opinar en la planeación urbana y participar en la formulación de la misma, así como coadyuvar junto con las instancias correspondientes en la vigilancia y conservación del patrimonio cultural y natural del municipio<sup>183</sup>, entre otras.

Respecto a la participación del sector privado a través de la comisión municipal de desarrollo urbano, se observa una serie de vacíos sobre los criterios que emplea el cabildo para determinar qué representantes del sector privado pueden participar y en qué proporción respecto al sector social. Esta condición permite discrecionalidad por parte de la autoridad local en la determinación de los representantes del sector privado y social participantes.

Otro aspecto importante a mencionar, es que tanto al sector privado como al social se le otorgan los mismos procedimientos de participación en la comisión de desarrollo urbano, cuando son organismos con capacidades distintas en cuestión de organización y portación de recursos. El sector privado es más organizado y cuenta con recursos que respalden sus acciones. Es conveniente mencionar que la postura expuesta en esta investigación no es en contra de la participación del sector privado en la formulación de la política urbano turística, sino que se aboga porque su actuación sea regulada y sus funciones limitadas en el sentido de que el interés público sea el que prime sobre los intereses privados.

---

<sup>179</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 3, Fracción XVIII.

<sup>180</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 32, fracción II.

<sup>181</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 16.

<sup>182</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 23.

<sup>183</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 22.

Un elemento importante que permite establecer una regulación al sector privado, es el art. 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en la que se establece que los ayuntamientos en materia de administración pública, tienen la atribución de someter a concurso compras, prestación de servicios y construcción de obras públicas de conformidad a las disposiciones en la materia. Parecería que la regulación de las formas de contratación del sector privado, limitaría conflictos de intereses en la planeación del desarrollo urbano.

Sin embargo el hecho de que el municipio no sea autónomo en la toma de decisiones en la planeación urbana y turística<sup>184</sup>, genera condiciones en las que el gobierno estatal y federal definen la participación del sector privado y las condiciones de su participación, como ocurrió en la gestión del programa pueblos mágicos en Cuitzeo, situación en la que la Secretaría de Turismo estatal sin tomar en cuenta la participación del municipio adjudicó de manera directa a la “Asociación” como la ejecutora de los recursos públicos para la intervención del patrimonio histórico y espacio público, sin que se diera un proceso de licitación de servicios en el cual decidiera el gobierno municipal con base a criterios que beneficiaran al municipio qué elementos del sector privado participarían y bajo que regulaciones.

#### **4.4.5. Ausencia de mecanismos de participación social en la gestión de política urbano-turística.**

Aun cuando se establece la participación social como un principio inherente a la búsqueda de la democratización en la planeación nacional del desarrollo<sup>185</sup> y se procura garantizar la participación social en la toma de decisiones colectivas en cada nivel de gobierno<sup>186</sup>, nos encontramos con una serie de obstáculos que limitan el ejercicio de la participación social.

Primero, al realizar una revisión en el marco legal sobre los mecanismos con que cuenta la ciudadanía para participar en la definición y aplicación de la política urbano-turística, se encontró una incongruencia entre la legislación del sector turístico y la del desarrollo urbano. Por una parte en la Ley Federal de Turismo no se contempla la participación ciudadana en la planeación turística, aun cuando esta influye en la determinación de los usos de suelo, en la localización de la

---

<sup>184</sup> Ley Federal de Turismo, arts. 13 y 17.

<sup>185</sup> Constitución Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26; Ley de Planeación, art. 1, fracción IV; Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 3, fracción II; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 118.

<sup>186</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 32 inciso d; Ley de Planeación Nacional artículo I, fracción IV.

inversión en infraestructura turística y de servicios urbanos, aspectos que son de interés público ya que la localización puede beneficiar como perjudicar el ingreso de una familia.

De manera contradictoria, en la legislación sobre desarrollo urbano, se contempla como un principio el derecho de la ciudadanía a participar en los temas sobre la planeación urbana y la infraestructura turística<sup>187</sup>. Considerándose incluso como elementos de utilidad pública el mejoramiento de los centros de población, los programas de desarrollo urbano, obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la restauración y protección del patrimonio cultural<sup>188</sup>.

Segundo, aun cuando existen principios que procuran la participación social en la planeación urbana y turística, nos encontramos con una serie de bloqueos en los procedimientos que no permiten el ejercicio democrático de la participación ciudadana en la gestión de política urbano-turística. Estos bloqueos son la reducción de la participación democrática a una de tipo representativo, así como el hecho de que las autoridades locales determinan los actores que integran la comisión representante de los intereses de la comunidad, en relación al desarrollo urbano, aunado a estos dos problemas también encontramos la inexistencia de mecanismos y espacios de participación en la gestión de la política urbano-turística para los ciudadanos que no son integrantes de organismos legalmente constituidos.

En la revisión de la legislación sobre desarrollo urbano a nivel estatal, se encontró que la participación social se condiciona a la conformación de “organismos legalmente constituidos”<sup>189</sup>, de manera que se establece la creación de la “comisión municipal de desarrollo urbano” como representante de los intereses de la comunidad en relación al desarrollo urbano municipal, la cual es conformada por representantes del sector público, privado y social. Los representantes de esta comisión tienen la atribución de opinar sobre la formulación, modificación y aprobación de los programas de desarrollo urbano. Sin embargo los integrantes deben ser aprobados por el cabildo<sup>190</sup>.

El hecho de que la participación democrática sea reducida a la participación representativa, genera mecanismos de exclusión hacia aquellas personas que no pertenecen a ningún tipo de asociación integrante de la “comisión municipal de

---

<sup>187</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 260.

<sup>188</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 5.

<sup>189</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 4, fracción III.

<sup>190</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 26, fracción IV.

desarrollo urbano”, se menciona esto porque en la legislación en materia de desarrollo urbano no existen mecanismos alternativos de participación en los que se pueda incluir a quienes no son representados en la “comisión municipal de desarrollo urbano”. Además, el hecho de que el cabildo sea quien determine que asociaciones pueden participar en la “comisión de desarrollo urbano”, se presta a un margen de discrecionalidad en que la autoridad puede hacer uso de sus atribuciones de manera ambigua, sin considerar el interés público.

Otro elemento que obstaculiza la participación social, se relaciona con la falta de procedimientos y espacios de participación para los ciudadanos, que no son integrantes de organizaciones legalmente constituidas, en la aprobación de la política urbano-turística. Existe la “consulta popular” como un mecanismo dirigido tanto a representantes de las asociaciones legitimadas por el cabildo como la ciudadanía en general<sup>191</sup>, el problema es que se otorga más espacios de participación a representantes de organizaciones, a través de los “foros de consulta” donde exponen sus argumentos sobre la aprobación de la planeación urbana<sup>192</sup>, de esta manera tienen un acercamiento directo con las autoridades, mientras que la participación de los ciudadanos se reduce a emitir su opinión a través de un documento<sup>193</sup>, sin que existan procedimientos que permitan a la ciudadanía intervenir en las decisiones de las autoridades o incorporar sus opiniones en la planeación urbana.

En relación con la consulta popular existen una serie de figuras legales, que se pueden emplear como elementos de apoyo a la participación social: referéndum, plebiscito e iniciativa popular que son mencionadas en la Ley Orgánica Municipal de Michoacán<sup>194</sup>, sin embargo la ley de desarrollo urbano estatal no reconoce estas figuras. Además de que no se establecen los procedimientos legales para que la acción de la participación ciudadana, a través de estas figuras legales, sea legitimada por el gobierno y a su vez, sea organizada por una institución autónoma del gobierno.

Finalmente, el tercer obstáculo es la centralización de la toma de decisiones sobre los temas que se someten a la participación social y del establecimiento de los procedimientos de la participación social y la consulta popular, son condiciones que dificultan el ejercicio de la participación social. A nivel federal la Constitución Política determina que el ejecutivo federal, debe establecer los procedimientos de

---

<sup>191</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 70.

<sup>192</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 71.

<sup>193</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 71.

<sup>194</sup> Artículo 119.

participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática<sup>195</sup>. Mientras a nivel estatal y municipal, la Constitución Política del Estado de Michoacán establece que en referencia a la figura del plebiscito, queda en manos del ayuntamiento y del estado, en sus jurisdicciones respectivas, determinar qué temas son sometidos a participación social, además de que no se puede someter a plebiscito cuestiones como los egresos<sup>196</sup>.

La centralización de los procedimientos y los temas que se someten a la participación social por parte de la autoridad, permiten un margen de discrecionalidad en la actuación de la autoridad, ya que al no existir previamente procedimientos en los que se determine bajo consenso entre la ciudadanía y el sector público los temas a someterse a la participación social y los procedimientos, se generan condiciones para que se den conflictos de intereses por parte de las autoridades. Se requiere que el ejercicio y organización de la participación social sea autónoma del sector público.

#### **4.4.6. Discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de turismo y urbanismo a nivel de gobierno estatal.**

La discrecionalidad se relaciona con la centralización de poder en la autoridad sobre la toma de decisiones y con la presencia de vacíos legales que regulen la actuación de las autoridades. En el análisis de la legislación se encontraron una serie de condiciones que dan pie a la actuación discrecional por parte de las autoridades.

La primera de estas condiciones, se relaciona con la ausencia de regulación en la planeación turística a nivel estatal y municipal, puesto que no existe legislación en materia de turismo en estos niveles, y en el caso de la legislación estatal sobre desarrollo urbano tampoco existen procedimientos de regulación de la planeación turística. Ante la ausencia de procedimientos que regulen la planeación turística, no se establecen reglas que definan atribuciones y responsabilidades de las autoridades, así como los procedimientos que regulen y dirijan su actuación hacia el interés público, limitando la generación de conflictos de intereses en los servidores públicos.

El segundo elemento relacionado con la discrecionalidad es la centralización a nivel del gobierno estatal de la celebración de convenios en materia de la planeación turística. En el análisis de la legislación se establece que la Secretaría

---

<sup>195</sup> Artículo 26.

<sup>196</sup> Artículos 60, fracción XXI y artículo 123, fracción XXIII.

de Turismo de Michoacán, representada por su titular, tiene como atribución el proponer al gobernador del estado la celebración de convenios en materia de turismo<sup>197</sup>.

El control de la celebración de convenios se traduce en la determinación de los integrantes, la forma en que participan y las razones por las que se celebran los convenios. Se hace mención de esta situación, porque en el caso de la gestión de la declaratoria de Cuitzeo como Pueblo Mágico, la SECTUR Michoacán estableció los convenios de coordinación con el sector privado y el municipio. En tales convenios la SECTUR determinó la participación de la “Asociación” y sus atribuciones, cuando la participación del municipio de Cuitzeo se redujo a aceptar los términos planteados y a otorgar recursos económicos para las obras.

Como ya se mencionaba en el déficit sobre la ausencia de mecanismos para la participación social en la gestión de política urbano-turística, la discrecionalidad se hace presente al centralizar en el ejecutivo federal los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática<sup>198</sup>, así como a nivel estatal y municipal, el gobernador y el presidente municipal en respectivas jurisdicciones tienen la atribución de determinar qué temas son sometidos a participación social a través de la figura de plebiscito<sup>199</sup>. Aunado a esto, la concentración de atribuciones en la autoridad sin establecimiento de procedimientos previos que garanticen la autonomía de acción y organización para llevar a cabo la participación social, así como el consenso social sobre los temas que se someten a participación.

Finalmente ante la centralización de los temas a someterse a la participación social y los procedimientos de la misma, deben establecerse regulaciones y límites a la actuación de la autoridad que no permitan la generación de conflictos de intereses.

#### **4.5. Análisis de la actuación de las instituciones públicas y privadas en relación a la gestión de políticas turísticas promotoras de equidad espacial.**

Para cerrar el capítulo cuarto, se analiza la actuación institucional en relación a dos aspectos fundamentales: primero, la consecución de los ideales a alcanzar a través de la gestión de políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad

---

<sup>197</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 27, fracción II.

<sup>198</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26.

<sup>199</sup> Artículos 60, fracción XXI y artículo 123, fracción XXIII.



espacial<sup>200</sup>. Segundo, sobre la colaboración en la superación, o en caso contrario, en el incremento de los déficits institucionales que limitan la consecución de la tarea adecuada.

Sobre el primer aspecto, se consideran los siguientes elementos como ideales para el ejercicio de políticas bajo esquemas de equidad espacial: *la distribución justa de la inversión en infraestructura turística, mejoramiento de imagen urbana y la accesibilidad a todos los ciudadanos en cuanto a la distribución de los bienes y servicios públicos*. Este análisis, en cierta forma muestra el resultado de la inversión de los recursos públicos, derivados de la gestión del programa pueblos mágicos, en referencia a la equidad espacial.

Entre el discurso y la práctica política, se encuentran grandes diferencias, incluso entre las mismas políticas de diferentes sectores se contradicen. Mientras en la política general del municipio, plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal del 2005 se establece la dotación de servicios básicos en los lugares donde se careciera, principalmente son los asentamientos irregulares ubicados en la periferia. En las políticas de desarrollo urbano turístico, plasmadas en el PEDTC 2007, se estableció el desarrollo de tres polígonos donde se concentran los proyectos para el mejoramiento integral de Cuitzeo, ubicados en el centro y sur oriente de la localidad de Cuitzeo<sup>201</sup>, en estos proyectos se agrupa la inversión en mejoramiento de imagen urbana, dotación de infraestructura, rehabilitación del patrimonio y espacio público, así como la redefinición de los usos del suelo.

En la práctica, se observa como la inversión se aplicó en el centro de la localidad<sup>202</sup>, en la parte sur oriente aun no se han llevado a cabo los proyectos plasmados en el PEDTC. El ejercicio de los recursos se materializó en la rehabilitación del patrimonio edificado, mejoramiento de espacios públicos y de imagen urbana, dotación de servicios básicos e infraestructura. Sin embargo, la concentración de la inversión urbano-turística en el centro, ha generado una desigualdad más marcada en el acceso a bienes y servicios urbanos entre los pobladores que viven en el centro y la periferia de la localidad.

La acentuación de la inequidad espacial en la localidad de Cuitzeo, se relaciona con la práctica de diferentes actores representantes de las instituciones, que de manera formal o informal, se apoyaron de la ausencia de procedimientos y reglas

---

<sup>200</sup> Establecidos en el apartado 4.2.

<sup>201</sup> Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo, Michoacán, 2006:72.

<sup>202</sup> Esto se puede observar en la relación de obras convenidas de la SECTUR Michoacán y la SECTUR federal. Documento proporcionado el 12 de mayo 2011.

en los marcos legales que limitaran su actuación en la gestión del programa pueblos mágicos, y sus prácticas se vinculan con el fortalecimiento de los déficits institucionales que limitan la capacidad institucional para gestionar políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad espacial.

En este sentido, se comenzará abordando la actuación de las instituciones en relación a la *centralización de la política urbano-turística por la SECTUR estatal, SECTUR federal y por la “Asociación”*, el motivo es porque se considera que éste déficit origina los déficits restantes, ya que la *centralización* implica la exclusión de la participación del municipio, de las comunidades de Cuitzeo, de otras instituciones vinculadas a la planeación urbano-turística. Por otro lado, al no existir marcos regulatorios se favorece el ejercicio de prácticas irregulares del sector privado, en todo esto prevalece la discrecionalidad por parte del gobierno estatal y del sector privado en la toma de decisiones y ejercicio de la política urbano-turística.

Se comenzará por mostrar las prácticas que engloban la centralización que ejercieron la SECTUR estatal y la SECTUR federal en la gestión del programa pueblos mágicos. Iniciaremos con el hecho de que la solicitud de ingreso al Programa Pueblos Mágicos, fue realizada por la SECTUR estatal, debido a que la SECTUR federal limitó la participación del municipio, al establecer como intermediaria entre el gobierno local y federal, a la SECTUR estatal<sup>203</sup>. La gestión de la política de desarrollo urbano-turística, plasmada en el PEDTC, la llevó a cabo la SECTUR estatal, y quien realizó el PEDTC fue FONATUR, sin establecerse mecanismos de participación social, además de que la realización del proyecto implicó que el gobierno municipal 2005-2007 de Cuitzeo, aceptara la condición de aprobarlo una vez realizado sin establecer acuerdo para posibles modificaciones de este instrumento jurídico<sup>204</sup>. Por otro lado, la gestión de la política de Desarrollo Urbano, plasmadas en el PDU fue gestionada por el municipio de Cuitzeo 2005-2007, sin embargo se debió a la motivación de la SECTUR estatal y federal<sup>205</sup>, pues el PDU es uno de los requisitos para poder ingresar al Programa Pueblos Mágicos<sup>206</sup>. El PDU lo realizó SUMA, la participación del municipio se limitó a otorgar información y a su aprobación.

---

<sup>203</sup> Oficio SOT/DGPR/PCC/301/2006. Fecha 17 de mayo 2006.

<sup>204</sup> Oficio SOT/DGPR/PCC/301/2006. Fecha 17 de mayo 2006.

<sup>205</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, 9 de mayo 2011.

<sup>206</sup> Reglas de operación del programa pueblo mágicos, sin fecha, pág. 4 y entrevista con el director de Desarrollo Urbano de SUMA del 2008, entrevista realizada el 12 de mayo 2011.

La “Asociación”, también centralizó la toma de decisiones y acciones en relación a la administración y ejercicio de recursos públicos otorgados para la restauración del patrimonio edificado y de los espacios públicos, así como en la toma de decisiones sobre las modificaciones del patrimonio y los usos que se le daría a éstos<sup>207</sup>. De manera que la centralización en la toma de decisiones y acciones que ejercieron la SECTUR estatal y la “Asociación”, al imponer sus intereses, eliminaron los posibles desacuerdos y diferencias que se podrían generar al socializar la toma de decisiones, situación que permitió la agilización del nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico a costa de la participación del gobierno municipal, de las comunidades de Cuitzeo, y de SUMA la institución encargada de la planeación urbana.

La concentración de poder en la SECTUR estatal aunado a *vacíos legales sobre la actuación de esta institución y del sector privado*, han permitido una serie de *actuaciones discrecionales* por parte de la SECTUR estatal, la “Asociación” y el ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007. Estas prácticas discrecionales se hacen presentes con el hecho de que el titular de la SECTUR estatal otorgó prioridad al nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, aun cuando Santa Clara del Cobre tenía un mayor desarrollo turístico.<sup>208</sup> Para garantizar la agilización del nombramiento, el titular de la SECTUR solicitó al vicepresidente de la “Asociación”, a través de una mediación personalista, que asumiera el cargo de presidente del Comité Pro Pueblo Mágico<sup>209</sup> y se encargara de la gestión del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, cuando las reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos establecen que la determinación del presidente del comité se debe basar en una votación directa de sus integrantes.

Del 2004 al 2006, la conformación del comité pro pueblo mágico y del presidente del mismo, fueron informales. Hasta el 2006, el titular de la SECTUR estatal solicita al presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007 que formalizara la conformación del comité y el cargo del presidente<sup>210</sup>. En cuanto a la participación de la “Asociación”, no existe información pública sobre la razón por la cual el titular de la SECTUR estatal determinó su participación en la intervención y definición del uso del patrimonio edificado y el espacio público en Cuitzeo, así como las atribuciones en la administración y ejecución de recursos públicos.

---

<sup>207</sup> Convenios de concertación de acciones y aportación de recursos del 2004-2006, Convenios modificatorios al convenio de coordinación SECTUR/STD/001/2009 y el del 2010.

<sup>208</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, fecha del 9 de mayo 2011. En el Programa Estatal de Turismo 2002-2008, no se tiene contemplado la incorporación de Cuitzeo como Pueblo Mágico.

<sup>209</sup> Entrevista con el presidente del comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo, 20 de mayo 2011.

<sup>210</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, 9 de mayo 2011.

Entre el 2004 al 2007, el vicepresidente de la “Asociación” funge a la par como presidente del comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo. De manera que al presidente del comité se le asocia directamente con el presidente de la “Asociación”<sup>211</sup>, es decir, actúa como representante de las comunidades de Cuitzeo y a la vez como representante de la “Asociación”. Su actuación corresponde a la de un actor híbrido, que representa tanto a las comunidades políticas de Cuitzeo como al privado al mismo tiempo. La pregunta obligada es ¿cuál es la postura de este actor en relación al interés público o el privado? En la práctica, el presidente del comité, no generó mecanismos de participación social para que las comunidades de Cuitzeo expresaran su opinión sobre la toma de decisiones relacionadas con la gestión del programa Pueblos Mágicos. La toma de decisiones en relación a la gestión del Programa Pueblos Mágicos fue centralizada por la “Asociación” y el titular de la SECTUR Michoacán.

En este sentido, surgen más preguntas en torno al manejo de los recursos públicos, ya que los integrantes del Comité Pro Pueblo Mágico no pueden tener acceso a los recursos derivados del Programa Pueblos Mágicos,<sup>212</sup> pero como integrante de la “Asociación” es posible, ya que la SECTUR estatal le atribuyó la administración y ejercicio de recursos. Es una condición que trasgrede las reglas del programa Pueblos Mágicos, deja entrever la opacidad sobre el manejo de recursos y es propicia a la generación de conflictos de interés.

Otra actuación discrecional por parte de la SECTUR estatal y el ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007, es el hecho de que el grado de participación y coordinación de estas instituciones, está en función de la coincidencia en la afiliación partidista. Al pertenecer al mismo partido político el ayuntamiento 2005-2007, el grado de participación, apoyo y coordinación fue mayor en relación a las otras administraciones municipales de afiliación partidista diferente a la SECTUR estatal. Al grado de que se obtuvo el nombramiento de pueblo mágico, así como el presidente municipal 2005-2007, se prestó a prácticas discrecionales como la formalización del comité pro pueblo mágico y la determinación del presidente impuesto por el titular del SECTUR estatal.

Además de las *prácticas discrecionales del sector privado* durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos ya mencionadas, se encontró que la “Asociación”, bajo la figura del comité Pro Pueblo Mágico, realizó acciones que restaron autonomía al ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007, al complementar funciones

---

<sup>211</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, 9 de mayo 2011.

<sup>212</sup> Reglas de Operación Programa Pueblos Mágicos, sin fecha, pág. 16.

correspondientes al gobierno local, al fungir como enlace entre la SECTUR estatal y el municipio, y al influir en la aprobación de las políticas urbano- turísticas, que son de interés público<sup>213</sup> y que son atribuciones que corresponden al municipio.

Sin embargo, es evidente que la concreción y agilización del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y el acceso a los recursos públicos derivados del programa, se debió a la gestión de la “Asociación”, basada en una mediación personalista solicitada por el titular de la SECTUR estatal. Durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos se centralizó la toma de decisiones en la SECTUR estatal y la “Asociación”, bloqueándose la participación social, la participación autónoma del ayuntamiento municipal 2005-2007 y de SUMA como institución encargada de la planeación urbana a nivel estatal.

En relación a la *ausencia de mecanismos formales de participación social* en la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, se menciona porque al definir el Comité Pro Pueblo Mágicos como un medio para dar voz a las comunidades de Cuitzeo<sup>214</sup>, es contradictorio en la realidad, ya que el comité es un espacio cerrado a las comunidades políticas de Cuitzeo, los integrantes del comité son las autoridades gubernamentales y el sector privado<sup>215</sup>, donde la mitad de los integrantes pertenecen a la ciudad de Morelia y el restante a Cuitzeo<sup>216</sup>. Así como el cargo de presidente fue impuesto por el titular de la SECTUR estatal al vicepresidente de la “Asociación”.

Esta situación da pie a considerar que la participación social en Cuitzeo fue suplantada por la “Asociación” y la SECTUR estatal. Durante el funcionamiento del Comité Pro Pueblo Mágico no se generaron mecanismos de participación social donde las comunidades políticas de Cuitzeo pudieran participar en la toma de decisiones sobre la implementación de la política urbano-turística especificada en el PEDTC y el PDU<sup>217</sup>, en la intervención y definición del uso del patrimonio, del espacio público, la localización de la inversión y el uso de los recursos públicos.

---

<sup>213</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, 9 de mayo 2011.

<sup>214</sup> Reglas de operación del programa Pueblos Mágicos, sin fecha, pág. 3.

<sup>215</sup> El concepto *sociedad civil* no equivale a la representación de las comunidades, es decir no se puede reducir la participación ciudadana a la participación de las organizaciones civiles, en este sentido las asociaciones civiles entran en el sector privado. (Weintraub, 1997:13).

<sup>216</sup> Acta de integración del Comité Pro Pueblo Mágico 2006.

<sup>217</sup> Solo en el PDU se realizó consulta pública y en el PEDTC no se realizó tal. Fuente del primer dato: entrevista con el Director de SUMA del 2008, fecha: 12 de mayo 2011, fuente del segundo dato: entrevista presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, fecha: 9 de mayo 2011.

La *centralización en la toma de decisiones por parte de la SECTUR estatal, la SECTUR federal y la “Asociación” bajo la figura de Comité Pro Pueblo Mágico afectó la autonomía del ayuntamiento de Cuitzeo*, puesto que la participación del ayuntamiento en la gestión del Programa Pueblos Mágicos fue limitada por la SECTUR federal, al establecer como institución intermediaria entre el gobierno local y el federal, a la SECTUR estatal<sup>218</sup>. De igual manera el Comité Pro Pueblo Mágico complementó las funciones del ayuntamiento de Cuitzeo, al realizar trámites, influir en la toma de decisiones sobre la aprobación de las políticas urbano-turísticas, que son de interés público por los efectos que conllevan en la población<sup>219</sup>.

Del 2005 al 2010, la participación del municipio se limitó a proporcionar recursos económicos a través de la celebración de convenios entre la SECTUR estatal y la “Asociación”<sup>220</sup>. Así como durante la gestión del PEDTC, la participación del ayuntamiento se restringió a proporcionar información y a aprobarlo una vez concluido, como parte de una condición impuesta por la FONATUR para poder realizar el PEDTC, sin establecerse acuerdos sobre posibles modificaciones del mismo<sup>221</sup>. En relación a la planeación urbano-turística, el municipio aprobó el PDU y el PEDTC, sin embargo los integrantes del ayuntamiento al carecer de capacitación técnica, las decisiones que tomaron fueron en función de la confianza que tenían a SUMA, SECTUR estatal y “Asociación”<sup>222</sup> ya que eran ellos quienes les presentaban las propuestas.

La centralización en la toma de decisiones por parte de la SECTUR estatal, se reflejó en el traslape de atribuciones en materia de planeación urbana por parte de instituciones encargadas del turismo. Al realizarse el PEDTC se establecieron no solo las políticas de desarrollo turístico sino las de desarrollo urbano, ya que en éste se determina la localización de la inversión en infraestructura turística y con ello la dotación de infraestructura, servicios urbanos así como se definen los usos del suelo y la localización de las reservas territoriales.

El PEDTC fue realizado por FONATUR sin que la SECTUR estatal, institución encargada de gestionar el PEDTC, estableciera coordinación alguna con SUMA<sup>223</sup> para su realización<sup>224</sup>, aun cuando no existía programa de desarrollo

---

<sup>218</sup> Oficio SOT/DGPR/PCC/301/2006. Fecha 17 de mayo 2006.

<sup>219</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, fecha del 9 de mayo 2011.

<sup>220</sup> Convenios de concertación de acciones y aportación de recursos del 2005-2007 y 2009-2010.

<sup>221</sup> DAPAT/ FVA1175-A /2006. Con fecha del 3 de mayo 2006.

<sup>222</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, fecha del 9 de mayo 2011.

<sup>223</sup> La institución encargada de desarrollo urbano en Michoacán.

urbano para retomar los lineamientos establecidos en planeación urbana. El PDU se realizó después del PEDTC, debido a que es un requisito para el ingreso al Programa Pueblos Mágicos<sup>225</sup>, fue gestionado por la presión de la SECTUR Federal y estatal<sup>226</sup>. La CPLADE no funcionó como institución coordinadora entre la SECTUR estatal y SUMA, restringió su participación a validar los recursos asignados a la “Asociación” durante la celebración de convenios de asignación de recursos.

#### **4.6. Conclusiones capítulo cuarto.**

En el análisis del marco legal se observó que la categoría de “equidad espacial” no ha sido incorporada a la legislación como demanda de un problema que se requiere resolver a través del derecho, es decir no ha entrado en un proceso de Juridificación. Esta situación se relaciona con el hecho de que los problemas de dotación de servicios y equipamiento urbano en el derecho mexicano, se remiten a determinar que son competencia del municipio<sup>227</sup> y éste solo asume el mantenimiento de los mismos una vez que los urbanizadores le han entregado, a través del proceso de municipalización<sup>228</sup>, que es un proceso formal de urbanización, dejando de lado todos los procesos informales y mucho menos considerando una distribución espacial equitativa de los mismos.

Es interesante observar como hay una ausencia de marcos legales a nivel municipal en la mayoría de las temáticas tratadas. Paradójicamente es en la escala local donde se puede identificar si la población tiene o no acceso a los bienes y servicios públicos urbanos bajo principios de equidad y de donde podrían surgir las demandas, que dieran pie a un proceso de Juridificación del concepto de equidad espacial.

En el análisis de las prácticas institucionales en relación a la gestión de políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad espacial, se considera que la centralización ejercida por SECTUR estatal, SECTUR federal y la “Asociación” en la gestión del Programa Pueblos Mágicos, originó los déficits restantes. Ya que la centralización implicó la exclusión de la participación del gobierno municipal, la eliminación de mecanismos de participación social, la desvinculación de SUMA

---

<sup>224</sup> Entrevista Sub secretario de la SECTUR estatal, fecha del 12 de mayo 2011 y entrevista al Director de desarrollo urbano de SUMA del 2008, fecha del 12 de mayo 2011.

<sup>225</sup> Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos, sin fecha, pág. 4.

<sup>226</sup> Entrevista con el presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, fecha del 9 de mayo, 2011.

<sup>227</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, fracción III.

<sup>228</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, arts. 130, 190, 197.

institución relacionada a la planeación urbana. Aunado a la concentración de poder en estas instituciones, la falta de procedimientos y reglas sobre su actuación en los marcos legales sobre la planeación urbano-turística, permitieron prácticas discrecionales por parte de la SECTUR estatal y de la "Asociación", estrechamente ligadas con los déficits institucionales que obstaculizan la gestión de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Otro aspecto que es importante mencionar, se relaciona con el hecho de que en la práctica como en los marcos legales no se establece coordinación entre las instituciones encargadas del turismo con las de desarrollo urbano en ningún nivel espacial de actuación, cuando la planeación turística está estrechamente vinculada con la planeación urbana, ya que la localización de infraestructura turística afecta directamente en los cambios de uso de suelo, el mejoramiento de imagen urbana y espacio público, así como en la dotación y calidad de servicios urbanos.

En la Ley General de Asentamientos Humanos se muestra un desfase porque no se contempla ni regula la coordinación de la planeación urbano-turística. En los marcos legales analizados, se encontraron ambigüedades y vacíos sobre a qué instituciones debe atribuirse la planeación urbano-turística y con ello la definición de las zonas territoriales, usos de suelo, destinos, reservas territoriales, localización de la infraestructura turística y bajo que procedimientos.

Finalmente, durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos no se generaron mecanismos de participación social sobre la toma de decisiones y acciones en relación a la política urbano-turística. Esto se relaciona con el hecho de que en los marcos legales no se establecen mecanismos de participación social en los procesos de planeación turística, solo en la urbana. En el caso de Cuitzeo, al plantearse el PEDTC antes que el PDU, se definió la planeación urbana al determinarse la localización de la infraestructura turística, la dotación de servicios urbanos, equipamientos, rehabilitación del patrimonio edificado, mejoramiento de imagen urbana y espacio público, cuestiones consideradas de interés público, en las cuales no hubo participación social, ya que esta no es contemplada ni regulada en la legislación en materia de turismo.



## **Conclusiones generales.**

### **Comprobación de la hipótesis.**

A partir del análisis de la capacidad institucional realizado, en el que se determinaron los déficits sobre las dimensiones de las “relaciones inter institucionales” y del “contexto institucional del sector público”<sup>229</sup>, que está conformado por el marco legislativo y las políticas públicas. Se encontró que la participación de las instituciones en relación a la gestión de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial -durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo- comprueba la hipótesis planteada. Hipótesis que establece lo siguiente:

*La participación y el poder de decisión del ayuntamiento municipal, han sido nulos en la planeación de la infraestructura turística y la manera en que ésta se distribuye espacialmente. Los actores principales en el desarrollo turístico son las instituciones estatales, federales y el sector privado.*

*A nivel estatal, las instituciones han actuado como promotores y gestores del turismo, dado que se ha priorizado el desarrollo turístico en el Estado de Michoacán, pero no han actuado como organismos gestores de políticas de inversión turística bajo esquemas de equidad espacial. A nivel federal, la Secretaría de Turismo a través del Programa Pueblos Mágicos, ha promovido la incursión de localidades al turismo, como detonadores de la economía local y regional<sup>230</sup>, sin embargo no ha creado mecanismos para una distribución espacial equitativa de la inversión urbano- turística que beneficie a la mayoría de los habitantes.*

*El sector privado ha tenido una participación activa en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico, y ha sido un agente determinante en la definición e implementación de las políticas de inversión urbana turística que han sido generadores de segregación espacial en Cuitzeo. La estrecha relación entre el sector privado y las instituciones estatales ha sido determinante en la consecución de la catalogación de Cuitzeo como pueblo mágico, sin embargo este proceso de gestión del turismo se ha caracterizado por discrecionalidad en la toma de decisiones.*

En adelante se comprueba la hipótesis planteada:

Esta revisión se iniciara con el papel del Ayuntamiento de Cuitzeo, en relación a su participación en la gestión de la política urbano-turística y la localización de la infraestructura. En el marco legal analizado, se encontró que no existen mecanismos para que el gobierno municipal gestione la política urbano-turística y pueda incidir a nivel federal. Es evidente una *centralización vertical* de la gestión de la planeación y la política urbano-turística, ya que surge del nivel federal, se reproduce a nivel estatal y termina incidiendo en el nivel municipal.

---

<sup>229</sup> El “contexto institucional del sector público” y las “relaciones inter institucionales”, son dos de las dimensiones de análisis de la capacidad institucional. (Grindle, 1997: 483-485)

<sup>230</sup> Reglas de operación del programa pueblos mágicos, sin fecha, p. 1.

De hecho, la centralización de la política urbano-turística, se observa en las prácticas institucionales durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos. La SECTUR federal estableció que la institución intermediaria entre ésta y el municipio sería la SECTUR estatal. Con esta determinación se restó autonomía al gobierno municipal y se concentró el poder sobre la toma de decisiones en la SECTUR estatal.

A su vez la SECTUR estatal, a través de una *mediación personalista* solicitó al vicepresidente de la "Asociación", que presidiera el Comité Pro Pueblo Mágico de Cuitzeo y con ello gestionara el ingreso de Cuitzeo al Programa Pueblos Mágicos. La participación del sector privado fue determinante en la agilización y concreción del nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico y en la obtención de los recursos públicos derivados del programa. Sin esta mediación personalista difícilmente se obtendría el nombramiento de Pueblo Mágico en el sistema político mexicano, en que el aparato legal e institucional goza de poca credibilidad y confianza en su desempeño técnico y eficacia<sup>231</sup>.

La unión informal entre la SECTUR estatal y la "Asociación", decanto en la *centralización de la gestión del programa y de la toma de decisiones relacionadas con la planeación urbano-turística*. La centralización del poder de decisión y actuación en ambas instituciones, aunado a la ausencia de regulaciones y procedimientos en el marco legal mexicano sobre la actuación del sector privado y los altos márgenes de discrecionalidad permitidos a las instituciones públicas, generaron las condiciones ideales para una serie de *prácticas discrecionales* por ambas instituciones durante la gestión del programa.

Estas prácticas discrecionales se relacionan con: el ejercicio de funciones correspondientes al gobierno local por parte del sector privado, suplantación de la participación de las comunidades de Cuitzeo por parte de la SECTUR estatal y la "Asociación", la atribución al sector privado sobre la toma de decisiones y manejo de bienes de interés público y la desvinculación con las instituciones encargadas de la planeación urbana en el ejercicio de la política urbano-turística.

En relación a las prácticas discrecionales, la SECTUR estatal y la "Asociación", gestionaron e influyeron en la aprobación de la política urbano-turística de Cuitzeo, implementada a través del PEDTC. Este programa define la localización de la

---

<sup>231</sup> El personalismo, desde la teoría de la cultura política. Se considera el sistema base del modelo político social piramidal en México. Se considera importante en la *fluidez y adaptabilidad de la política mexicana*. Implica delegar un atarea informal en un actor para que la realice, ya que no se confía en una institución pública. (Dealy citado en Pansters, 1997: 13-15).

infraestructura turística de Cuitzeo, fue realizado por FONATUR y la participación del Ayuntamiento se limitó a su aprobación, porque fue un requisito condicionado para su realización, sin establecerse un acuerdo para posibles modificaciones en caso de que el ayuntamiento así lo considerase. Como tampoco se generaron mecanismos de coordinación con SUMA, para la evaluación o complementación de la política urbano-turística.

La localización de la inversión urbano-turística se planteó sin tener como objetivo la equidad espacial. Esto se relaciona con el hecho de que en el marco legal mexicano no exista regulación ni procedimientos para que se establezca como objetivo la equidad espacial en la implementación de la política urbano-turística, ya que este concepto aun no ha sido introducido como un problema que se pretenda resolver a través del derecho (Azuela, 2006:106).

En el PEDTC se propone la concentración de la infraestructura turística en tres polígonos en el centro y sur oriente de la localidad. En el centro se consumó la rehabilitación del patrimonio y espacio público, el mejoramiento de imagen urbana y de los servicios urbanos. A mediano plazo, en el sur oriente se contempla el mejoramiento de imagen urbana y la determinación de reservas territoriales para el impulso de la actividad turística en tierras de uso agrícola, donde se prevé la construcción de proyectos para un sector socioeconómico alto.

Estos proyectos están alejados de la localidad, no se entremezclan con la urbanización existente, sino que se crean zonas de exclusión para los sectores de bajos ingresos. Al concentrarse la infraestructura turística en el centro de la localidad y marginar las demás áreas de Cuitzeo se generaron estructuras urbanas paralelas (Jiménez, 1998:27), donde el acceso a los bienes y servicios urbanos es desigual, las áreas más favorecidas son las destinadas al turismo y las áreas marginadas pertenecen a la población local, que continua con el mismo rezago en infraestructura, servicios y equipamiento urbano.

: Volviendo a las *prácticas discrecionales realizadas por la SECTUR estatal y la "Asociación"*, se encontró que estas contribuyeron en la **generación de déficits institucionales que obstaculizan el alcance de la gestión de políticas urbano-turísticas bajo esquemas de equidad espacial** y son los siguientes

---

- Ausencia de coordinación entre instituciones públicas encargadas de la planeación urbana y la turística.
- Ausencia de autonomía del ayuntamiento, caracterizada por la falta de capacitación y mecanismos de participación en la gestión de política urbano-turística.
- Centralización de la política urbano-turística a nivel estatal y federal.
- Ausencia de regulación en la participación del sector privado en la gestión de política urbano-turística.
- Ausencia de mecanismos de participación social en la gestión de política urbano-turística.
- Discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de turismo y desarrollo urbano a nivel de gobierno estatal.

Frente a los argumentos mostrados es evidente que durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo, las instituciones a nivel federal y estatal, no han considerado la equidad espacial como un objetivo a seguir, esta condición se relaciona con la ausencia del concepto de equidad espacial en el marco legal mexicano, como un problema a resolverse a través del derecho.

El municipio no cuenta con mecanismos de participación en la planeación urbano-turística, siendo el nivel de gobierno más cercano al territorio, donde se pueden presenciar y proponer modificaciones a los efectos negativos de las políticas implementadas.

La participación del sector privado en alianza con la SECTUR estatal ha sido determinante en el nombramiento de Cuitzeo como pueblo mágico, pero las prácticas discrecionales realizadas para llevar a cabo la gestión decantaron en la generación de déficits institucionales, que obstaculizan la tarea adecuada y se relacionan con la falta de mecanismos de democratización en la toma de decisiones sobre la gestión de política urbano-turística, como una manera de control para orientar la práctica de la equidad espacial.

---

### **Reflexiones generales.**

La planeación urbano-turística obedece a un modelo, en el que para maximizar los recursos económicos se aprovechan los recursos turísticos existentes, desde una visión hegemónica, priorizando la *activación del patrimonio* monumental porque se considera que tiene mayor valor (García, 1999, en Aguilar, 1999:16-33). Al concentrar la inversión en el patrimonio monumental, como ocurrió en Cuitzeo, se desaprovechan otro tipo de recursos turísticos que también conforman el patrimonio desde una visión incluyente, como la misma población de la localidad,

su cultura y por tanto el área urbana donde se asientan. Las condiciones de vida de la población también influyen en la percepción que tiene el turista de la localidad (Jiménez, 1998:28) y son factores que afectan su elección de visita. De manera que en la planeación urbano-turística deben generarse mecanismos de inclusión de las zonas urbanas donde vive la población de la localidad, buscando un equilibrio de los beneficios y cargas de la infraestructura urbano-turística.

Es importante reflexionar en torno a la figura del Comité Pro Pueblo Mágico, al considerarle como un mecanismo de participación de las comunidades en el Programa Pueblos Mágicos. De acuerdo a las reglas de operación del mismo programa, el Comité debe ser integrado por representantes del gobierno y de la sociedad civil, la cual no se especifica que pertenezca a la misma localidad. En el caso de Cuitzeo la mitad de los integrantes no eran de la localidad.

Sobre la representación del comité, se reflexiona que no existe un espacio para la representación de las comunidades políticas de Cuitzeo, pues no caben en esas dos representaciones impuestas por el Programa. Las comunidades políticas no es igual a la sociedad civil. Esta última es una reducción de la sociedad política y se considera el espacio del sector privado (Weintraub, 1997: 13).

En este sentido el comité constituye un mecanismo de participación legitimado para el sector privado y el gobierno, que permite la centralización de la gestión del programa. La planeación turística afecta cuestiones de interés público, por lo que se requiere la generación de mecanismos de participación para las comunidades políticas de la localidad. Y en el caso del comité se requiere pensar las modificaciones que requiere para que la participación social no sea reducida al participaron del sector privado y del gobierno.

## **Hallazgos.**

### **Hallazgos empíricos.**

1. Mediación personalista.

La unión público-privada, entre la SECTUR Michoacán y la "Asociación", basada en una mediación personalista se dio cuando el titular de la SECTUR Michoacán impuso al vicepresidente de la "Asociación" como presidente del Comité Pro Pueblo Mágico, y con ello le encargó la gestión del Programa Pueblos Mágicos para Cuitzeo.

Aun bajo el carácter informal que representa la mediación personalista, permitió la concreción y agilización del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y por tanto al acceso a sustanciales recursos económicos para la restauración del patrimonio, inversión en el espacio público e infraestructura turística.

Esta agilización se debe a la experiencia del agente gestor en el sector público, así como al conocimiento de los procedimientos burocráticos y las conexiones sociales con las que cuenta. *Proceso que difícilmente se habría conseguido en corto tiempo sin una mediación personalista en el sistema político mexicano, en que el aparato legal e institucional goza de poca credibilidad y confianza en su desempeño técnico y eficacia.*

Sin embargo, la gestión se dio en detrimento de la participación social, de la autonomía del gobierno municipal y de la credibilidad a las instituciones involucradas en el proceso de gestión del Programa Pueblos Mágicos. Cuestión que se relaciona con la centralización de la gestión del programa por parte de la dependencia estatal encargada de turismo y la ausencia de coordinación con las instituciones públicas encargadas del desarrollo urbano.

2. Falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la planeación urbana y turística.

En relación a la *ausencia de coordinación entre las instituciones encargadas de la planeación urbana y la turística*. Durante la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, se observó que la SECTUR estatal no generó mecanismos de coordinación con SUMA, para la implementación del PEDTC, programa que establece la política urbano-turística, cuando en Cuitzeo no existía PDU, que estableciera los lineamientos básicos para la implementación de la política urbana. La implementación del PEDTC en Cuitzeo, definió la localización de la infraestructura turística y con ello la definición de usos de suelo y reservas territoriales, así como mejoramiento de imagen urbana y con ello la dotación y mejoramiento de servicios urbanos.

Esta falta de coordinación, se deriva de la ausencia de regulación de la planeación urbano-turística en los marcos legales sobre el turismo y el urbanismo. La Ley General de Asentamientos Humanos no contempla la planeación urbano-turística en su contenido, por lo que no se dimensiona el impacto que tiene la planeación turística en los centros de población. Mientras la Ley Federal de Turismo determina que las zonas de desarrollo turístico prioritario serán expedidas conforme a los planes locales de desarrollo urbano y de manera contradictoria en

su Reglamento se plantea que una vez declaradas las zonas de desarrollo turístico prioritario la SECTUR federal deberá promover que la planeación urbana sea congruente con el turismo. Los procedimientos y las atribuciones sobre la determinación de los usos de suelo son contradictorios, en la Ley Federal de turismo y su reglamento<sup>232</sup>.

Entre la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Turismo y su reglamento, no existen procedimientos congruentes que regulen la planeación urbano-turística, en los cuales se establezcan atribuciones de instituciones encargadas y mecanismos de coordinación para llevar a cabo una planeación integral y congruente. Tampoco existe una institución coordinadora entre ambas instituciones, las que existen en la práctica no se coordinan en materia de planeación, su función se reduce a la vigilancia de los recursos públicos: SHCP y CPLADE.

### 3. Inexistencia de mecanismos de participación social en la planeación turística<sup>233</sup>.

En el marco legal analizado se encontró que la participación social se establece como un principio inherente en la búsqueda de democratización en la planeación nacional del desarrollo<sup>234</sup>, sin embargo sobre la planeación urbano-turística se encuentra una contradicción entre el marco legal del sector turismo y del desarrollo urbano. Mientras en la legislación en materia de urbanismo se considera como principio el derecho de la ciudadanía a participar en temas de planeación urbana e infraestructura turística<sup>235</sup> así como se establecen también elementos de utilidad pública el mejoramiento de los centros de población, los programas de desarrollo urbano, obras de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos, así como al restauración y protección del patrimonio cultural<sup>236</sup>.

Sin embargo, en la legislación sobre el sector turismo no se plantean mecanismos de participación social, aun cuando, la política turística afecta la distribución de beneficios y cargas generadas en el proceso de urbanización. La planeación turística afecta cuestiones consideradas de interés público: define la política de

---

<sup>232</sup> Ver artículo 13 de la Ley Federal de Turismo y ver el artículo 11 del Reglamento de la ley mencionada.

<sup>233</sup> Es importante recordar que este hallazgo corresponde a la legislación vigente al periodo de gestión del Programa Pueblos Mágicos 2004-2008, corresponde a la Ley Federal de Turismo.

<sup>234</sup> Constitución Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26; Ley de Planeación, art. 1, fracción IV; Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 3, fracción II; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 118.

<sup>235</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, art. 260.

<sup>236</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, art. 5.

desarrollo urbano, la localización de la infraestructura y por tanto el acceso a servicios y bienes urbanos, la definición de usos de suelo y reservas territoriales, el acceso a la vivienda y suelo urbano.

Aunque en la legislación urbana se planteen mecanismos de participación social – que son perfectibles- cuando la política de desarrollo urbano es implementada desde el sector turístico<sup>237</sup> no existen mecanismos para que la población local pueda emplear la participación social como un elemento de control de los mecanismos que generan desigualdad espacial, (Thompson, 1965 citado en Harvey 2007:93). Esta condición de incongruencia, entre los marcos legales del sector urbano y turístico, se relaciona la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la planeación urbana y turística, y la ausencia de una ver en la planeación urbano-turística como un instrumento que debe ser integral y congruente.

### **Hallazgo conceptual.**

La distinción de lo público y privado desde el paradigma neoliberal, en la que lo privado se relaciona con el mercado y el gobierno con el sector público es rebasada en la práctica. Esta condición se muestra en relación a la hibridación público-privada y las múltiples representaciones de lo público. Se observa en la práctica una hibridación del actor representante del sector privado, el vicepresidente de la "Asociación", al retomar funciones correspondientes al gobierno local, así como toma decisiones sobre cuestiones de interés público como el manejo y uso del patrimonio, la administración de recursos públicos y la influencia que ejerció en la aprobación de la política urbano-turística.

En relación a la definición de lo público al vincularse directamente con el gobierno, no existe una categoría para que las comunidades políticas de Cuitzeo puedan integrarse como actores definidos en un interés común. Aun cuando existe el concepto de sociedad civil, se considera como un concepto reduccionista que no incluye a las comunidades de Cuitzeo como una comunidad política; tampoco se pueden vincular estos actores con el mercado. De ahí que requieren de una tercera categoría: sociedad política como lo mencionan diversos autores como Weintraub (1997: 15) y Julio de Zan<sup>238</sup>, (2006: 11).

---

<sup>237</sup> Ley Federal de Turismo.

<sup>238</sup> Se refiere a sociedad civil no a sociedad política, pero también considera que se requiere de un modelo tricotómico.



Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

En la tabla 13, se sintetiza la naturaleza explícita –pública y privada- de las instituciones, así como la redefinición de su naturaleza posterior a las prácticas no explícitas, “back regions” (Goffman, 1959 citado en Ben, 2002: 50-57), durante la gestión del Programa Pueblos Mágicos. En las columnas sobre la redefinición de la naturaleza -pública, privada o híbrida-, se observa como la distinción de lo público/privado en el marco de la economía neoliberal es rebasada y aparece entonces la naturaleza híbrida de las instituciones, evidenciada en las funciones desempeñadas, discursos e intereses que surgieron durante las prácticas que llevaron a cabo las instituciones en la gestión del Programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo.

<b>Tabla 13. Naturaleza pública, privada, híbrida de los actores de acuerdo a dos condiciones: representación /relación con el Estado (intereses explícitos) y su redefinición en la práctica (funciones e intereses no explícitos).</b>					
<b>Institución</b>	<b>Carácter público o privado por representación. Intereses explícitos</b>		<b>Redefinición en la práctica Funciones, interés, narrativas y discursos no explícitos (back regions<sup>239</sup>)</b>		
	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Híbrido</b>
“Asociación”		X Sociedad civil	X Manejo de recursos públicos (Función)		X
SECTUR estatal	X Gobierno			X Decisiones centralizadas sin participación social (interés)	X
Comunidades de Cuitzeo	X Representación del sector público. -Ausente -		Ausente	Ausente	Ausente
Comité Pro Pueblos Mágico	X Gobierno	X Sociedad civil		X Decisiones centralizadas sin participación social (Interés)	X

<sup>239</sup> De acuerdo a Goffman, las personas emplean distintos frentes para actuar bajo diversas situaciones en las que se encuentran. Las Front Regions se requieren en una sociedad para mantener el orden y muestran abiertamente las actitudes que se espera desempeñemos. Back región, se relaciona con el hecho de que la persona actúe en privado, son acciones no visibles, no reguladas o que van en contra del deber establecido públicamente y son todo lo contrario a las front regions. (Goffman, 1990: 50-57).

### **Material para estudios posteriores.**

Durante el desarrollo de la investigación, se encontraron algunos indicios de aspectos que han sido poco estudiados y que su aportación es importante para identificar y generar mecanismos que contrarresten los efectos secundarios no deseados de la implementación del Programa Pueblos Mágicos y se relacionan con el apropiación desigual del patrimonio urbano y la especulación inmobiliaria. Sin embargo, no fueron abordados debido a que rebasan los límites de esta investigación y por la ausencia de información.

El primer aspecto se relaciona con el patrimonio urbano y la apropiación desigual de los habitantes para con éste, una vez que fue rehabilitado con los recursos obtenidos del Programa Pueblos Mágicos. Durante la realización de las entrevistas hacia los habitantes de Cuitzeo, en diferentes ocasiones, surgieron comentarios en torno a la falta de apropiación del patrimonio. Expresaban que la restauración había creado un espacio en el que no había cabida para ellos. Así como, las nuevas normas impuestas sobre el uso cotidiano del patrimonio, con la finalidad de conservar las mejoras que se habían hecho, se asimilaban en algunas personas como un espacio en el que se sentían limitados de hacer uso del mismo, al grado de que preferían no acudir. Incluso hay testimonios en los que se establece que la reubicación de la fiesta mayor del pueblo, celebrada en la plaza central al cambiarse a un estadio de beisbol para no dañar los espacios restaurados, ha sido considerada como una afectación a sus costumbres.

Desde una perspectiva sobre los estudios de la reproducción cultural y la desigualdad social. Estos datos muestran como la implementación del Programa Pueblos Mágicos, al no crearse mecanismos de democratización en los que participen las comunidades locales en la toma de decisiones sobre la conformación, modificaciones y usos otorgados al patrimonio, se originan condiciones de desigualdad en la apropiación del patrimonio (García, 1989:191). Es importante conocer si estas condiciones se repiten en otros casos de estudio donde se ha implementado el Programa Pueblos Mágicos, para evaluar el programa y generar los mecanismos de participación social que decanten en una apropiación democrática para que el patrimonio mantenga el valor significativo que históricamente ha adquirido para los habitantes de las localidades donde se implementa el Programa Pueblos Mágicos.

El segundo aspecto se relaciona con la implementación del Programa Pueblos Mágicos y el surgimiento del fenómeno de especulación inmobiliaria, como un efecto negativo no considerado, para el cual no se han generado mecanismos que

lo contrarresten. La observación de campo y las entrevistas realizadas mostraron pistas para encontrar la relación entre el fenómeno de especulación inmobiliaria posterior al mejoramiento de imagen urbana y rehabilitación del patrimonio urbano, acciones contempladas en la implementación del programa pueblos mágicos. Sin embargo no se pudo realizar un estudio comparativo en diferentes tiempos: antes, durante y posterior a la implementación del Programa Pueblos Mágicos y la rehabilitación del patrimonio, porque no existen registros del valor comercial del suelo urbano en la localidad de Cuitzeo en diferentes tiempos.

Sin embargo, es importante abordar este tema porque la especulación inmobiliaria se relaciona con la desocupación del suelo, sujeto a especulación urbana, por sectores sociales de bajos ingresos que no pueden mantener los costos de sus propiedades, además los altos costos del suelo dificultan el acceso al suelo urbano, ya que el ingreso por hogar es menor en las localidades rurales<sup>240</sup> que en las urbanas. Esta condición provoca la búsqueda de suelo más económico en detrimento de bienes y servicios urbanos básicos. Por lo que se requiere evaluar si estos fenómenos de especulación inmobiliaria ocurren en las localidades promocionadas turísticamente a través del Programa Pueblos Mágicos y en su caso proponer las políticas para contrarrestarlo.

---

<sup>240</sup> ENIGH 2010, INEGI. Hogares por la composición del ingreso total trimestral según el tamaño de localidad. Se tiene presente que los debates actuales sobre la nueva ruralidad no consideran la definición por habitantes como determinante en la caracterización de lo rural o lo urbano, sin embargo debido a la escasez de información se retoma la proporcionada por INEGI.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

## Referencias bibliográficas

Alonso G. (2007) "Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad". **IV Congreso Argentino de Administración Pública**, 22 al 25 de agosto de 2007, Buenos Aires.

Andara A. (2007) "La segunda generación de reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina". **Provincia**, s.v. (17), enero-junio: 77-105.

Azuela A. (2006). **Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental**. México, UNAM-IIS-Fontamara.

Berger, P. y Luckman, T. (1968). **La construcción social de la realidad**. Buenos Aires, Amorrorty.

Bret, B. (2008) "Équité territoriale". **Hypergé, encyclopédie électronique**. Disponible en: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article416>> [Acceso en Marzo 2013.]

Bonilla, E. y Rodríguez, P. (1997). **Más allá de los métodos. La investigación en las ciencias sociales**. Colombia, Norma.

Delgado, J. et al. (2006) "El medio ambiente o como las cuestiones sociales afectan el compromiso con las tareas ambientales". En Laura Randall (coord.) **Reinventar México**. México, Ed siglo XXI: 2006.

De Zan, J. (2006) "Los sujetos de la política, Ciudadanía y sociedad civil" **Tópicos**, s.v. (14), diciembre: 1-20.

Filgueira C. (2001) Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Santiago de Chile, UN-CEPAL-CELADE. **Seminario internacional "las diferentes expresiones de vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe"**, 20 y 21 de Junio 2001, Santiago de Chile.

Flyvberg, B. (2004). "Cinco malentendidos a cerca de la investigación mediante los estudios de caso". Reis. Revista española de investigaciones sociológicas. S.v. (106): 33-62.

García N. (1989) **Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad**. México, De bolsillo.

García, N. (1999). "Los usos sociales del patrimonio cultural". En E. Aguilar (Coord.). **Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio**. Granada, Consejería de Cultura. Junta de Andalucía: 16-33.

Goffman, E. (1990). **The presentation of self in everyday life**. Harmondsworth: Penguin: 111-121.

Grindle, M. (1997). "Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries". **World development**. 25(4): 481-495.

Harvey, D. (2007) **Urbanismo y desigualdad social**. 7ma. Ed., Madrid, Siglo XXI.

Jiménez A. (1998). **Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México**. México, Porrúa.

Kaztman, R. (1999). **Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**. Uruguay, PNUD y CEPAL.

Ospina S. (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". **VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública**, Octubre 2002, Lisboa, Portugal.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Oszlak O. y Orellana E. (1993) **El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC**. Artículo inédito. Buenos Aires: 2-19. Disponible en: <<http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>> Consultado el febrero 2011 > [Acceso en febrero 2011.]

Moreno A. (2006-2007) "En torno a los conceptos de equidad, justicia e igualdad espacial". **Huellas**. s.v. (11):133-142.

Musset, A. (2011) **Desigualdad social, equidad territorial y justicia espacial: el regreso del derecho a la ciudad**. Conferencia presentada en el Colegio de la Frontera Norte, 12 octubre 2011, Tijuana, México. Disponible en: <<http://www.adqat.org/adqat-nube/item/desigualdad-social-equidad-territorial-y-justicia-espacial-el->> [Acceso en Marzo 2013]

Pansters, W. (1997), Theorizing Political Culture in Modern Mexico, en Pansters W. (e.) **Citizen of the Pyramid. Essays on Mexican political Culture**, Amsterdam, Thelas Publishers: 1-37.

Ramírez, B. (2002), La vieja agricultura y la nueva ruralidad: enfoques y categorías desde el urbanismo y la sociología rural. **Sociológica**, s.v.(51), enero-abril 2003.

Righart (1997). Politieke Cultuur: een Omgevingsstudie, en Pansters W. (1997) **Citizen of the Pyramid. Essays on Mexican political Culture**. Amsterdam, Thelas Publishers: 375.

Rosas A. (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". **Política y Cultura**, s.v. (30): 119-134.

Seawright, J. and Gerring, J. (2008) "Case selection techniques in case study research. A menu of qualitative and quantitative options". **Political Research Quartely**. June 2008, 61(2): 294-308.

Sen, A. (2009). **The idea of justice**, U.S.A: The Belkman Press of Harvard University.

Sikor T., Barlösius E. y Scheumann W. (2008) "Introduction: public and private relations and key policy issues in natural resource governance". En Sikor (e). **Public and private in natural resource governance. A false dichotomy?** London, Earthscan: 1-25.

Weintraub, J. (1997) "The theory and politics of the public/private distinction". En Weintraub, J. y Kumar, K. (e.) **Public and private in thought and practice. Perspectives on a grand dichotomy**. Estados Unidos de América, The University of Chicago Press: 1-42.

## Sección de referencias.

### Manual.

Martinez, C. (n.d.) **Weft-QDA. Manual usuario en español. Versión 1.0** [manual] Disponible en: <<http://www.ceciliamartinez.com.ar/Weft%20QDA%20manual%201.0.pdf>> [Acceso en febrero 2012.]

### Encuesta.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (2010). INEGI.

### Periódicos oficiales.

Periódico oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CVLVIII. No. 24. Fecha del 15 de Enero 2010. Morelia, Michoacán.

Periódico oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CVLVI. No. 99. Fecha del 24 de Julio 2009. Morelia, Michoacán.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

## **Legislación.**

### **A nivel nacional.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada el 5 de Febrero 1917. Revisada desde la reforma del 14 de septiembre 2006 a la reforma del 17 de Agosto 2011.

Ley Federal de Turismo. Publicada el 2 de mayo de 1992. Revisada en la reforma del 9 de noviembre de 1999.

Ley General de Asentamiento Humanos. Publicada el 21 de julio de 1993. Revisada del 10 de noviembre de 1994 a la reforma del 30 de noviembre del 2010.

Ley General de Turismo. Publicada el 17 de junio del 2009. Sin reformas.

Ley Nacional de Planeación Democrática. Publicada el 5 de enero de 1983. Revisada de la reforma del 13 de mayo 2003 a la reforma del 20 de junio de 2011.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada 29 de diciembre de 1976. Revisada de la reforma del 24 de abril del 2006 a la reforma del 17 de junio del 2009.

### **A nivel estatal y municipal.**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Publicada en 1918. Revisada de la reforma del 23 de mayo 2006 a la reforma del 1 de marzo del 2011.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán. Publicada en 15 de junio de 1995. Revisada en la reforma 23 de agosto del 2007.

Ley Orgánica de la Administración Pública de Michoacán de Ocampo. Publicada el 12 de abril del 2002. Revisada en la reforma el 21 de noviembre del 2007.

Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán de Ocampo. Publicada el 31 de diciembre del 2001. Revisada en la reforma del 21 de mayo del 2009.

Ley de Planeación Estatal. Publicada en 17 de abril de 1989. Revisada en la reforma del 28 de febrero del 2008.

### **Convenios:**

México, Convenio de concertación de acciones y aportación de recursos. N°. SECTURIDES/025/2004.

México, Convenio de coordinación de acciones y aportación de recursos. N°. SECTUR/DES/013/2005.

México, Convenio N°: SECTUR/DES/005/2006

México, Convenio modificatorio al Convenio de Reasignación de recursos 2007, 8 de octubre del 2007.

México, Convenio de Coordinación para ejecución del Proyecto Cuitzeo Pueblo Mágico: Mejoramiento de imagen urbana del Centro h. y construcción de Sanitarios. 24 de julio 2009.

México, Convenio modificatorio al Convenio de coordinación SECTUR/SDT/001/2009. 18 de Febrero 2010.

### **Oficios del expediente técnico del programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo:**

Acta de integración del comité por pueblo mágico, 2006.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

DAPAT/ FVA1175-A /2006. Con fecha del 3 de mayo 2006.

Oficio SOT/DGPR/PCC/301/2006. Fecha 17 de mayo 2006.

No. oficio: DAPAT/ FVA1175-A /2006. Con fecha del 3 de mayo 2006

Oficio no. 644 de la presidencia municipal. Ramo 03/2006. Del 1 de marzo 2006.

Oficio 691. Presidencia Municipal de Cuitzeo. Ramo 05/2006. 31 de mayo 2006

Relación de obras convenidas con la SECTUR Federal y la SECTUR Michoacán en Cuitzeo. Gobierno del Estado de Michoacán, Secretaría de Turismo Estatal. Proporcionado el 12 de mayo 2011.

### **Planes y programas:**

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Plan Estatal de Desarrollo Michoacán. 2003-2008.

Programa de Desarrollo Municipal de Cuitzeo. 2005-2007.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial. 2001-2006

Plan Estatal de desarrollo Urbano 2008-2025.

Programa de Desarrollo Urbano para el centro de población de Cuitzeo, Michoacán. 2008.

Programa Nacional de Turismo. 2001-2006.

Programa Pueblos Mágicos. Reglas de operación del programa pueblos mágicos. N.d.

Programa Estatal de Turismo 2002-2008.

Plan estratégico para el desarrollo turístico de Cuitzeo, Michoacán. Noviembre 2006.

### **Cartas y declaraciones:**

Carta de Ámsterdam, 1975.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004.

Carta de Quito 1977, UNESCO.

Declaración de Buenos Aires, por una ciudad justa. 2008.

Recomendaciones sobre el paisaje urbano histórico, 10 de noviembre del 2011, UNESCO.

### **Congresos.**

Secretaría de Turismo Michoacán. (2012) **Primer congreso de Turismo Michoacán 2012**. 31 de agosto y 1 de septiembre 2012, Morelia.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

### **Medios electrónicos:**

De la Rosa, A. (2012). El economista.mx. Replicaran programa Pueblos Mágicos en el extranjero. Consultado en mayo 1 del 2013. Página web del economista: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/09/16/replicaran-programa-pueblos-magicos-extranjero>.

México Presidencia de la República, (2008). Consultado en noviembre 2011. Página web de la presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=39018>.

Mimorelia.com (2010). Consultado en Junio 2011. Página web: <http://www.mimorelia.com/noticias/57295>

SECTUR (2012). Programa Pueblos Mágicos. Consultado en mayo 1 del 2013. Página web de la Secretaría de Turismo: [http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_Pueblos\\_Magicos](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Pueblos_Magicos).

SECTUR (2012). Consultado en abril 2012. Página de la Secretaría de Turismo: [http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect\\_Boletin\\_113\\_Oficializan\\_ingreso\\_de\\_CuitzeoMic](http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Boletin_113_Oficializan_ingreso_de_CuitzeoMic).

### **Glosario de abreviaciones.**

CPLADE	Coordinación para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán
Comité	Comité Pro Pueblo Mágico
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
Dir. E. y T.	Dirección de Ecología y Turismo del Ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007.
Dir. U. y O.P.	Dirección de Urbanismo y Obras Públicas
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia.
PAN	Partido Acción Nacional
PDU	Programa de Desarrollo Urbano
PEDTC	Plan Estratégico del Desarrollo Turístico de Cuitzeo
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Programa	Programa Pueblos Mágicos
SECTUR	Secretaría de Turismo Federal
SECTUR Mich. / SECTUR estatal	Secretaría de Turismo del Estado de Michoacán
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEPLADE	Secretaría de Planeación para el Desarrollo Estatal de Michoacán.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

SUMA Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente

## **ANEXO**

### **Entrevistas.**

Ayuntamiento de Cuitzeo, Michoacán. 1999-2001:

Presidente municipal. Fecha: 19 de mayo 2011.

Ayuntamiento de Cuitzeo, Michoacán. 2002-2004:

Presidente municipal. Fecha: 19 de mayo 2011.

Ayuntamiento de Cuitzeo, Michoacán. 2005-2007:

Presidente municipal. Fecha: 9 de mayo 2011.

Regidor de Urbanismo y Obras Públicas. Fecha: 9 de mayo 2011.

Regidor de Ecología y Turismo. Fecha: 16 de mayo 2011.

Ayuntamiento de Cuitzeo. Michoacán. 2008-2011:

Presidente municipal. Fecha: 16 de mayo 2011.

Síndico. Fecha: 9 de mayo 2011.

Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Fecha: 10 de mayo 2011.

Coordinación para la Planeación y Desarrollo. CPLADE. Gobierno de Michoacán. 2009-2012:

Encargado de la Delegación Región III Cuitzeo. Fecha: 11 de mayo 2011.

Encargado de la Residencia Región III Cuitzeo. Fecha: 5 de mayo 2011.

Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. SUMA. Gobierno de Michoacán. 2009-2012:

Director de Desarrollo Urbano de SUMA. Del 2005 al 2008. Fecha: 12 de mayo 2011.

Encargado del departamento de planeación urbana. Fecha: 12 de mayo 2012.

Secretaría de Turismo de Michoacán. SECTUR- MICH. Gobierno de Michoacán. 2009-2012:

Encargado del Depto. de atención a Pueblos mágicos. Fecha: 11 de mayo 2011.

Encargado del Depto. De Vinculación Institucional. Fecha: 6 de mayo 2011.

Subsecretario de Desarrollo Turístico. Fecha: 12 de mayo 2011.

Instituto Nacional de Antropología e Historia. Centro INAH Michoacán:

Perito de la sección de Monumentos del Centro INAH Michoacán 2010. Fecha: 30 de mayo 2011.

Asociación:

Presidente. Fecha: 21 de mayo 2011.

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Vicepresidente. Fecha: 20 de mayo 2011.

Comerciantes establecidos, en quiebra, reubicados y ambulantes de Cuitzeo:

Comerciante A. Fecha: 16 de mayo 2011.

Comerciante B. Fecha: 16 de mayo 2011.

Comerciante C. Fecha: 16 de mayo 2011.

Comerciante D. Fecha: 17 de mayo 2011.

Comerciante E. Fecha: 3 de junio 2011.

Comerciante F. Fecha: 16 de mayo 2011.

Comerciante G. Fecha: 16 de mayo 2011.

Sector privado:

Socios de un plan de negocios para la adaptación de una vivienda a hotel. Fecha: 16 de mayo 2011.

Comité Pro Pueblo Mágico:

Presidente. Fecha: 20 de mayo 2011.

Habitantes del nororiente, poniente y orillas de Cuitzeo:

Líder de la colonia Ausencio Chávez. Fecha: 19 de mayo 2011.

Vecino de la colonia Ausencio Chávez. Fecha: 19 de mayo 2011.

Presidente de la mesa directiva de la col. Genovevo Figueroa 5a. etapa. Fecha: 20 de mayo 2011.

Líder de la col. Genovevo Figueroa 1a. etapa. Fecha: 17 de mayo 2011.

Presidente de la asociación Unión de colonos José Ma. Morelos y Pavón, de la Col. Morelos. Fecha: 19 de mayo 2011.

Vecino, de la Col. Morelos. Fecha: 17 de mayo 2011.

Presidente de la mesa directiva, de la Asociación civil "Paraíso Cuitzeo". Fraccionamiento irregular. Fecha: 17 de mayo 2011.

## Questionarios aplicados.

- Entrevistas dirigidas al presidente municipal del ayuntamiento de Cuitzeo 1999-2001:

1. Durante el tiempo en el que usted estuvo como presidente municipal, ¿se empezó ya la gestión de Cuitzeo como Pueblo Mágico?
2. ¿Tiene usted idea de cómo empezó el desarrollo turístico en Cuitzeo?
3. ¿Quiénes participaron en la gestión del desarrollo turístico?
4. ¿Cómo se gestionó el desarrollo turístico?

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

- Entrevistas dirigidas al presidente municipal del ayuntamiento de Cuitzeo 2002-2004:

1. ¿Cuándo y cómo inició la gestión del programa pueblo mágicos?
2. ¿En esa fecha ya estaba conformado el comité pro pueblo mágico?
3. ¿Quiénes conformaban en Comité pro pueblo mágico?
4. ¿De qué manera se conformó el Comité Pro pueblo mágico?
5. ¿De qué manera intervino la Secretaría de Turismo a nivel estatal y federal en el desarrollo turístico de Cuitzeo?
6. ¿A quién se le ocurrió el desarrollo turístico de Cuitzeo?
7. Durante su administración ¿qué puntos o qué alcances tuvieron en cuanto a la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico? ¿Qué les tocó hacer?
8. ¿La Secretaría de Turismo estatal los invitó a participar como pueblo mágico?
9. ¿Cómo se definió quiénes formaban parte del comité pro pueblo mágico?

- Entrevistas dirigidas a los integrantes del ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007:

Presidente municipal, regidor de urbanismo y obras públicas, síndico y regidor de ecología y turismo.

1. ¿En qué orden se gestionaron el Programa de Desarrollo Urbano, el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y el Programa de Desarrollo Municipal de Cuitzeo?
2. ¿Cuál es la relación entre el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
3. ¿Por qué se gestionó primero el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y posteriormente el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
4. ¿Quiénes participaron en el proceso de aprobación del Programa de Desarrollo Urbano y el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
5. ¿Participó el gobierno estatal o federal a través de la Secretaría de Turismo a nivel estatal y federal, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente o la Coordinación de Planeación para el Desarrollo en la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano y el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico?
6. ¿Apoyó el gobierno estatal o federal con capacitación u orientación al ayuntamiento de Cuitzeo en la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano y el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico?
7. ¿Quiénes se encargaban de negociar y revisar el desarrollo del Programa de Desarrollo Urbano y del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
8. Durante la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano y del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo, ¿llegó a pasar que los encargados de la aprobación de los programas, estuvieran de acuerdo en su mayoría o por el contrario que no lograran ponerse de acuerdo?
9. ¿Cuáles eran esos acuerdos y desacuerdos?
10. ¿Los propietarios de los inmuebles donde se propuso la inversión turística estaban de acuerdo con ello?
11. ¿Se realizaron las consultas públicas del Programa de Desarrollo Urbano y del Plan Estratégico para el

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Desarrollo Turístico en la localidad de Cuitzeo?
12. ¿Cuáles son las ventajas de localizar y concentrar las zonas turísticas en el centro, sur y oriente de Cuitzeo?
13. ¿El interés de participación por parte de los dueños de los terrenos donde se localizan las zonas turísticas, fue uno de los motivos para asignar esas áreas como turísticas?
14. ¿El ayuntamiento promovió la participación de empresarios para la inversión turística en las zonas turísticas?
15. ¿De qué manera apoyaron a los inversionistas de los nuevos espacios turísticos?
16. Durante su gobierno, ¿qué acciones del Programa de Desarrollo Urbano y del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo se llevaron a cabo para que los proyectos turísticos propuestos, en la ribera del sur oriente de Cuitzeo se realizaran?
17. ¿Cuáles han sido las principales dificultades para que se dé la inversión turística en Cuitzeo?

- Entrevistas dirigidas a los integrantes del ayuntamiento de Cuitzeo 2008-2012:

Presidente municipal, síndico y director de desarrollo urbano y obras públicas.

1. El ayuntamiento a través de sus direcciones, ¿ha dado continuidad al Programa de Desarrollo Municipal de Cuitzeo?
2. El ayuntamiento a través de la Dirección de Desarrollo urbano y obras públicas, ¿ha dado continuidad al Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
3. El ayuntamiento a través de sus direcciones, ¿ha dado continuidad al Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
4. ¿Qué direcciones del ayuntamiento están encargadas de llevar a cabo las acciones planteadas en el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
5. ¿Han tenido que hacer cambios en el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cuáles han sido tales cambios?
6. ¿En el caso del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo han tenido que hacerle cambios? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cuáles han sido tales cambios?
7. ¿Del Programa de Desarrollo Urbano y el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico han encontrado contradicciones o problemas?
8. ¿Qué opinan de la localización y concentración de las áreas turísticas propuestas?
9. ¿Qué acciones han tomado respecto a los asentamientos irregulares que se encuentran al sur oriente de la localidad de Cuitzeo?
10. ¿Con qué problemas se han enfrentado para el desarrollo de los proyectos del museo del agua, el fraccionamiento campestre residencial, el club de golf propuestos al sur oriente de Cuitzeo en la ribera del lago?
11. ¿Los propietarios de esos terrenos apoyan la realización de los proyectos turísticos antes mencionados?
12. ¿De qué manera ha apoyado el ayuntamiento a los empresarios interesados en invertir en el turismo que no cuentan con terrenos?

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

13. ¿Qué otras facilidades ha otorgado el municipio en la realización de proyectos turísticos?
--

- 
- Entrevista dirigida al Representante de la Coordinación de Planeación para el Desarrollo (CPLADE).

Encargado de la Delegación Región III Cuitzeo y encargado de la Residencia Región III Cuitzeo.

1. ¿En qué orden se gestionaron el Programa de Desarrollo Urbano, el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y el Programa de Desarrollo Municipal del municipio de Cuitzeo?
2. ¿Cuál es la relación entre el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
3. ¿Por qué se gestionó primero el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y posteriormente el Programa de Desarrollo Urbano?
4. ¿De qué manera participó la Coordinación de Planeación para el Desarrollo en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
5. ¿Cómo inició la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
6. ¿Cómo fue el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
7. Durante el proceso de gestión del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo, ¿cuál fue el papel de la CPLADE en cuanto a la coordinación y concordancia entre las atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Turismo Estatal y la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente?
8. ¿Qué mecanismos de coordinación ha implementado la CPLADE para la coordinación entre Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y la Secretaría de Turismo Estatal, para la planeación de infraestructura turística en la localidad de Cuitzeo?
9. ¿Bajo qué principios se invierte en infraestructura turística en Cuitzeo?
10. ¿Qué criterios se retoman para determinar el tipo de infraestructura turística y su localización?
11. ¿Qué beneficios ha recibido la población de Cuitzeo a través de la inversión en infraestructura turística?
12. ¿Cuál es el impacto de la inversión en infraestructura turística en la gestión del espacio urbano?
13. Si la inversión turística se traduce en infraestructura, equipamiento, mejoramiento de imagen urbana, de espacios públicos para el turismo, ¿qué políticas se han creado para que la población de Cuitzeo tenga acceso en condiciones igualitarias para el disfrute de éstos bienes públicos?
14. ¿Cuáles han sido los mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Turismo estatal, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en relación a la inversión de infraestructura turística y social básica?

Entrevista dirigida al Director de Desarrollo Urbano de Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en el 2008 y el Encargado del departamento de planeación urbana del 2009-2012.

1. ¿De qué manera participó la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en el proceso de gestión del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
2. ¿En qué fecha entró en vigencia el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

3. ¿La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente intervino en la gestión del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
4. ¿Qué opina la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente de que el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo, plantea la localización de los proyectos de inversión turística, los cuales impactan en el uso del suelo de la localidad así como en la distribución del equipamiento e infraestructura?
5. ¿Cuál es la postura Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente respecto del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
6. ¿Se coordinaron la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente junto con la Secretaría de Turismo Estatal para la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo y del Programa de Desarrollo Urbano?
7. En caso de que no se haya dado la coordinación en la realización del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y el Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo, ¿a qué razones cree usted que se debe?
8. ¿Bajo qué principios se invierte en infraestructura turística en Cuitzeo?
9. ¿Qué criterios se retoman para determinar el tipo de infraestructura turística y su localización?
10. ¿Qué beneficios recibe la población de Cuitzeo a través de la inversión en infraestructura turística?
11. ¿De qué manera la inversión turística ha beneficiado o afectado a la localidad?
12. Si la inversión turística se traduce en infraestructura, equipamiento, mejoramiento de imagen urbana, de espacios públicos para el turismo, ¿qué políticas se han creado para que la población tenga acceso en condiciones igualitarias para el disfrute de éstos bienes públicos?
13. ¿Cuáles han sido los mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Turismo estatal, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en relación a la inversión de infraestructura turística y social básica?

- Entrevista dirigida al Encargado del Departamento de atención a Pueblos mágicos y al Encargado del Departamento de vinculación institucional de la Secretaría de Turismo de Michoacán, del Gobierno de Michoacán. 2009-2012:

1. ¿De qué manera participó la Secretaría de Turismo estatal en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
2. ¿Cómo inició la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
3. ¿Cómo fue el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
4. ¿Quiénes conforman el Comité Cuitzeo Pueblo Mágico?
5. ¿De qué manera se coordinaron la Secretaría de Turismo federal, estatal, el municipio y el Comité de Cuitzeo Pueblo Mágico, en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
6. ¿La Secretaría de Turismo Federal participó en la gestión de Cuitzeo como Pueblo Mágico? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿De qué manera participó?

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

- Entrevista dirigida al Subsecretario de Desarrollo Turístico de la Secretaría de Turismo de Michoacán. Gobierno de Michoacán. 2009-2012:

1. ¿De qué manera participó la Secretaría de Turismo del estado en el proceso de gestión del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
2. ¿en qué nivel de gobierno se gestionó el Plan Estratégico para el desarrollo Turístico, fue a nivel estatal o federal?
3. ¿En qué fecha entró en vigencia el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
4. ¿La Secretaría de Turismo brindó asesoría o apoyo al ayuntamiento de Cuitzeo, en la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico?
5. ¿La Secretaría de Turismo solicitó la participación de la Secretaría de Urbanismo y medio Ambiente en la aprobación y evaluación del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico?
6. ¿Se coordinaron la Secretaría de Turismo estatal y la Secretaria de Urbanismo y Medio Ambiente para la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
7. En caso de que no se hayan coordinado la Secretaría de Turismo estatal y la Secretaria de Urbanismo y Medio Ambiente, en la elaboración de Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo, ¿a qué cree usted que se debe?
8. ¿Qué mecanismos de coordinación entre ambas instituciones es necesario implementar?
9. ¿La Secretaría de Turismo a nivel Federal participó en el proceso de gestión del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y del Programa de Desarrollo Urbano de Cuitzeo?
10. ¿De qué manera participó la Secretaría de Turismo a nivel Federal?
11. ¿Cuáles son los objetivos al invertir en el desarrollo turístico de Cuitzeo?
12. ¿Bajo qué principios se invierte en infraestructura turística en Cuitzeo?
13. ¿Qué criterios se retoman para determinar el tipo de infraestructura turística y su localización?
14. ¿Qué beneficios recibe la población de Cuitzeo a través de la inversión en infraestructura turística?
15. ¿Cuál es el impacto de la inversión en infraestructura turística en la localidad de Cuitzeo?
16. Si la inversión turística se traduce en infraestructura, equipamiento, mejoramiento de imagen urbana, de espacios públicos para el turismo, ¿qué políticas se han creado para que la población tenga acceso en condiciones igualitarias para el disfrute de éstos bienes públicos?
17. ¿Cuáles han sido los mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Turismo estatal, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en relación a la inversión de infraestructura turística y social básica?

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

- Entrevista dirigida al Perito de la sección de Monumentos del Centro INAH Michoacán 2010.

1. ¿De qué manera participó el INAH en la remodelación del ex convento de Santa María Magdalena y de la plaza central de Cuitzeo?
2. ¿Bajo qué principios se llevo a cabo la remodelación del ex convento de Santa María Magdalena y la plaza central de Cuitzeo?
3. ¿En qué etapa se encuentra la gestión de la Declaratoria de Zona de Monumentos Históricos de Cuitzeo?
4. ¿Cuáles han sido los usos que se le han dado actualmente, al ex convento de Sta. María Magdalena y la plaza Central?
5. ¿Quién determina el uso que se le da al ex convento de Sta. María Magdalena y de la Plaza Central?
6. ¿La ciudadanía de Cuitzeo participó en el proceso de remodelación del ex convento agustino o de la plaza central de Cuitzeo?
7. ¿De qué manera participó el INAH en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?

- Entrevista dirigida al Presidente de la Asociación.

1. ¿Cómo inició la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
2. ¿Cómo fue el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
3. ¿Qué dificultades tuvieron en el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
4. ¿Participaron en el proceso de elaboración del Programa de Desarrollo Urbano y del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
5. ¿El Comité llegó a estar en desacuerdo, sobre el tipo y la localización de la inversión en infraestructura turística, con las propuestas planteadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, la Secretaría de Turismo a nivel estatal y federal, o el ayuntamiento?
6. ¿Hasta qué punto participaron en el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico? ¿aun siguen participando?
7. ¿De qué manera se conformó el Comité Cuitzeo Pueblo Mágico?
8. ¿Quiénes integraban el Comité?
9. ¿Qué se requiere para formar parte de éste Comité?
10. ¿Qué fue lo que motivó la formación de éste Comité?
11. Las personas que conformaban el Comité, ¿son residentes de Cuitzeo?



Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Entrevista dirigida a comerciantes establecidos, en quiebra, reubicados y ambulantes de Cuitzeo:

1. La inversión turística en Cuitzeo, ¿le ha beneficiado con el aumento de sus ingresos o con la contratación de más personal?
2. ¿Para que el turismo consuma sus productos o servicios en qué zonas ha tenido que establecer su negocio?
3. A raíz de que Cuitzeo se convirtió en pueblo mágico, ¿ha aumentado el costo de la renta de su establecimiento?
4. ¿Es fácil tener un lugar para que el turismo consuma sus productos o servicios?
5. ¿Es fácil conseguir un lugar en las zonas turísticas, para que consuma el turismo sus productos o servicios?
6. ¿A usted le afecta que las zonas turísticas se concentren principalmente en la zona centro y sur de Cuitzeo? En caso de que sea positiva su respuesta, ¿de qué manera le afecta?
7. ¿A usted le beneficiaría si las zonas turísticas se distribuyeran también en el poniente y nor oriente de la localidad de Cuitzeo? En caso de que sea positiva su respuesta, ¿De qué manera le beneficiaría?
8. ¿Sabe usted de alguna medida que haya tomado el gobierno estatal, municipal o federal para evitar que las zonas turísticas, sólo se concentren en el centro y sur de Cuitzeo? En caso de que sea positiva su respuesta, ¿Cómo son esas medidas?

Entrevista dirigida a Socios de un plan de negocios para la adaptación de una vivienda a hotel.

1. ¿Cómo se enteraron, dice que su casa estaba contemplada como hotel restaurante?
2. ¿En qué consistía el proyecto que les ofrecían
3. ¿Ustedes eran los principales inversionistas, o les propusieron que alguien más se asociara con ustedes?
4. ¿Recuerda como se llamaba el proyecto turístico donde aparecía su casa?
5. ¿Sólo se involucró la secretaría de turismo estatal en la gestión de su proyecto de inversión?

Entrevista dirigida al Presidente del Comité Pro Pueblo Mágico:

1. ¿Cómo inició la gestión de Cuitzeo, “pueblo mágico”?
2. ¿De qué manera participó el Comité Cuitzeo Pueblo Mágico en la gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
3. ¿De qué manera fue el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
4. ¿Qué dificultades tuvieron en el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?
5. ¿El Comité Pro Pueblo Mágico participó en la gestión del Programa de Desarrollo Urbano y del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo?
6. ¿Pudieron hacer aportaciones o participar en el Programa de Desarrollo Urbano y en el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo?, ¿Por qué si o por qué no?
7. ¿Cómo se determinaron las zonas consideradas como las más adecuadas para ubicar la infraestructura turística?, ¿quiénes las propusieron?

Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

8. ¿El comité pudo hacer aportaciones sobre la determinación de zonas turísticas o de los proyectos turísticos?
9. Durante la determinación de las áreas turísticas, ¿no llegó a ocurrir que se dieran dificultades para ponerse de acuerdo en qué áreas eran las más adecuadas?
10. ¿Hasta qué punto el Comité participó en el proceso de gestión de Cuitzeo como pueblo mágico?, ¿aun siguen participando?
11. ¿De qué manera se conformó el Comité Cuitzeo Pueblo Mágico?
12. ¿Quiénes integran el Comité y qué actividades tenían que realizar?
13. ¿Qué se requiere para formar parte de éste Comité?
14. ¿Qué fue lo que motivó la formación de éste Comité?
15. Actualmente a ¿qué se dedica?, ¿Y qué funciones tiene que realizar en su área?

Entrevista dirigida a los habitantes del nororiente, poniente y orillas de Cuitzeo:

1. ¿De qué manera le ha beneficiado o perjudicado la inversión en zonas turísticas de Cuitzeo?
2. ¿A usted le ha favorecido o afectado el arreglo del ex convento de Santa María Magdalena y de la plaza central?
3. ¿De qué manera?
4. En caso de que se construyera un club de golf, un museo del agua, un fraccionamiento eco turístico, ¿cree usted que asistiría a esos lugares?
5. ¿A cuáles si y cuáles no?
6. ¿Cree usted que le beneficiaría la construcción de tales proyectos? En caso de que sea positiva la respuesta, ¿de qué manera le beneficiaría?
7. ¿Cree usted que se beneficiaría si los proyectos antes mencionados, se construyeran en la colonia donde vive?
8. ¿Por qué cree usted que se beneficiaría?
9. ¿Cree usted que en Cuitzeo hay zonas de ricos y zonas de pobres? En caso de que su respuesta sea afirmativa, ¿cuáles son esas zonas?
10. ¿Cuáles son los problemas más importantes de resolver en la localidad?
11. ¿Usted en qué invertiría primero, en las necesidades de la población o en el turismo?
12. ¿Cree usted que el gobierno municipal, del estado y federal, han actuado para que las inversiones en servicios y obras para el turismo se ubiquen en la localidad de manera que la se beneficie la mayoría de la población de Cuitzeo?
13. ¿A qué se dedica actualmente?
14. ¿Qué funciones tiene que realizar en su puesto?

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

### Codificación empleada en el análisis de contenido.

<b>Tabla 14. Códigos empleados en el análisis de contenido.</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Sub categoría</b>
Antecedentes del sector privado.	Ideología y valores: comercialización del patrimonio a través del turismo. Participación en el sector público Personalismo Participación negativa en rehabilitaciones anteriores. Origen e historia Irregularidades
Traslape entre el interés público y el interés privado.	Anteponen intereses del sector privado sobre el interés público.
Conflicto de intereses	Designación de Cuitzeo como pueblo mágico. Designación del agente gestor. Designación de la A.C. Adopte, como administrador. Atribución de funciones de interés público al sector privado.
Discrecionalidad	Imposición Informalidad Amiguismo <sup>241</sup> Favoritismo Personalismo
Recursos económicos	Administración Fuentes de financiamiento Cantidades Regulación del uso de recursos
Coordinación entre instituciones públicas.	Carencia de mecanismos de coordinación Contradicciones Institución pública coordinadora Mecanismos de coordinación Retomar funciones que no corresponden o traslape de funciones
Sector privado como agente gestor	Ausencia de mecanismos formales de organización. Empleo de mecanismos informales de gestión. (tráfico de influencias y amiguismo) Empleo de mecanismos ajenos a la ley. Participación no reconocida como mecanismo formal, real, implícito, no mencionada. Gestión.
Suplantación de la sociedad civil por el sector privado	
Gestión de políticas urbanas turísticas.	Anteposición de la política turística a la urbana en materia de planeación urbana Incongruencia entre política urbana y turística <sup>242</sup> Ausencia de mecanismos de equidad espacial en políticas urbano turísticas.
Continuidad en política urbana turística	Continuidad y seguimiento al PDU Continuidad y seguimiento al PEDTC
Mecanismos de participación por	Ayuntamiento Gobierno estatal

<sup>241</sup> Amiguismo: cuando un funcionario del sector público, a través de sus atribuciones o relaciones, otorga preferencias a amigos o colegas para beneficiarlos ya sea con un empleo, licitación, etc.

<sup>242</sup> IPUT por un accidente en el documento WEFT QDA quedo en la categoría de C3-CONT. Sin embargo el contenido de la información se mantiene en relación a la Gestión de políticas urbanas turísticas. GPUT.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

instituciones, a través del marco legal, programas y políticas.	Gobierno federal Sector privado Sociedad política
Limitantes para la tarea adecuada.	La equidad socio espacial no es considerado un problema
Oportunidades para la tarea adecuada.	
Objetivos prioritarios en programas y política	Maximizar ganancias económicas Aumentar la derrama económica Equidad socio espacial Generación de empleo
Contradicciones en marcos legales, programas y políticas para la realización de la tarea adecuada.	
Valores o ideales de los programas, políticas y marcos legales.	
<b>Continuación tabla 14. Códigos empleados en el análisis de contenido.</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Sub categoría</b>
Sector privado como gestor del patrimonio.	Modernización y comercialización del patrimonio.
Autorización del proyecto de rehabilitación	Conflicto de intereses en el INAH. Contradicciones en instituciones públicas sobre el uso del patrimonio y la gestión de la rehabilitación.
Fundamentos de la rehabilitación. <sup>243</sup>	En función de atraer al turista. En función de imponer los gustos del gestor. No hay principios teóricos en la restauración.
Nuevas reglas para el uso y conservación del patrimonio rehabilitado.	Cambio de tradiciones y costumbres en la población. Re ubicación de puestos ambulantes. Sector privado y gobierno imponen las reglas. Ambigüedad en el cumplimiento de las reglas.-Sector privado y gobierno no siguen las reglas.
Uso desigual del patrimonio entre el pueblo, turistas y élites político-económicas.	Patrimonio espacio de fiestas para sector público y privado. Empleo de la fuerza pública por parte del gobierno. Patrimonio producto de consumo para el turista. Patrimonio no como elemento de apropiación de la sociedad civil, sino simplemente objeto de contemplación. Encuentros políticos.
Nula participación sociedad civil de Cuitzeo.	
Desaprobación social de los proyectos.	
Valoración del patrimonio en función de una visión hegemónica.	
Localización de la inversión.	Gobierno Federal a través de FONATUR determina la inversión. La falta de capacitación limita la participación del ayuntamiento en la determinación de la inversión. Las asociaciones civiles /sector privado imponen la inversión. Nula participación de la sociedad local.

<sup>243</sup> Fundamentos en referencia a la justificación del empleo de materiales, elementos estéticos, nuevos usos del espacio, procedimientos constructivos, etc.

Cuitzeo, “Pueblo mágico”. Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial.

Arq. Esperanza Duarte Flores.

Tipo de inversión	Mejoramiento de imagen urbana Infraestructura Rehabilitación del patrimonio Empleos Capacitación
Opinión de la población de la localización de inversión urbana-turística.	Positiva Negativa
Opinión sobre beneficio de esquemas de equidad espacial en la localización de la inversión en infraestructura turística.	Positiva Negativa
Acentuación de las desigualdades socio espaciales entre sectores sociales y económicos.	Concentración de la inversión en el mejoramiento de imagen urbana e infraestructura en el centro y sur ote. Uso del espacio público es limitado a seguir ciertas reglas por parte de la población. Percepción de los habitantes del sur ote. Y del centro sobre zonas de ricos y orillas de pobres. Acceso a proyectos planteados al sur oriente

<b>Continuación tabla 14. Códigos empleados en el análisis de contenido.</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Sub categoría</b>
Falta de transparencia en proyectos de inversión turística	Información pública. Auditoría o control. Quién toma las decisiones.
Políticas formales asociadas a segregación hacia sectores no relacionados con el turismo.	Cierre de comercios en el centro por los altos costos de renta. El empleo de vivienda histórica de personas de bajos recursos económicos transformada en proyecto de inversión turística. Especulación inmobiliaria. Reubicación del comercio ambulante. Marginación de comercios ya establecidos que no son competitivos. Exclusión de inversionistas locales. No se emplea mano de obra de Cuitzeo. Arreglo de fachadas del centro con fondos de FONHAPO. Compra de terrenos para desarrollos turísticos (el ayuntamiento compra).
Beneficio social por la inversión en infraestructura turística.	Visión del sector público Visión del sector privado Visión de los habitantes de Cuitzeo No perceptible Visión híbrida sector público-comunidades políticas.
Análisis de los déficits inter institucionales encontrados en capítulo 3, y su relación con las leyes y programas.	Ausencia de autonomía del ayuntamiento, caracterizada por la falta de capacitación y mecanismos de participación en la gestión de política urbano-turística. Ausencia de coordinación entre instituciones públicas encargadas de la planeación urbana y la turística. Centralización de la política urbano-turística a nivel estatal y federal. Ausencia de regulación en la participación del sector privado en la gestión de política urbano-turística. Ausencia de mecanismos de participación social en la gestión de política urbano-turística. Discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de turismo y desarrollo urbano a nivel de gobierno estatal.